

САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

САРАТОВСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ

САРАТОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
РОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ
И ПРАВОВОЙ СИСТЕМАХ РОССИИ

Международный Конституционный Форум

Выпуск 3
посвященный 20-летию Конституционного Суда РФ

Саратов 2012

УДК [340.11:342.4] (082)
ББК 67.0 я 42
У90

Конституционная юстиция в политической и правовой системах России: Материалы междунар. Конституционного Форума (15, 16 дек. 2011, г. Саратов). Выпуск 3: Сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2012. – 289 с.

ISBN

В предлагаемых статьях сборника исследуются история становления, развития и современного состояния конституционной юстиции в Российской Федерации, ее места в политической и правовой системах России.

Для юристов, политологов, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

Редакционная коллегия:

Г.Н. Комкова, д-р юрид. наук (отв. редактор);
Крючкова Е.А., канд. юрид. наук (зам. отв. редактора);
С.А. Овсянников, канд. юрид. наук, *Н.И. Шестов*, д-р полит. наук,
А.А. Вилков, д-р полит. наук; *Бердникова Е.В.*, канд. полит. наук,
Е.Н. Тогузаева, канд. юрид. наук, *Ф.А. Вестов*, канд. юрид. наук,
Т.В. Синюкова, канд. юрид. наук, *С.В. Шошин*, канд. юрид. наук.

УДК [340.11:342.4](082)
ББК 67.0 я 42

ISBN

© Коллектив авторов, 2012

Предисловие

Двадцать лет назад - 30 октября 1991 года – состоялось первое заседание Конституционного Суда России. К этому событию Россия шла с 1990 года, когда было решено создать абсолютно новый для России самостоятельный судебный орган конституционного надзора: в декабре 1990 года соответствующие положения были внесены в российскую Конституцию, а летом 1991 года был принят Закон РСФСР «О Конституционном Суде». Свой современный высокий статус Конституционный Суд Российской Федерации обрел после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

В настоящее время Конституционный Суд России, являясь независимым судебным органом конституционного контроля, осуществляет исключительно важную функцию обеспечения правового верховенства конституционных принципов и норм, определяющих фундаментальные основы жизни российского государства и общества.

По своей природе Конституционный Суд призван осуществлять защиту конституционной законности. Посредством реализации присущих ему полномочий он защищает конституционные права и свободы человека и гражданина, способствует упрочению правовых гарантий системы разделения властей, поддержанию конституционного баланса между различными ветвями государственной власти. Решения Конституционного Суда России и содержащиеся в них правовые позиции определяют конституционно-правовые ориентиры дальнейшего развития всей правовой системы нашей страны.

За прошедшие двадцать лет Россия сталкивалась и с угрозами социального взрыва, и с вызовами терроризма, и с острыми этническими конфликтами. До сих пор активно проводятся трансформации общественно-политического и социально-экономического строя России, которые сопряжены с тенденциями глобализации и сложно переплетающимися мировыми кризисными процессами.

Выступая накануне 20-летнего юбилея Конституционного Суда РФ, Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин отметил: «Конституционный Суд не просто выстоял в бурной череде сложнейших событий этой эпохи, но и проявил себя в качестве абсолютно необходимого стране института обеспечения и защиты прав и свобод че-

ловека, правового развития общества, социальной стабильности, целостности и суверенности российского государства»¹. И это верно.

Юбилей Конституционного Суда побудил ученых и практиков комплексно и всесторонне осмыслить основные правовые идеи, которые нашли воплощение в его решениях, обсудить основные проблемы и перспективы конституционной юстиции в нашей стране. Эти и другие проблемы обсуждались на третьем Международном Конституционном Форуме, который традиционно проводится в период празднования дня принятия Конституции России 12 декабря 1993 г.

*Г.Н. Комкова,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ,
декан юридического факультета
Саратовского государственного
университета им. Н.Г. Чернышевского*

Научное издание

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ СИСТЕМАХ РОССИИ

Международный Конституционный Форум

Выпуск 3

посвященный 20-летию Конституционного Суда РФ

Сборник статей

Подписано в печать 11.04.2012. Формат 60x84^{1/16}. Бумага офсетная.
Гарнитура Бук Антикwa. Печать трафаретная.
Усл. печ. л. 25,22. Уч.-изд. л. 27,62 (28,0). Тираж 300 экз. Заказ 35.

Типография ЦВП «Саратовский источник»
г. Саратов, ул. Кутякова 138 «Б», 3 эт.
Т 52-05-93
Издательство «Саратовский источник»

¹ Зорькин В. Размышления к юбилею Конституционного Суда // <http://www.rg.ru/2011/10/28/sud-site.html>

<i>Обварова Н.В.</i> Институт коллективных обращений в конституционном механизме защиты прав граждан Российской Федерации.....	210
<i>Решетников В.Я.</i> Организация процесса исполнения решений Конституционного Суда РФ спецслужбами.....	213
<i>Троицкая Т.В.</i> Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по некоторым вопросам избирательного права России.....	218
<i>Устьянцева О.В.</i> Реабилитация зон экологического неблагополучия – стратегический приоритет экологической безопасности: конституционный аспект.....	221

Раздел III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

<i>Вестов Ф.А., Петров Д.Е.</i> Некоторые аспекты понятия силовых структур в правовом государстве.....	226
<i>Малый А.Ф., Малая Т.Н.</i> Роль решений Конституционного Суда РФ в развитии регионального законодательства.....	229
<i>Мамочкина Е.М.</i> Вопросы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации в правовых позициях Конституционного Суда РФ.....	237
<i>Мильшина И.В.</i> Функции таможенных органов Российской Федерации.....	239
<i>Павлов А.Н.</i> Обеспечение конституционной законности конституционными (уставными) судами субъектов РФ.....	241
<i>Сазонов С.В.</i> Перипетии развития конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации на примере Самарской области.....	245
<i>Снежко О.А.</i> В поисках конституционного идеала.....	250
<i>Стребкова Е.Г.</i> Проблемы реализации принципа транспарентности в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации.....	253
<i>Шайхисламова О.Р.</i> Ограничение прав и свобод человека при отбывании наказания в виде лишения свободы.....	257
<i>Шошин С.В.</i> Точки зрения Конституционного Суда РФ по уголовным и уголовно-процессуальным вопросам.....	261
<i>Якушева С.Е.</i> Актуальные вопросы правового регулирования деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.....	268

Раздел IV. РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СТАНОВЛЕНИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ (доклады, занявшие призовые места по итогам круглого стола)

<i>Алешина М.А.</i> Конституционные основы формирования социального государства в России.....	274
<i>Фадеева В.А.</i> Постановления Конституционного Суда РФ как источник права.....	277
<i>Федорова Е.В.</i> Роль Конституционного Суда в защите прав детства и материнства в Российской Федерации.....	279
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	283

Раздел I ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

Г.М. Барашков

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Одной из приоритетных задач современной российской власти является построение гражданского общества в стране. Об этом неоднократно в своих посланиях Федеральному Собранию заявлял В.В. Путин¹, а также нынешний президент – Д.А. Медведев, определяющий роль гражданского общества в качестве главенствующей в развитии и социальной модернизации страны².

И, безусловно, главная роль в этом развитии принадлежит Конституции, выступающей ядром политико-правовой системы и базой для текущего законодательства. Конституция России обеспечивает основу для постоянного формирования гражданского общества. Она гарантирует развитие демократических начал политической жизни, основы частной собственности и свободы предпринимательства, существование независимой судебной системы, правовое оформление и реализацию социальных обязательств государства. Именно эти факторы выступают катализатором процесса формирования самостоятельной личности, гражданственности, стремления людей к самоорганизации для удовлетворения общих и групповых интересов.

Несмотря на то, что в Конституции России, как впрочем, и в конституциях многих демократических государств отсутствуют нормы о гражданском обществе, Конституция Российской Федерации фокусирует все элементы гражданского общества, отражая их в своих главах и статьях. Проявление конкретных интересов гражданского общества реализуется через конституционные права и свободы человека (гражданина), отраженные в конституционных принципах – гарантиях. Статья 2 в совокупности со статьей 18 Конституции РФ призвана показать, через провозглашение прав и свобод человека высшей ценностью, характер государственной власти. Как это принято в любом демократическом государстве: государство находится на службе у человека, обеспечивает его частные интересы, а не наоборот, человек служит орудием осуществления политики государства.

Таким образом, ценность личности, на интересы и потребности которой ориентирована деятельность всех государственных и общественных институтов, является одним из важнейших устоев гражданского общества.

В свою очередь, обеспечить необходимый баланс между интересами каждого отдельного человека, гражданского общества и государства призвано право. Сами по себе институты гражданского общества действуют на основе саморегулирования и не нуждаются в правовой регламентации. Необходимость в правовой

¹ См., например, //РГ. 24.10.2001.

² <http://www.kremlin.ru/transcripts/6074>

регламентации возникает, когда интересы гражданского общества пересекаются, либо с интересами государства, либо с интересами отдельной личности, либо когда интересы одного института входят в орбиту интересов другого института гражданского общества. Вот поэтому, как в интересах гражданского общества, так и в интересах государства и отдельной личности соблюдать общие правила своего существования, которые зафиксированы в Конституции и законах. Обязанность действовать в рамках Конституции и законов, это обязанность, в том числе, и объединений граждан (ч.2,ст.15 Конституции РФ)¹, т.е. различных структур гражданского общества.

Кроме устоев гражданского общества, обозначенных в Конституции РФ как ценность человека, его прав и свобод, и требования функционирования общества на основе Конституции и законов, содержательные аспекты модели гражданского общества проявляются, соответственно, в его социальной, экономической, политической и духовной сферах.

Особенностью отражения в статьях 7,8,13,14 Конституции РФ модели гражданского общества является то, что отражение это происходит там, в большей части через государство. Так, ст.7 о социальном государстве, указывает на основные обязанности и функции государства по обеспечению достойной жизни и свободного развития человека. Данная норма ориентирована на поддержание общего, минимально необходимого для достойного уровня жизни человека, гарантированного государством, и поддержку государством тех слоев населения, которые в силу естественных причин нуждаются в такой поддержке (пенсионеры, дети, инвалиды и т.д.). Все остальное поле деятельности в этой сфере предоставлено гражданскому обществу. Данная норма рассчитана на социально активного человека, который как лично, так и через различные объединения гражданского общества будет стремиться обеспечить себе достойную жизнь. Реализация материальных и духовных интересов позволяют рассматривать гражданское общество как объединение людей, заинтересованных в обеспечении достойной жизни для каждого человека в отдельности.

С социальной сферой гражданского общества очень тесно связана его экономическая основа. Экономический компонент гражданского общества определяется наличием различных форм собственности, которые, согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, «признаются и защищаются равным образом»².

В экономической сфере функционирует широкая сеть организаций гражданского общества, образованных гражданами и негосударственными предприятиями. Особо следует отметить, что гражданское общество составляют объединения и ассоциации, которые носят как коммерческий, так и некоммерческий характер. Провозглашенная в ст.8 Конституции РФ свобода экономической деятельности означает не только свободу выбора различных организационно-правовых форм такой деятельности, но и вида деятельности и получаемого в результате ее продукта (товара, услуги), выбора места осуществления этой деятельности, определения средств и способов ее осуществления, размера оплаты ее потребителям, и т.п. Кон-

<i>Шуриалова Е.С.</i> Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере защиты прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев.....	112
<i>Чернов Е.А.</i> Группы интересов и региональный электоральный процесс.....	117
<i>Чугунова Е.С.</i> Деятельность Конституционного Суда РФ по защите конституционного права на образование.....	119
<i>Чулунжав А.</i> Правовое регулирование статуса Конституционного ЦЭЦА (Суда) Монголии	122

Раздел II. ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<i>Баранов И.Н.</i> Муниципальный нормативный правовой акт: понятия и признаки.....	126
<i>Белясов С.Н.</i> Ответственность за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации.....	131
<i>Бердникова Е.В.</i> Категория «Общественный контроль» в правовых позициях Конституционного Суда РФ.....	134
<i>Бормотов В.Е.</i> Конституция РФ: переучреждение или изменение?.....	138
<i>Варфоломеев Ю.В.</i> Разработка вопросов конституционной юстиции Особой комиссией Юридического совещания Временного правительства.....	143
<i>Габдуалиев М.Т.</i> Конституционные проблемы правового регулирования статуса Конституционного Совета Республики Казахстан.....	149
<i>Говорун С.О.</i> Категория «Имущественное положение» в решениях Конституционного Суда РФ.....	152
<i>Егоров С.Н.</i> Международные избирательные стандарты в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....	156
<i>Заметина Т.В.</i> Конституционные гарантии самостоятельности субъектов Российской Федерации в правовых позициях Конституционного Суда РФ.....	160
<i>Ишеков К.А.</i> Интерпретационные акты органов конституционной юстиции в механизме реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.....	163
<i>Кабъшев В.Т.</i> Выборы и избирательное право в решениях конституционного правосудия (размышления).....	168
<i>Кишоян Н.А.</i> Акты Президента РФ: теоретические основы и правовые позиции Конституционного Суда РФ.....	174
<i>Колесников Е.В.</i> Статус суда и единство судебной системы Российской Федерации.....	179
<i>Комбарова Е.В.</i> Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в механизме разрешения разногласий между органами публичной власти России.....	185
<i>Куликова С.А.</i> Соотношение понятий «цензура» и «ограничение свободы слова» в решениях Конституционного Суда.....	191
<i>Литчанская М.А.</i> Институт участия граждан в управлении делами государства в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.....	198
<i>Лобанов И.В.</i> Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации.....	203
<i>Малько Е.А.</i> Решения Конституционного Суда РФ как основные правовые средства гражданской процессуальной правовой политики: актуальные проблемы.....	207

¹ Конституция Российской Федерации. СПб. 2008. С.8.

² Там же. С.6.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Раздел I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ	
<i>Бараишкoв Г.М.</i> Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина как фактор формирования гражданского общества в России.....	5
<i>Батраева С.А.</i> Значение решений Конституционного Суда РФ в сфере защиты от дискриминации по национальному признаку.....	9
<i>Бурданова А.С.</i> Правовые позиции Конституционного Суда РФ и Федерального Конституционного Суда ФРГ по вопросам реализации права на свободное занятие предпринимательской деятельности.....	12
<i>Васильев А.А.</i> Право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь как субъективное конституционное право.....	19
<i>Велшева Д.С.</i> Право на достойный уровень жизни в контексте обеспечения благоприятного состояния окружающей среды: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.....	23
<i>Гаврилова Ю.А.</i> Роль Конституционного Суда РФ в защите прав несовершеннолетних.....	30
<i>Зимин А.А.</i> Специфика обращений в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение свободы убеждений и практика их рассмотрения.....	34
<i>Калаишников С.В.</i> Правовые позиции Европейского суда по правам человека в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....	37
<i>Комкова Г.Н.</i> Система конституционных ценностей в позициях Конституционного Суда РФ.....	43
<i>Кретова-Алешина И.А.</i> Правовые позиции Конституционного Суда РФ по делам о нарушении принципа недискриминации.....	49
<i>Крючкова Е.А.</i> Взаимодействие президента РФ с конституционным Судом РФ в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.....	52
<i>Кузнецова О.В.</i> Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в реализации принципа равного пассивного избирательного права граждан России.....	60
<i>Куницына О.А.</i> Принцип свободы труда в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.....	66
<i>Лукашева Н.Ф.</i> Взаимодействие уполномоченного по правам человека в Саратовской области с органами власти и другими структурами в целях защиты прав и свобод граждан и совершенствования действующего законодательства.....	71
<i>Никулина О.М.</i> Становление и развитие понятия конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в современной России.....	79
<i>Плотникова И.Н.</i> Защита права на предпринимательскую деятельность Конституционным Судом Российской Федерации.....	81
<i>Подмарев А.А.</i> Права и свободы человека, не подлежащие ограничениям: правовые позиции Конституционного Суда России.....	87
<i>Полянина А.К.</i> Теоретический анализ понятия личной неприкосновенности как объекта конституционной защиты.....	91
<i>Полянский В.В.</i> Конституционный суд Российской Федерации в контексте гармонизации публичной власти.....	99
<i>Поплавская Н.Н.</i> Защита прав и свобод граждан России посредством конституционного судопроизводства.....	102
<i>Россоианский А.А.</i> Защита принципа равенства Конституционным Судом РФ при обжаловании судебных актов арбитражного суда.....	106
<i>Сычев В.В.</i> Защита экономически слабой стороны в решениях Конституционного Суда РФ.....	108

ституцией введены общие пределы экономической свободы для человека, а значит и для гражданского общества¹.

В политической сфере гражданского общества действуют такие его институты, как общественно-политические организации и движения, различные формы общественной активности граждан (митинги, собрания, демонстрации, забастовки), органы общественного самоуправления по месту жительства, негосударственные средства массовой информации. Среди общественных объединений в данной сфере следует выделить политические партии. В ч. 3 ст. 13 Конституции признается политическое многообразие, многопартийность. Однако для исследователей гражданского общества спорным является вопрос о отнесении к нему такой чисто политической организации, как партия. Некоторые из авторов (А. Арато, Л. Дайамонд, ряд российских политологов) отказываются признавать партии институтом гражданского общества, считая, что партия относится к особой сфере политического общества. По мнению С.П. Перегудова, гражданское общество и политическое общество – пересекающиеся сферы, многие другие структуры гражданского общества также занимаются политикой². На более основательные возражения, что партии претендуют на власть в общегосударственном масштабе, срastaются с государством, С.П. Перегудов предлагает считать частью гражданского общества территориальные структуры партии («массовую партию»), выводя за ее пределы ее верхушку («парламентскую партию»), срastaющуюся со структурами государства.

По нашему мнению, следует согласиться с исследователем Л.Ю. Грудцыной, которая считает, что к субъектам гражданского общества могут быть отнесены лишь партии, не находящиеся у власти³. Партии ставят одной из своих основных целей завоевание и осуществление политической власти. При этом политическая партия, получившая и осуществляющая власть в государстве, автоматически становится его частью, поскольку она формирует из своих членов органы государственной власти, проводит через них свою политику, на время нахождения у власти становящуюся государственной политикой. Действительно, в условиях многопартийности только политические партии, не находящиеся у власти, в полной мере отвечают критериям субъектов гражданского общества. В любом случае, партии можно считать одной из «пограничных» структур, но чрезвычайно важных для функционирования гражданского общества.

Духовная сфера гражданского общества призвана обеспечить свободу мысли, слова, реальную возможность высказывать свое мнение, самостоятельность и независимость творческих объединений.

Согласно ст.14 Конституции Российская Федерация является светским государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной⁴. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Гражданское общество наиболее успешно формируется в светском государстве, в котором ни одна религия не провозглашается в качестве официаль-

¹ Мирошникова В.А. Комментарии Конституции Российской Федерации. М., 1997. С.34.

² Перегудов С.П. Гражданское общество как политический феномен. //Свободная мысль. 1992 №3; Он же. Гражданское общество в политическом измерении. //МЭиМО. 1995. №12.

³ Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество. Монография. М., 2010. С.84.

⁴ Конституция Российской Федерации. СПб. 2008. С.8.

ной или обязательной. Отделение церкви от государства должно предусматривать нейтралитет государства в вопросах веры, невмешательства органов государственной власти во внутрицерковные дела и соответственно невмешательство церкви в дела государства.

Конституционные принципы-гарантии широко используются и в правоприменительной практике. Так, Конституционный Суд РФ, опираясь на данные принципы, довольно успешно восполняет пробелы в законодательстве, регулирующем становление и развитие механизма обеспечения прав и свобод личности. Важную роль в системе гарантий - принципов играют гарантии, которые носят универсальный характер и адресованы как законодателю, так и правоприменителю.

Во-первых, в ст. 18 Конституции РФ закреплена подобная норма, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Во-вторых, конституционные гарантии включают нормы-гарантии, закрепленные в главе 2, в частности, в ч. 1 ст.17 Конституции, где сказано, что в России признаются и гарантируются права и свобода человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. В ч. 2 ст.17 нормы-гарантии предусматривают неотчуждаемость прав и свобод и принадлежность каждому от рождения. В ч.3 ст.17 нормы указывают на недопустимость нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении собственных прав и свобод. Ст. 18 закрепляет признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими. В ст.19 содержатся такие общие конституционные нормы-гарантии, как равенство всех перед законом и судом; гарантирование государством равенства 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; запрет на любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В эту же группу общих конституционных норм-гарантий входит положение ст.80 Конституции РФ о конституционном статусе Президента РФ как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Третью группу конституционных гарантий прав человека и гражданина составляют судебные (конституционно-процессуальные) гарантии, применяемые при осуществлении гражданского, административного, уголовного и конституционного судопроизводства. В ст.45-56, 61-64 Конституции РФ закреплены эти нормы-гарантии. Так, например, в ч.1 ст.45 содержится гарантия государственной защиты прав и свобод человека и гражданина; в ч.3 ст.45 - право защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами; в ч.2 ст.47 - признание суда присяжных; в ст.48 - право на получение квалифицированной юридической помощи; в ст. 49 - презумпция невиновности и другие¹.

Полянский Виктор Владимирович, профессор, канд. юрид. наук, зав. кафедрой государственного и административного права Самарского государственного университета;

Поплавская Наталья Николаевна, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Решетников Владимир Яковлевич, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Россошанский Александр Андреевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского, ведущий юристконсульт ФФГУП «ВГТРК» ГТРК «Саратов», помощник депутата Саратовской областной Думы;

Сазонов Сергей Васильевич, начальник юридического отдела Думы городского округа Сызрань, соискатель кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Снежко Олег Анатольевич, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, зам. директора Юридического института Государственного университета – УНПК (г. Орел);

Стребкова Елена Геннадьевна, аспирант кафедры конституционного и международного права СГОА;

Сычев Виталий Борисович, студент 5 курса, 511 гр., специальности «Юриспруденция» СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Троицкая Татьяна Викторовна, канд. юрид. наук., старший преподаватель кафедры конституционного и международного права СГОА;

Устьянцева Ольга Владимировна, ассистент кафедры таможенного, административного и финансового права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Фадеева Вероника Алексеевна, студент 5 курса, 511 гр., специальности «Юриспруденция» СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Федорова Екатерина Владимировна, студентка 4 курса, 411 гр., направления «Юриспруденция» СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Чернов Евгений Александрович, аспирант кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, помощник депутата Саратовской областной Думы;

Чугунова Екатерина Сергеевна, канд. юрид. наук, старший преподаватель каф. уголовно-правовых дисциплин Балаковского филиала СГОА;

Чулунжав Амарбаяр, аспирант кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского, юристконсульт Центрального банка Монголии;

Шайхисламова Оксана Рашитовна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Шошин Сергей Владимирович, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Шуришалова Елена Сергеевна, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Поволжского кооперативного института (филиала) АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации» (г. Энгельс);

Якушева Светлана Евгеньевна, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры правосудия и прокурорского надзора СГОА.

¹ См. Конституция Российской Федерации. СПб. 2008.

Кишоян Наира Алексеева, аспирантка кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Колесников Евгений Викторович, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и международного права СПЮА;

Комбарова Елена Валерьевна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права СПЮА;

Комкова Галина Николаевна, Заслуженный юрист России, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права, декан юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Кретова-Алѣшина Ирина Андреевна, ассистент кафедры таможенного, административного и финансового права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Крючкова Елена Анатольевна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Кузнецова Ольга Вячеславовна, канд. юрид. наук, доцент каф. конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Куликова Светлана Анатольевна, канд. филол. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Куницына Оксана Александровна, аспирант кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Литчанская Мария Александровна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права СПЮА;

Лобанов Иван Васильевич, канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых и криминологических дисциплин Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова (г. Москва);

Лукашева Нина Федоровна, канд. юрид. наук, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области;

Мальй Александр Федорович, профессор, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета;

Малая Татьяна Николаевна, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского (Приволжского) федерального университета;

Малько Елена Александровна, ассистент кафедры гражданского права и процесса СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Мильшина Ирина Владимировна, канд. юрид. наук, доцент кафедры таможенного, административного и финансового права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Мамочкина Елена Михайловна, старший преподаватель кафедры «Право» СГАУ им. Н.И. Вавилова;

Никулина Оксана Михайловна, канд. педагог. наук, доцент, декан факультета социальной работы Балашовского института (филиала) СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Овчарова Наталья Валерьевна, старший преподаватель кафедры «Право» СГАУ им. Н.И. Вавилова;

Павлов Александр Николаевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Волгоградского Государственного Университета;

Петров Дмитрий Евгеньевич, аспирант кафедры политических наук СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Плотникова Инна Николаевна, канд. юрид. наук., первый зам. директора ГУП «Сартехинвентаризация»;

Подмарев Александр Александрович, канд. юрид. наук, доцент;

Полянина Алла Керимовна, канд. социолог. наук, старший преподаватель Московского государственного областного гуманитарного института;

Эффективным средством защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях формирования гражданского общества в нашей стране являются суды всех уровней, и прежде всего, Конституционный Суд РФ. Их деятельность направлена на предупреждение правонарушений, восстановление нарушенных прав и свобод, рассмотрение дел об отмене или признании незаконными нормативных актов, в результате применения которых имело место нарушение законных прав личности; рассмотрение вопросов о возмещении имущественного и компенсации морального ущерба личности, причиненного в результате неправомерного решения; принятие мер в соответствии с законом о привлечении к юридической ответственности субъекта, по вине которого имело место нарушение законных прав и интересов личности¹. И именно Конституционный Суд РФ наделен полномочиями проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Тем самым Конституционный Суд РФ способствует не только решению проблемы законодательного закрепления ответственности государства в сфере правосудия, но и утверждению независимой судебной власти, реализующей свои полномочия в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина. Совершенно очевидно, что защита прав и свобод граждан осуществляется Конституционным Судом также и при рассмотрении иных дел, например, по спорам о компетенции между федеральными и региональными органами власти, по делам о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, конституций (уставов) и иных нормативных актов субъектов РФ и так далее.

Процесс формирования гражданского общества в современной России идет достаточно сложно и противоречиво. Для более успешного его развития необходимо совершенствовать институт реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Определяющими направлениями формирования эффективного механизма гарантий прав и свобод личности, помимо решения проблем законодательного регулирования основных прав и свобод, средств и способов их обеспечения, являются также развитие организационно - правовых средств органов исполнительной власти в области прав и свобод личности, в том числе системы государственного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и ответственности государства за их обеспечение.

С.А. Батраева

ЗНАЧЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ ПО НАЦИОНАЛЬНОМУ ПРИЗНАКУ

Россия является уникальной страной по своему национальному составу и насчитывает около **200** национальностей. Этносоциальная сфера очень чувствительна и является важным фактором стабильности российской государственности. Любое нарушение равновесия прав и свобод по национальному принципу, прио-

¹ *Бойцова Л.В.* Ответственность государства и судей за вред, причиненный гражданам при отпавлении правосудия // Журнал российского права. — 2001. — №9. — С. 53.

ритет одной этнической группы приводит к межэтническим распрям, стремлению этноса к обособлению и к выделению его в независимое государство.

Роль Конституционного Суда в сфере защиты прав человека от дискриминации существенна, поскольку его решения напрямую защищают конституционный принцип равенства. Зачастую граждане считают его последней инстанцией для защиты нарушенных прав. Однако, следует отметить, что в судебной практике Конституционного Суда по делам о защите от дискриминации по национальному признаку, отсутствует четкая позиция о том что же представляет собой «национальный признак» в чистом виде.

В Конституционный Суд РФ граждане наиболее часто обращаются по вопросам защиты права наций на самоопределение. Конституция РФ устанавливает, что несмотря на объединение народов России в единый многонациональный народ, это не лишает их самостоятельности, признание принципов равноправия и самоопределения народов. Относительно данного вопроса имеется ряд решений Конституционного Суда РФ. Так, например, в Определении от 23 марта 2010г. №326-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кононова Бориса Степановича на нарушения его конституционных прав Положением о паспорте гражданина Российской Федерации»¹ Конституционный Суд РФ отметил, что «как следует из статьи 10 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", паспорт гражданина Российской Федерации предназначен для удостоверения гражданства Российской Федерации, которое в силу Конституции Российской Федерации (статья 6, часть 1) является единым и не зависит от оснований его приобретения. Поскольку с учетом названных нормативных положений национальность не может иметь юридического значения для статуса лица как гражданина Российской Федерации, указание в паспорте гражданина Российской Федерации сведений о национальности не может рассматриваться в качестве обязательного требования, предъявляемого к содержанию данного документа. Это обстоятельство не лишает граждан возможности определять и указывать свою национальную принадлежность, и, следовательно, оспариваемое правовое регулирование не может расцениваться как нарушающее конституционные права заявителя».

В Постановлении от 3 марта 2004 года № 5-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер»² Конституционный Суд РФ отметил, что «из Конституции Российской Федерации, а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, которые согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации, вытекают обязанности государства по регулированию и защите прав национальных меньшинств, а также предопределяется характер данного регулирования, в том числе пределы усмотрения законодателя в процессе его осуществления; при этом в условиях действующего нормативного регулирования реализация права этнической общности, находящейся на определенной террито-

Алешина Марина Алексеевна, студентка 2 курса, 231 гр., направления «Юриспруденция» СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Баранов Илья Николаевич, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Московского государственного областного гуманитарного института;

Барашков Григорий Михайлович, доцент, канд. полит. наук, доцент кафедры политических наук СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Батраева Светлана Александровна, аспирант кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского, помощник депутата Саратовской областной Думы;

Белясов Сергей Николаевич, старший преподаватель НОУ «Институт экономики и предпринимательства» (Орехово-Зуевский филиал);

Бердникова Елена Валерьевна, доцент, канд. полит. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Бормотов Виктор Евгеньевич, аспирант кафедры политических наук СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Бурданова Анна Сергеевна, аспирант кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Варфоломеев Юрий Владимирович, доцент, д-р истор. наук, профессор кафедры истории государства и права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Васильев Алексей Александрович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Велешева Джамилла Сейфаддин кызы, доцент, д-р юрид. наук, зав. кафедрой конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Вестов Федор Александрович, доцент, канд. юрид. наук, профессор, зав. кафедрой уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Габдуллин Мереке Тлекович, канд. юрид. наук, зам. декана по научной работе юридического факультета Евразийского Университета им. Л.Н. Гумилева Республики Казахстан;

Гаврилова Юлия Александровна, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета;

Говорун Сергей Олегович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Егоров Сергей Николаевич, канд. экон. наук., докторант кафедры теории и истории государства и права Российского университета дружбы народов;

Заметина Тамара Владимировна, доцент, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и международного права СПЮА;

Зимин Александр Александрович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права СГУ им. Н.Г. Чернышевского;

Ишеев Константин Анатольевич, доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

Кабьшиев Владимир Терентьевич, д-р юрид. наук, профессор заслуженный деятель науки Российской Федерации, зав. кафедрой конституционного и международного права СПЮА;

Калайников Сергей Владимирович, соискатель кафедры конституционного и международного права Поволжского института им. П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ;

¹ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 1033.

Таким образом, решения Конституционного Суда выступают одной из основных мер охраны семьи, материнства, отцовства и детства. А также выступают инструментом совершенствования законодательной базы и способствуют созданию механизмов, направленных на реализацию гарантий по защите института материнства и детства.

Все это свидетельствует о том, что Конституционный Суд Российской Федерации уже занял особое место в системе органов государственной власти, обеспечивающих правовую охрану норм Конституции Российской Федерации.

рии в ситуации национального меньшинства, на национально-культурную автономию связана с реализацией права лиц, относящихся к таким общностям, создавать и регистрировать в соответствии с законодательством Российской Федерации общественные объединения, свобода деятельности которых должна быть гарантирована». При этом «национально-культурная автономия как способ самоопределения соответствующей этнической общности в целях обеспечения ее этнокультурных прав и интересов является такой формой самоорганизации, через которую осуществляется государственная поддержка соответствующих национальных меньшинств в целях сохранения их самобытности, развития языка, образования, национальной культуры».

Отсутствие практики в конституционном судопроизводстве по защите прав от дискриминации по национальному признаку считается более чем странным в связи с тем, что средства массовой информации неоднократно обращали внимание на факты дискриминации по национальному признаку. Способы такой дискриминации были различны: представитель одного этноса использует свое нахождение у власти в интересах представителей своего народа и при этом игнорирует интересы других народов, ущемление прав при поступлении на работу, получении начального образования и др. Такое положение вещей недопустимо в стране, провозгласившей себя демократическим и правовым государством. Возможно, это обуславливается различными подходами к пониманию самого термина «национальность». На сегодняшний день в науке нет единого понимания «национальности», также ведется дискуссия относительно необходимости отграничения понятия «национальность» от понятия «этнос».

Национальность представляет собой принадлежность человека к какой-либо нации, народности¹. Л.А. Степенко считает, что в России одна нация – российские граждане, и такие понятия, как «национальная культура», «национальная консолидация», «национальные образования» следует использовать в смысле государственном, а не применительно к интересам этнических групп².

Считаем, что следует придерживаться этой точки зрения, поскольку в противном случае мы добьемся создания самодостаточных наций для этнических общностей в рамках единого государства, что противоречит концепции преамбулы «единого многонационального народа России». В этой связи необходимо заменить термин «национальность» термином «этнос», и говорить уже о дискриминации не по признакам национальной принадлежности, а по признакам этнической – этнической дискриминацией. Этнические различия между людьми обусловлены исторически. Однако данное обстоятельство не является основанием юридического неравенства. Россия является многоэтническим государством. Именно многоэтническим. На наш взгляд следует отказаться от термина «многонациональный» и пропагандировать идеологию единой российской нации, представленной различными этносами. Данное обстоятельство будет способствовать укреплению и стабилизации межэтнических отношений.

¹ См.: Большой толковый словарь русского языка. С-Пб., 2000. С. 608.

² См.: Степенко Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X-XXI вв. М., 2002. С. 32.

В заключение следует еще раз повторить, что государство, в котором пока сохраняется практика предоставления преимуществ одним и дискриминация других по национальному признаку, не может быть признано до конца демократическим. Установление равенства прав человека и гражданина в нашем многоэтничном государстве - Российской Федерации послужит первой ступенью к выработке на государственной идеи национального единства всех этносов Российской Федерации в сложное время проявления национальной вражды, экстремизма и терроризма. В решении этой нелегкой задачи Конституционный Суд РФ должен сыграть далеко не последнюю роль.

А.С. Бурданова

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ И ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА ФРГ ПО ВОПРОСАМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СВОБОДНОЕ ЗАНЯТИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В условиях развития современной рыночной экономики в России, структурным элементом которой является конституционная гарантированность прав предпринимателей, большое значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ при определении роли и места государства в экономике, его основных функций при регулировании предпринимательской деятельности.

Г.А. Гаджиев и С.Г. Пепеляев считают правовую позицию Конституционного Суда лишь фрагментом мотивировочной части его окончательного постановления, связанным с резолютивной частью постановления, т.е. с окончательными выводами Суда¹.

Н.В. Витрук полагает, что правовые позиции Конституционного Суда - это его правовые представления (выводы) общего характера как результат толкования Судом Конституции РФ и выявления им конституционного смысла положений законов и других нормативных актов в пределах компетенции Суда, которые снимают конституционно-правовую неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда².

Немецкие ученые-юристы не используют понятие «правовая позиция». В немецкой юридической литературе используется термин «доктрина основных прав», применяемая Федеральным Конституционным Судом, которая по своему содержанию близка к понятию правовая позиция. Под доктриной основных прав Федерального Конституционного Суда Германии понимается основной принцип, вытекающей из истории и конституционной идеи, который дифференцирует

увольнения матерей-одиночек с гражданской госслужбы не соответствует Конституции.

В результате рассмотрения дела судьи КС обнаружили, что уволить маму-одиночку с ребенком до 14 лет не может работодатель - частник, не могут военные или правоохранительные органы, а вот на государственной гражданской службе такой защиты нет. Так как нижестоящие Суды указали, что гарантии, защищающие одиноких матерей, не относятся к госслужащим. В законе «О государственной гражданской службе» подобные увольнения в связи с сокращением должности не отнесены к увольнению по инициативе нанимателя.

Судьи КС пришли к выводу, что такое регулирование «не имеет разумного и объективного оправдания», поэтому правоприменительные решения по этим делам подлежат пересмотру, а федеральному законодателю надлежит внести изменения в законодательство¹. Ведь гарантии, установленные государством в защиту материнства, семьи, охраны детства, должны обеспечиваться на равных условиях, независимо от должностного положения человека.

Конституционный Суд РФ, разрешая дела о проверке конституционности законов и иных нормативных актов, посредством присущих ему полномочий помогает поддерживать должный уровень законодательства, которое должно характеризоваться признаками стабильности, справедливости, отсутствием произвольных изменений, и вызывать доверие граждан.

В общем контексте анализа соблюдения права на защиту семьи, материнства и детства, нельзя не упомянуть о проблеме международных браков, заключаемых между гражданами разных государств. Руководствуясь принципом единства семьи и признавая право обоих родителей на воспитание своих детей, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут получить сначала разрешение на временное проживание, а затем вид на жительство в нашей стране, если они вступили в брак с гражданином Российской Федерации либо имеют ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации. При этом разрешение на временное проживание может быть предоставлено им без учета квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в 2006 году, в своем Определении указал, что отказ в выдаче разрешения на временное проживание или аннулирование ранее выданного разрешения в отношении иностранного гражданина, состоящего в браке с гражданином РФ и имеющего ребенка, представляет собой серьезное вмешательство в сферу личной и семейной жизни, право на уважение, которой гарантируется ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Фактически, таким образом, Конституционный Суд исходит из того, что в описанных обстоятельствах отказ в выдаче разрешения на временное проживание или его аннулирование допустимы только в исключительных случаях.

¹ Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации - учеб. пособ. М.: ФБК-ПРЕСС, 1998. С. 56.

² Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец, 2001. С. 111.

¹ Новости экономики. КС решит, можно ли увольнять матерей-одиночек. - URL: <http://news.mail.ru/economics/7394431/>

² Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». // СЗ РФ. - 2002. - № 30. Ст. 3032.

ное участие в судьбе страны. Ежегодно в КС обращаются около 20 тысяч человек. Процедура рассмотрения дела занимает примерно год, и это гораздо быстрее, чем в Европейском суде по правам человека.

Согласно закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ граждане обладают правом на обращение с конституционной жалобой, это право увеличило альтернативность средств защиты прав и свобод в механизме юридических гарантий.

В соответствии с п. 1 ст. 38 Конституции Российской Федерации: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства»².

Например, в 2010 году Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ п. 4 статьи 292 ГК РФ в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения³.

Согласно оспоренной норме ГК РФ, отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника этого помещения, было возможно без согласия органов опеки и попечительства, если несовершеннолетний не находится на попечении собственника жилья. Это положение нарушало права и охраняемые законом интересы несовершеннолетних.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка П.А. Астахов отметил, что при решении вопроса о праве пользования ребенком жилым помещением приоритет должен быть отдан праву ребенка на жилище перед правом собственности его родителя.⁴

Выявленные пробелы в законодательстве помогают пресечь попытки нарушения Конституции, а также соблюсти основные права ребенка на соответствующий уровень социальной защиты.

Современное Российское законодательство не только закрепляет защиту государством материнства, детства и семьи в Конституции России, федеральных законах и подзаконных актах, но стремится создать все условия и разработать механизмы для реализации такой защиты. Поскольку, прежде всего, именно институт материнства и детства нуждаются в постоянной защите и поддержке.

Так, 22 ноября 2011 г. Конституционный Суд РФ рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». КС РФ постановил, что существующий порядок

«сущность» конституционно-правовой гарантированной свободы и поэтому должен служить главной правовой опорой конституционного толкования¹.

На наш взгляд, такой широкий диапазон мнений относительно определения понятия «правовая позиция Конституционного Суда» объясняется его важностью, поскольку правовая позиция Конституционного Суда опирается на ряд аргументов, которые были приведены в нем, основанных на толковании содержания и смысла, как норм Конституции, так и норм отраслевого законодательства.

Конституционный Суд оказывает влияние на совершенствование правоприменения и законодательства в сфере предпринимательской деятельности следующим образом:

1. Устраняет существующие в законах, неконституционные по своему характеру препятствия в развитии предпринимательских отношений;
2. Закрепляет регулирующие начала деятельности государства в сфере экономики и предпринимательства;
3. Гарантирует защиту экономических прав предпринимателей.

На наш взгляд, можно выделить следующие основные направления в области защиты конституционных прав предпринимателей Конституционным Судом РФ и Федеральным Конституционным судом ФРГ:

1. Определение роли и места государства в сфере экономических, предпринимательских отношений;
2. Конституционная защита права собственности предпринимателя;
3. Права акционеров в рамках одного предприятия;
4. Налогообложение предпринимателей, с точки зрения баланса частных и публичных интересов;
5. Свобода договора.

В Постановлении от 19.12.2005г. № 12-П подчеркивается, что «...государство, по смыслу статьи 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 и 18, обязано создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики как путем непосредственно-регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, корпоративного взаимодействия и сотрудничества, в целях выработки отвечающей интересам и потребностям общества государственной экономической политики»².

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 N 4-П "По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года "О банках и банковской деятельности" рассматривается содержание и роль конституционного принципа стабильности экономического оборота, выводимое из принципа свободного перемещения товаров, денег и финансовых средств (ч. 1 ст. 8 Конституции). В силу этого принципа «государство обя-

¹ Badura P. Die Unternehmensfreiheit der Handelsgesellschaften // Die öffentliche Verwaltung – 1990 - №9. С.357.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.11.2003г. №17-П «По делу о проверке конституционности абзаца 8 пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г.Меженцева» // "Вестник Конституционного Суда РФ" – 2005. - N 1. С.11

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2011) // СЗ РФ. - 1994. № 13. Ст. 1447.

² Конституция (Основной Закон) Российской Федерации: [Принята общенародным голосованием в 1993г, с изменениями и дополнениями по состоянию на 10 декабря 2011 г.] // Российская газета. – 1993. - № 248.

³ Российское Агентство Правовой и Судебной Информации. - URL:http://infosud.ru/judicial_news/20100608/250222737.html

⁴ Российское Агентство Правовой и Судебной Информации. - URL:http://infosud.ru/judicial_news/20100608/250222737.html

зано обеспечивать условия для стабильного гражданского оборота и использовать для этого правовое регулирование. Государственное регулирование рыночных отношений выражается в установлении порядка создания и деятельности их участников. Правовое регулирование рынка не должно нарушать основные принципы рыночной экономики: равенство участников оборота, свобода принятия экономических решений и самостоятельная ответственность за их результаты, ответственность за причиненный вред»¹.

Федеральный Конституционный Суд ФРГ в своем Решении 13\15 установил, что «правовое государство упорядочивает экономические и предпринимательские отношения в рамках норм права. В сущности, основные права в экономике соответствуют либеральной экономической идее и развиваются в тесной связи частного и публичного права. Промышленный подъем (так называемое германское чудо) способствовал тому, что все правовые области деятельности предпринимателей, связанные со случаями появления особых правовых проблем требуют наличия особого правового регулирования, т.е. необходимость учитывать правовой порядок, потребности предприятий, их отношения с работниками, отношения в конкуренции и на рынке, взаимосвязь с ассоциациями работодателей и предпринимателей»².

Необходимость конкурентного порядка в экономике и область его действия Федеральный Конституционный Суд ФРГ обозначил тем (Решение 7, 377), что «конституционные основы конкуренции связывают государство в различных формах: законодательная власть должна конкретизировать ее постулаты через принимаемое законодательство, обсуждая с обществом социально-мотивированное вмешательство в рыночный порядок и монополию, необходимое «касание» предпринимательской свободы. Исполнительная и судебная власть должна воспринимать конституционные положения конкуренции, как правила толкования»³.

Таким образом, государство в регулировании экономических отношений согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ и Федерального Конституционного Суда ФРГ с одной стороны должно согласовывать частные и публичные экономические интересы, а с другой стороны развивать свободный рыночный порядок и конкуренцию как основу свободного предпринимательства.

Исходя из особенностей конституционного права Германии (не закрепления в Основном Законе самостоятельного права на предпринимательскую деятельность), правовые позиции Федерального Конституционного Суда ФРГ имеют важное значение, поскольку легально устанавливают и толкуют понятие «предпринимательская свобода», ее конституционно-правовое содержание и границы. В

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. N 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" // "Вестник Конституционного Суда Российской Федерации" - 1999 - N 3.С.3

² Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения 09.03.2011).

³ Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения 09.03.2011).

- обладают большим моральным авторитетом¹

Также КС можно рассматривать и как «позитивного» законодателя. Его судебная деятельность постепенно вводит новые положения, регулирующие какие-либо общественные отношения, правовые вопросы, которые не получили правовое разрешение в законе. Другими словами это правовая позиция данного суда по конкретному вопросу, которая может быть отражена как в одном постановлении, так и в нескольких, в случае вынесения постановлений Конституционным судом по ряду вопросов в единой сфере. Здесь существует серьезный вопрос. Связан ли КС жесткими рамками ранее принятых правовых решений? По мнению главы органа, КС может в одном случае отступить от ранее сформулированной правовой позиции, в другой – вернуться к ней в будущем. Безотносительно к этому «его решение сохраняет юридическую силу и не подлежит пересмотру»². Такая возможность, по мнению автора, обусловлена тем, что «Конституционный суд, применяя и истолковывая Конституцию, выявляет не только «букву», но «дух» тех или иных ее положений на каждом новом этапе развития и тем самым приспособливает ее к меняющимся отношениям в обществе («живое право», «живая» Конституция)»³. Здесь кроется серьезная опасность, поскольку ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ч.1 ст. 79) содержит норму, согласно которой решение КС окончательно, не подлежит обжалованию и пересмотру. Таким образом, для гармоничного развития государства вышеуказанное мнение весьма спорно. Потребовалось бы отмена упомянутой нормы, внесения в указанный в ФКЗ изменений, обеспечивающих возможность пересмотра решений КС для объективного существования такой позиции.

Е.В. Федорова

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ЗАЩИТЕ ПРАВ ДЕТСТВА И МАТЕРИНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Защита государством материнства и детства, семья как конституционный принцип была впервые закреплена в Конституции 1977 года. Подтверждение государственной политики в данной области в новом Основном Законе Российской Федерации соответствует международно-правовым актам ООН по правам человека и свидетельствует о том значении, которое придается в современном обществе семье, женщине-матери, детям.

Большое значение имеет деятельность Конституционного Суда РФ в защите прав детства и материнства. Его решения в защите этих прав помогают укреплению законности и становлению правового государства.

Знаменательно, что в 2011 году Конституционный суд РФ празднует свое двадцатилетие. За свою двадцатилетнюю историю он неоднократно принимал актив-

¹ <http://www.allpravo.ru/diploma/doc43p0/instrum5938/print5947.html>

² Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. с. 4.

³ Там же.

По мнению Романова М. Л. функциональное разделение государственно-властной деятельности «не является чисто механическим и не требует исключительного размежевания правотворческих, правоприменительных и правоохранительных полномочий»¹. В законодательстве и на практике давно утвердилось признание и обоснование частичного сочетания всех перечисленных полномочий в статусе каждой ветви государственной власти², где функциональное предназначение самой власти не умаляется, а определяется тем, какой – правотворческий, правоприменительный или правоохранительный – аспект преобладает в их деятельности. На наш взгляд, признание постановлений КС в качестве источников российского права объективно незрело. Напомним, что в соответствии с ФЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» существуют следующие виды судебных решений: постановления, заключения, определения, а также решения по вопросам организации деятельности КС.

Постановления КС – итоговые решения, которые выносятся в следующих случаях: о соответствии Конституции РФ, перечисленных в законе нормативно-правовых актов; разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между высшими органами государственной власти субъекта РФ; по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, применяемого в конкретном деле, по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле; даёт толкование КРФ.

Конституционный Суд выступает в роли законодателя, правда, «негативного»: он выбраковывает дефектные правовые нормы из правовой системы. Так, согласно ч. 3 ст. 79 Закона о Конституционном Суде акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. В данном случае Конституционный Суд не выступает в роли законодателя, не подменяет его: он не отменяет закон де-юре. Однако де-факто закон отменяется³.

Проанализировав нормы закона о КС а также фактическое положение дел, можно прийти к выводу, что постановления Конституционного Суда можно признать источником конституционного права по определённым основаниям. Так Лукшина Е.В. относит к числу таковых следующие основания:

- могут содержать и отменять правовые нормы;
- имеют во многих случаях силу закона;
- выносятся именем Российской Федерации, являются окончательными и пересматриваются только этим органом;
- обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений;
- подлежат официальному опубликованию;

¹ Романов М. Л. К вопросу о юридической природе решений Конституционного Суда РФ // Вестник СГАП. 2006. № 2. С.15.

² См.: Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. 2002. № 5. с. 109.

³ <http://www.allpravo.ru/diploma/doc43p0/instrum5938/print5947.html>

Решении **87, 37 ff** Суд установил, что «предпринимательская деятельность отличается от профессии нацеленностью на прибыль и своим постоянным характером. Основное право не защищает от других участников рынка, правильности получения информации о рыночных отношениях и не гарантирует высокую возможную прибыль, хотя просматривается тесная связь между получением прибыли и конкурентными позициями отдельного предпринимателя. Скорее позиции конкуренции подлежат текущим изменениям и, соответственно, изменяется доход из-за рисков»¹. В Решении **105, 252** определено, что «область защиты предпринимательской свободы действует тогда, когда принимаемые правовые нормы, которые не должны согласно своей цели касаться предпринимательской деятельности, изменяют рамочные и рыночные условия предпринимательской деятельности, в частности, в них объективно прослеживается регулирующая тенденция»².

Основным участником предпринимательской деятельности являются юридические лица в форме акционерных обществ. По мнению Конституционного Суда РФ «предпринимательская деятельность в организационно-правовой форме акционерного общества затрагивает интересы большого числа лиц - акционеров, инвесторов, а также публичные интересы. Осуществляя регулирование порядка создания и правового положения акционерных обществ, прав и обязанностей их акционеров, а также обеспечивая защиту прав и интересов акционеров, государство действует в определенных Конституцией Российской Федерации пределах, исходя из того, что оно не вправе лишать акционерные и другие хозяйственные общества их правомочий, составляющих основное содержание конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности»³.

Поскольку в процессе предпринимательской деятельности акционерного общества могут сталкиваться интересы кредиторов и акционеров, акционеров и менеджмента, акционеров - владельцев крупных пакетов акций и миноритарных акционеров, одной из основных задач законодательства об акционерных обществах является обеспечение баланса их законных интересов с учетом того, что Конституция Российской Федерации закрепляет принцип, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3), и гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статья 46, часть 1).

Осуществляет правовое регулирование корпоративных отношений, законодатель учитывает конституционный принцип свободы экономической деятельности, предполагающий, что общее собрание акционеров вправе самостоятельно прини-

¹ Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения 09.03.2011).

² Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения 09.03.2011).

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 года N 3-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона "Об акционерных обществах" // "Вестник Конституционного Суда Российской Федерации" - 2004 - N 2. С.4

мать стратегические экономические решения. При этом он исходит из того, что существуют различные акционерные общества, в том числе появившиеся в период массовой приватизации государственной и муниципальной собственности. Создавая правовые нормы, распространяющиеся на все разновидности акционерных обществ, законодатель исходит из необходимости типизации различных ситуаций. Так, норма пункта 1 статьи 74 Федерального закона "Об акционерных обществах", не устанавливающая критерии определения коэффициента конвертации акций при их консолидации, рассчитана на ее применение к различным акционерным обществам¹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ установил, что свобода экономической деятельности в акционерных обществах – это, прежде всего, свобода принятия стратегических экономических решений, принимаемых общим собранием акционеров и советом директоров.

Данная правовая позиция имеет и практическое значение, поскольку она основана на выявлении нормативного содержания конституционного принципа экономической свободы, касающегося сферы корпоративных отношений, а в последующем стала применяться и при осуществлении судебного конституционного контроля в сфере налоговых отношений.

Федеральный Конституционный Суд ФРГ также не обошел своим вниманием права акционеров в предприятии. В своем Решении 24, 367 он установил, что «общественно-правовые права акционеров («собственность на часть») в их законодательном оформлении принадлежат к защищаемым основным правам, во-первых, как относительно имущественно-ценностные притязания, олицетворяемые в них, и, во-вторых, как полномочия управления предприятием, производимые через организационно-правовую форму»².

Интересная позиция Суда по поводу конституционности закона 1976г. «О праве голоса на предприятии», который фактически ограничил предпринимательскую свободу через предоставляемое право голоса на собрание акционеров профсоюзам. В Решении 50, 290\365f Федеральный Конституционный Суд Германии установил, «право голоса работника и профсоюзов представляет собой социально-государственное дополнение к частно-автономной предпринимательской деятельности. Оно базируется не на принципе частно-автономной предпринимательской деятельности, а на принципе, что паритетное право голоса не находится в противоречии с функциональными условиями предпринимательской деятельности. Является конституционно-оправданным, что закон не только оформляет конституционную свободу, но и при этом упорядочивает конституционно-правовую свободу с другими важными конституционными благами... Это является социальной платой крупных предприятий, что обычная экономическая легитимность управления дополняется социальной легитимностью, поскольку кооперация и интеграция всех

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 года N 3-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона "Об акционерных обществах" // "Вестник Конституционного Суда Российской Федерации" - 2004 - N 2. С.4

² Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения 09.03.2010).

ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИСТОЧНИК ПРАВА

По вопросу о том, являются ли решения Конституционного Суда России (далее КС) источниками права, в юридической науке уже довольно длительное время высказываются различные точки зрения. Одни учёные-юристы, ссылаясь на особенности романо-германской правовой традиции, которой следует и правовая система России, утверждают, что решения КС не являются источниками права, судебное правотворчество отсутствует, поскольку иное ведёт к смешению функций судебной и законодательной власти и противоречит конституционному принципу разделения властей¹. Другие видят в решениях КС определённый источник права в форме прецедента² либо особого правотворческого акта³. Единства мнений по данной проблеме нет и среди судей самого КС⁴.

На современном этапе правовая наука не испытывает трудности восприятия судебной практики, частью которой является и юрисдикционная деятельность КС как источника права⁵. Отрицание регулирующего значения судебной практики на основе того, что это не согласуется с особенностями романо-германской правовой семьи, довольно условно. Прежде всего, само мнение о принадлежности правовой системы России к указанной правовой семье далеко не бесспорно, если по свидетельству даже видных зарубежных правоведов имеет место сближение, а не отождествление правовых традиций⁶. Достаточным доказательством может вполне служить сам факт официального признания юрисдикции Европейского суда по правам человека и прецедентного характера его решений⁷. По этому поводу 28 октября 2011 г. на международной конференции «Конституционный контроль: доктрина и практика» председатель КС Валерий Зорькин согласился, что к нам идет влияние прецедентного права из других систем. И при этом отметил, что «должен быть синтез, а не противопоставление» прецедентного права и законодательства.

¹ См., например: Нерсесянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права: Сб. науч. ст. м., 2000. С. 110-111; Кулафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. с. 145-146.

² См., например: общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. ., 2000. С. 193-194.

³ См., например: Лазарев Л. В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права // Журнал российского права. 1997. № 11. с. 6; Вопленко Н. н. О понятии и функциях правотворческого толкования // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. с. 72-80.

⁴ См.: Эбзеев Б. С. Конституционный суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1995. 32-3. с. 83-85; Баллай М. В. Конституционное право российской федерации. м., 2001. с. 27; Вирук н. В. Конституционное правосудие в России (1991-2001): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 105-108.

⁵ О опровержении тезиса об исключительно правоприменительном характере судебных решений м. : Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. м., 2003. С. 37-46; Марченко м. Н. Источники права. м, 2005. С. 385-392.

⁶ См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. м., 1998. С. 112-115; Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М., 1998. т.1. С. 111.

⁷ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

из основных противоречий : между требованиями социальной справедливости и правового равенства. Под данное противоречие подпадают наиболее уязвимые социальные группы , такие как инвалиды. Для защиты прав инвалидов в Российской Федерации сочетается общее и специальное законодательство. Согласно Конституции Российской Федерации Россия является социальным государством и тем самым гарантирует социальную поддержку и защиту всем своим гражданам.

Инвалиды- полноправные граждане Российской Федерации, обладающие всеми конституционными правами. Но, имея ограниченные возможности, они требуют особого внимания со стороны государства. Принцип общего законодательства в отношении этой категории граждан- никакой дискриминации . Однако для реализации прав инвалидов необходимо создание определенных условий, благодаря которым люди с ограниченными возможностями не будут ощущать существенных отличий от других категорий граждан. Следует заметить, что большинство административных зданий и сооружений, жилых зданий, учебных заведений , объектов культуры и учреждений образования и науки , здравоохранения и социальной защиты , объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания, а также транспортные средства не оснащены специальными приспособлениями и необходимым оборудованием, которые бы позволили людям с ограниченными возможностями беспрепятственно использовать и реализовывать свои права как полноправные граждане Российской Федерации.

Россия, провозглашая себя социальным государством , устанавливает обязанность проводить такую социальную политику , которая гарантировала бы каждому россиянину необходимый жизненный уровень , позволяющий человеку существовать достойно , т.е. формировать себя как личность , принимать непосредственное участие в производстве материальных и социальных благ. ¹

В современном понимании социальные права находятся в одном ряду с иными основными правами и свободами человека и гражданина – личными и политическими. Это делает их конституционно равноценными и предполагает одинаковую правовую защиту, в том числе и в рамках конституционного правосудия. Свободное развитие личности достижимо, если права, закрепленные в Конституции и в законах базируются на признании достоинства человека и если в государстве реализуются гражданские , политические , экономические , социальные и культурные права. Если государство способствует человеку в обеспечении его благополучия и не создает никаких искусственных преград для трудовой или предпринимательской деятельности, гарантирует и защищает интересы прав и свобод всех членов общества.

сил (капитала и труда), действующих на предприятие является предпосылкой существования и работы предприятия»¹.

По мнению П. Бадуря «аргументация Федерального Конституционного Суда ФРГ о дополнительной социальной легитимности управления предприятием и о правовой характеристике координации и интеграции всех действующих сил предприятия не находится в русле предпринимательской свободы ст.12 Основного Закона»².

Тем не менее, Федеральный Конституционный Суд ФРГ подтвердил конституционность оформления социального порядка, в соответствии с Законом 1976г., устанавливающим особое значение для социальных программ, разрабатываемых профсоюзами на предприятии, конституционно подтвердив, что нет ограничения общественно-правовой частной автономии предприятий, которая находится под специфической защитой предпринимательской свободы.

Собственность является важным элементом осуществления предпринимательской деятельности, поэтому ее признание и конституционность ограничения, связанная с обеспечением частных и публичных интересов нашли отражение в правовых позициях Конституционного Суда РФ и Федерального Конституционного Суда ФРГ. С точки зрения частного интереса предпринимателя собственность является материальным обеспечением экономической деятельности и дополнительно составной частью экономической независимости и свободы предпринимателя. С публичной точки зрения государство заинтересовано в эффективном собственнике предприятия, плательщике налога на имущество как основы здоровой экономики.

Конституционный Суд РФ установил, что «согласно Конституции Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2); в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); каждый имеет право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1).

По смыслу названных положений, термином "имущество" охватывается любое имущество, связанное с реализацией права частной и иных форм собственности, в том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования и распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях. Реализация имущественных прав осуществляется на основе общеправовых принципов неприкосновенности собственности и свободы договора, предполагающих равенство, автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

¹ Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения 09.03.2010).

² Badura P. *Mitbestimmung und Gesellschaftsrecht. Verfassungsrechtliches Korollarium zur Rolle des Privatrechts in der Rechtsordnung.* München, 1991. С.2.

Ограничения права собственности, имущественных прав, а также свободы договора в гражданско-правовом обороте должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно значимым целям защиты соответствующих прав и законных интересов и основываться на законе»¹.

Федеральный Конституционный Суд ФРГ также обратил внимание на категорию «имущество предпринимателя» и правовые основы его ограничения и защиты права собственности предпринимателя, определив в Решении **14, 288 (293f)**, что «поскольку Конституция защищает также предпринимательскую собственность (а не только «личную» собственность) это не означает обязанность государства принимать во внимание только волю собственника, но и учитывать используемые элементы общественного и экономического порядка. Соответственно при ограничении права собственности может и должен законодатель учитывать различность видов собственности (личная, предпринимательская, собственность преступника) по их социальному и политическому значению. Чем выше ...связь с личностью собственника, тем усиливается несущая основа конституционной защиты собственности. С другой стороны у собственности в рамках экономического порядка есть задачи по созданию возможностей принятия частно-автономных решений о потребности и обращения благ, на которых основывается децентрализация экономического процесса и которые общественно желаемую частную инициативу связывает с индивидуальным разделением успеха и рынка»².

Таким образом, Федеральный Конституционный Суд ФРГ подтвердил, что право собственности предпринимателя может сильнее ограничиваться, чем право собственности обычного гражданина, т.е. Суд отошел от принципа равной защиты всех форм собственности.

Сравнивая Решения Федерального Конституционного Суда Германии и Конституционного Суда России, можно отметить схожесть правовых позиций по некоторым вопросам. Например, в отмеченных выше решениях Конституционного Суда РФ и Федерального Конституционного Суда ФРГ в области государственного регулирования экономических отношений, затрагивающих конституционные права предпринимателя, в определении содержания и границ защиты предпринимательской свободы.

Действительно разница позиций имеется только в двух вопросах, которые, в сущности, опираются на правомочия собственника как акционера предприятия. Федеральный Конституционный Суд ФРГ в силу признания социальной ответственности собственника согласно ч.2 ст.14 Основного Закона признал конституционным ограничение права на свободное развитие своего предприятия в силу решающего права голоса профсоюзов, а также установил дифференцированный подход согласно «личной» доктрине основных прав (чем ближе право связано с

направлена на создание условий для развития экономики . Других условий для обеспечения достойной жизни людей не существует. Во второй части статьи перечислены приоритетные направления развития социального государства : охрана труда и здоровья людей , установленный гарантированный минимальный размер оплаты труда , государственная поддержка семьи , материнства , отцовства и детства , инвалидов и пожилых граждан , развитие системы социальных служб , установление пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты . Эти принципы социальной политики и , соответственно, подходы к решению задач социальной защиты граждан согласно новому для нас пониманию требований социальной справедливости , равенства и свободы находят отражение в деятельности Конституционного суда Российской Федерации.

Количество обращений в Конституционный суд в период за **2008-2011**гг. по вопросам равенства составляет **50**, здравоохранения – **265**, охрана трудовых прав – **1412** обращений , охрана жилищных прав – **3958**, и социальная защита – **8239** обращений.¹ Практика показывает : наша страна находится лишь на пути к становлению социального государства . Преобладающее большинство оспариваемых в постановлениях Конституционного суда норм по запросам судов относится к праву социального обеспечения . Очевидно, что в России многие проблемы , возникающие в социальной сфере, остаются неразрешенными на сегодняшний день.

Так, до сих пор открыты вопросы компенсации вреда жертвам аварии Чернобыльской АЭС : приостановление выплаты пострадавшим из-за отсутствия денежных средств у Министерства труда и социального развития региона², отказ в назначении компенсации вреда пострадавшим при ликвидации аварии³, занижение выплат⁴, отказ в выдаче удостоверения , дающего право на получение мер социальной поддержки⁵ И этот перечень не является застывшим .

Заявление на конституционном уровне о приверженности одному из основополагающих принципов современного демократического государства является первым шагом к становлению социального государства в России. Суть данного принципа в том, что «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не является сугубо личным делом самого человека и его родителей , а возводится в ранг общегосударственной политики». Социальная политика государства должна выступать условием социальной стабильности и , в конечном счете, - прочности конституционного строя , она должна формировать доверие к политическим и экономическим институтам государства.

Реализация социальных прав нацелена не просто на создание достойного существования , а на то, чтобы помочь всё большему числу людей включиться в отношения формального равенства и преуспеть в них. Этим и преодолевается одно

1 «Конституционный Суд Российской Федерации»

URL:<http://www.ksrf.ru/Treatments/Pages/StatisticDef.aspx>

2 «Европейский Суд по правам человека. Дело Бурдов против России» URL:<http://www.espch.ru/content/view/13/25/>

3 «Конституционный Суд Российской Федерации»

URL:<http://www.ksrf.ru/Sessions/Pages/ViewItem.aspx?ParamId>

4 «Верховный Суд Российской Федерации» URL:http://www.chernoby186.ru/spisok/sud/10-v07-3_2007.htm

5 «Российский Чернобыль. Дело Колкова» URL:<http://rch-dominio.ru/index.php?id=62>

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 2000 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой открытого акционерного общества "Тверская прядильная фабрика" // "Вестник Конституционного Суда Российской Федерации" - 2000 - N 4. С.6

² Судебная практика Федерального Конституционного Суда Германии: [Электронный ресурс] сайт. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> (дата обращения 09.03.2010).

М.А. Алешина

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ.

Как известно, государственная политика России на современном этапе характеризуется переориентацией своих основных целей и задач для эффективного функционирования экономической и политической сфер. Одной из основных задач является обеспечение достойного уровня жизни и свободного развития человека.

В ст. 7 Конституции Российской Федерации Россия провозглашается социальным государством, «... политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». К таким условиям относят: **1)** социальное обеспечение; **2)** социальное страхование; **3)** социальную помощь; **4)** социальное обслуживание; **5)** социальную службу; **6)** медицинское обслуживание; **7)** защиту трудовых прав; **8)** защиту имущественных и личных неимущественных прав; **9)** защиту прав, свобод и интересов супругов, родителей и детей; **10)** добровольные фонды социального обеспечения.¹ Ведущая роль в создании законодательных и правовых предпосылок для эффективного функционирования социальной сферы принадлежит государству, которое определяет нормативно-правовые ориентиры законодательной и исполнительной власти в социальной сфере.

Рассмотрим конституционные основы социального государства, которые, в первую очередь, составляют две группы норм Конституции: первая – опосредованно (косвенно) регулирующая социальные отношения, вторая – непосредственно (напрямую) регулирующая основы общественных социальных отношений.

В первую группу входят положения гл. 1 «Основы конституционного строя» о форме правления, форме государственного устройства, государственном режиме (ст.1), а также о разделении властей (ст.10), характеристики государства как правового (ст.1). Характеристики Российской Федерации как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовке и принятии социально значимых решений превалируют принципы права, а не мотивы политической и иной целесообразности.

Ко второй группе норм Конституции, которые непосредственно (напрямую) регулируют основы общественных отношений, относятся положения ст. 7 Конституции РФ, которая состоит из двух частей, имеющих самостоятельное значение.² В первой говорится об активной роли государства – его политика должна быть

¹ Материалы международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека // Право и политика. 2000. №2. С. 122-123.

² Зражевская Т.Д., Савченко С.А. Конституционно-правовые аспекты деятельности органов государственной власти в условиях формирования социального государства // Государство и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия. Тюмень, 2007. -313с.

личностью его носителя, тем выше его защита) к ограничению права собственности. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в этих вопросах придерживаются более либерального подхода и не накладывают на конституционные права предпринимателей дополнительных ограничений в силу «социальности» экономических прав.

А.А. Васильев

ПРАВО НА БЕСПЛАТНУЮ КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ КАК СУБЪЕКТИВНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

В соответствии с ч. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Приведенная конституционная формулировка порождает целый ряд вопросов, касающихся возможности получения юридической помощи на бесплатной основе. Является ли указанная возможность правом или это лишь правомочие конституционного права на квалифицированную юридическую помощь? Если это право, то относится ли оно к конституционным правам? Является ли оно при этом субъективным конституционным правом или каким-то иным?

Здесь надо сказать, что в научной литературе высказываются различные точки зрения по всем этим вопросам. Так, ряд специалистов сходятся на том, что право на квалифицированную бесплатную помощь является самостоятельным конституционным правом. Так, В.Д. Мазаев считает, что «исходя из логики законодателя, бесплатная юридическая помощь является конституционным правом-гарантией»¹. Аналогичное мнение высказывает и О.Ю. Кривоносова². А. С. Плетень также указывает на самостоятельность существования субъективного конституционного права на квалифицированную бесплатную юридическую помощь³.

Напротив, согласно позиции, занимаемой П.И. Гаврюшенко и В.В. Калашниковым, комплексное конституционное право на квалифицированную юридическую помощь включает в себя ряд правомочий, одним из которых является возможность получения бесплатной юридической помощи в случаях, предусмотренных законом⁴. Ту же позицию занимает и О.Н. Бондарь⁵.

¹ Мазаев В.Д. Бесплатная юридическая помощь в России как конституционная ценность: законодательная модель // Бесплатная юридическая помощь и обеспечение доступа к правосудию в России. - М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 52.

² Кривоносова О. Ю. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь в Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

³ Плетень А.С. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2008. С. 34.

⁴ Гаврюшенко П.И., Калашников В.В. Конституционное право военнослужащих на квалифицированную юридическую помощь // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6.

⁵ Бондарь О.Н. Конституционное право на получение юридической помощи: сочетание материальных и процессуальных начал // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11.

Точка в этом споре, по крайней мере, на данный момент, была поставлена законодателем, который в ч. 1 ст. 1 Федерального закона "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации"¹ указал: «настоящим Федеральным законом устанавливаются основные гарантии реализации *права граждан Российской Федерации* (далее - граждане) на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения». Таким образом, законодатель четко и однозначно продемонстрировал, что возможность получения бесплатной квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации является самостоятельным правом, а не правомочием более широкого права.

При этом, обратим внимание на то, что законодатель обозначил существование права граждан именно на бесплатную квалифицированную юридическую помощь. Такая его позиция выглядит, наш взгляд, вполне обоснованной. Сама по себе бесплатная юридическая помощь может, разумеется, как квалифицированной, так и неквалифицированной. Однако, если речь ведется о праве на бесплатную помощь, то законодательно (в том числе и на конституционном уровне) может быть закреплено лишь право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь, так как достаточно сложно представить, чтобы у граждан возникла потребность в получении бесплатной неквалифицированной юридической помощи. По сути, право на бесплатную неквалифицированную юридическую помощь не имеет качества особого социального блага, требующего определенного обеспечения и гарантирования.

В силу этого далее в статье будет рассматриваться именно право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь, понимаемое в том смысле, которое вложил в это понятие законодатель. Но вот является ли это право конституционным либо относится к отраслевым правам? Для ответа на этот вопрос представляется необходимым обратиться для начала к самому понятию конституционных прав.

Что же такое «конституционные права»? Данный термин произведен от понятия прав человека в общем и большинство исследователей сходятся на том, что к конституционным следует относить наиболее общие и важные права. Так, М.В. Баглай указывает, что конституционные права - это не все права, которыми обладает человек, а только основные, наиболее важные права, раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту². Л.Д. Воеводин отмечает, что "неотъемлемую часть единой системы прав... граждан составляют их конституционные или основные права..." и что все содержащиеся в конституции права "есть не только конституционные, но и основные"³. И.Н. Шумский полагает, что конституционные (основные) права и свободы - это закрепленные в Конституции России возможности совершать те или иные действия, избирать вид и меру по-

прокурора РФ¹, пройдя согласование и получив одобрение Центральной экспертно-проверочной комиссии Государственной архивной службы России, что, несомненно, подчеркивает его весомое значение. Однако указанному Перечню предшествует Положение о применении Перечня документов, вследствие чего возникает вопрос - что же за документ издан органами прокуратуры: Приказ, Положение или Перечень? В данном случае имеет место неразрешенный выбор наименования правового акта, что является следствием недостаточного уровня знаний практическими работниками в области юридической техники.

Представляется, что в подобной ситуации наиболее целесообразно издание нормативно-правового акта - Положения, в качестве приложения к которому помещается Перечень.

Анализ нормативно-правовых актов органов прокуратуры показал необходимость дополнительной работы по недопущению излишних «творческих» решений. «Необходимо проведение линии чистоты наименований без взаимного утверждения одного документа другим. Это позволит избежать двойного учета одного и того же акта, проходящего под разными названиями. Правило законодательной техники в данной сфере правотворчества должно быть следующим: один документ - одно название; один номер - одна регистрация. Думается, что решение проблемы "форма - содержание" будет способствовать установлению системности нормативных правовых актов, их иерархичности»². При этом системность будет иметь и обратное воздействие на содержание и форму указанных актов, то есть будет способствовать их совершенствованию.

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 30 апреля 1997 г. № 19 «О введении в действие Перечня документов органов прокуратуры РФ с указанием сроков хранения» (вместе с «Положением о применении Перечня документов органов прокуратуры РФ с указанием сроков хранения») // Указ. Сборник. С. 493.

² Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал Российского права. 2004. № 12. С. 59.

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. 3-е изд. М., 2002. С. 159.

³ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 12.

ря 2002 г., вводятся в действие обычным грифом «утверждаю», в то время как другие – с помощью приказа. Вместе с тем, вызывает известное недоумение то, что существуют положения, которые являются приложением к приказу, например, Приложение № 3 к Приказу Генерального прокурора РФ и Министра обороны РФ от 3 октября 2006 г. № 911к/407¹: Положение о выплате федеральным государственным гражданским служащим органов военной прокуратуры материальной помощи за счет средств фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих. Кроме названного Положения в качестве приложений выступают два акта, называемые «Порядок», регулирующие однотипные с Положением вопросы по выплатам бюджетных средств. На наш взгляд, в данном случае требуется издание одного нормативно-правового акта в форме положения. Таким образом, сложившаяся ситуация еще раз подтверждает произвольный выбор формы правового акта практическими работниками, не всегда оказывающийся правильным.

5. Регламент (в пер. с фр. «regle», «reglement» - правила) - **1)** нормативно-правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности центрального аппарата органов прокуратуры – Генеральной прокуратуры РФ, Главной военной прокуратуры; **2)** порядок осуществления деятельности определенной категории работников. И если в первом случае мы имеем дело с отдельно взятым правовым актом, именуемым регламентом, то вторая разновидность представляет собой совокупность правил – регламентов, устанавливающих должностные требования к работникам, объединенным одним актом нормативного характера² - примерные должностные регламенты.

Должностные регламенты имеют значительное сходство с должностными инструкциями, в которых также закрепляются основные требования к образованию, стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, к уровню и характеру знаний, навыков и умений, перечень должностных прав и обязанностей, вопросы взаимодействия служебного взаимодействия с другими служащими. На наш взгляд, данные регламенты особенно актуальны в связи с проводимым в государстве реформированием системы государственной службы.

6. Возвращаясь к вопросу о выборе формы и наименования акта, следует отметить, что, органы прокуратуры допустили возможным появление новой разновидности нормативно-правового акта, имеющего самостоятельный характер, именуемого **Перечень**, аналога которому нет. В данном случае речь идет о Перечне документов органов прокуратуры РФ с указанием сроков хранения³. Данный правовой акт является нормативным и содержит более двухсот наименований правовых актов, подлежащих хранению на протяжении различных сроков.

Особой примечательностью данного акта является процедурная сторона его действия. Перечень утверждается и вводится в действие Приказом Генерального

ведения, пользоваться предоставленными благами для удовлетворения своих интересов и потребностей¹.

Как совершенно справедливо отмечают Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, конституционными являются лишь «конституционно закрепленные права и свободы. Они составляют относительно небольшую часть всех прав и свобод»².

Таким образом, основным (хотя и формальным) признаком конституционных прав является их непосредственное закрепление в Конституции Российской Федерации. Помимо этого признаками субъективных конституционных прав называют обладание высшей юридической силой, закрепление требования их повышенной защиты, придание им статуса юридической базы для всей системы прав человека³.

Право именно на бесплатное получение квалифицированной юридической помощи прямо закреплено в ч. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации. Как верно указывает О.Ю. Кривоносова, сам факт закрепления права на получение бесплатной юридической помощи в Конституции Российской Федерации делает это право конституционным, то есть конституционно урегулированным. Норма о праве на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной, относится к конституционным нормам, так как обладает всеми присущими нормам конституционного права особенностями, и, соответственно, входит в систему правовых норм, составляющих отрасль конституционного права⁴.

Будучи закрепленным в Конституции Российской Федерации, право на квалифицированную бесплатную юридическую помощь обладает свойством стабильности (поскольку размещено в главе 2 Конституции Российской Федерации, которая не может быть подвергнута изменениям) и имеет высшую юридическую силу по сравнению с иными, не указанными в Конституции Российской Федерации, правами. Помимо этого, право на бесплатную юридическую помощь является основой для реализации иных прав. Связано это с тем, что значительное количество прав, также закрепленных в Конституции, требуют для своей реализации юридических знаний. При этом, право на бесплатную юридическую помощь явилось базой для формирования достаточно значительного отраслевого законодательства (уголовно-процессуального; гражданско-процессуального; законодательства об адвокатуре и нотариате, а также специального законодательства о бесплатной юридической помощи).

Таким образом, право на квалифицированную бесплатную юридическую помощь является самостоятельным конституционным правом. Можно ли его отнести к субъективным правам?

В настоящее время под субъективными правами, как правило, понимаются права, принадлежащие отдельным лицам или организациям. В наиболее широком значении субъективное право определяется как вид (мера) возможного поведения,

¹ Справочно-правовая база «Гарант».

² Приказ Генерального прокурора РФ от 16 октября 2006 г. № 92 «Об утверждении примерных должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2006. № 12.

³ Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В 2 тт. Т. 2. – Тула, 2004. С. 493 – 523.

¹ Шумский И.Н. Конституционное право России. М.: Юрист, 1999.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С.58.

³ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. – М., 1997. С. 147.

⁴ Кривоносова О.Ю. Конституционное право на бесплатную юридическую помощь в Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

обеспеченного государственной защитой¹. Это определение различными авторами дополнялось указанием на возможность обладания социальным благом², удовлетворения личных интересов на основе сочетания их с общественными, государственными интересами³, требования определенного поведения от обязанных лиц⁴.

Наличие значительного числа определений понятия субъективного права объясняется исключительно богатством содержанием этого явления, в результате чего каждый исследователь выделяет и подчеркивает те его стороны, которые он считает наиболее существенными для своего анализа⁵.

В настоящее время большинство отечественных правоведов рассматривают все конституционные права граждан как субъективные⁶. Н.И. Матузов отмечает, что все права граждан могут быть квалифицированы как субъективные, исходя из их принадлежности субъекту и относительной зависимости от субъекта; реальной гарантированности и осуществимости заключенных в них социально-правовых возможностей; надежной охраны и защиты их от нарушений; наличия у субъекта определенного притязания, которое он в любое время может предъявить соответствующим органам и организациям, а также гражданам, чтобы реализовать свое право⁷. По мнению Ж.И. Овсепян, «закрепление в текстах послевоенных и более поздних конституций основных прав и свобод, относящихся не только к публично-правовому блоку, но и к частноправовому профилю (социально-экономические права), создало предпосылки для модификации категориального инструментария юридической науки: замены (вытеснения) понятия "субъективное публичное право" новым, более имманентным понятием - "субъективное конституционное (основное) право"»⁸.

Как верно отмечает Л.Д. Воеводин, субъективность конституционных прав, свобод и обязанностей состоит именно в том, что они принадлежат не только всем вообще, но и каждому отдельному гражданину, что принадлежащее субъекту пра-

б) приказы, регулирующие вопросы работы с кадрами, где определяется штатная численность и структура различных подразделений органов прокуратуры, полномочия этих подразделений.

в) приказы, в которых, наряду с нормами права содержатся и конкретные предписания отдельным лицам и подразделениям, свойственные актам применения права.

Частую в актах органов прокуратуры можно встретить правовые предписания, адресованные конкретным исполнителям. Подобные «адресные предписания» содержатся в распорядительной части приказа и устанавливают обязанность какого-либо должностного лица, нередко с указанием фамилии и инициалов, по контролю за выполнением данного приказа. Подобное сочетание персонализированных предписаний с нормативными может ввести в заблуждение относительно их действия во времени. С прекращением действия конкретных предписаний временного характера нормативная часть правового акта продолжает действовать.

Из-за наличия подобных предписаний нормативным в целом приказ признавать невозможно, но и безапелляционное его отнесение к числу ненормативных не вполне оправдано. Соглашаясь с мнением А. В. Мицкевича¹ о том, что подобные акты являются смешанными, полагаем, что данный приказ и аналогичные акты можно признать нормативными лишь в части, содержащей в себе нормы права.

Таким образом, нормативными является незначительная по отношению к общему числу часть приказов.

3. То же самое можно сказать и об указаниях, издаваемых руководителем прокуратуры, по вопросам организации исполнения приказов, инструкций и других актов данной или вышестоящей прокуратуры, а также по вопросам информационно-методического характера.

4. Нередко в органах прокуратуры используется и такая форма акта, как **положение**, под которым понимается правовой акт, определяющий задачи, структуру, функции, обязанности, права, ответственность, организацию работы прокуратур и их структурных подразделений, учреждений, организаций и должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации, участие общественных организаций в управленческой деятельности, другие формы государственно-служебных и трудовых правоотношений².

Положения, как правило, объемны и сложно структурированы. Они, кроме основного текста, подразделяющегося на разделы, главы, могут содержать дополнительные приложения, в том числе в схемах и таблицах.

Примечательным является порядок их введения. Так, некоторые положения, например Положение об отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, утвержденное Генеральным прокурором РФ 2 сентября

¹ См.: *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. - М., 1967. С. 28-30.

² Приложение 1 Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генерального прокурора 28 декабря 1998 г. 3 93 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В 2 т. Т. 2. - Тула, 2004. С. 446.

¹ Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях / Вопросы советского государственного права. М., 1959. С. 159.

² Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Известия ВУЗов. Правоведение. 1967. № 1. С. 41.

³ Витрук Н.В. Субъективные права советских граждан и их развитие в период строительства коммунистического общества. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Киев, 1965. С. 6.

⁴ Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009. С. 42.

⁵ Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 188.

⁶ См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985; Воеводин Л.Д. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе. М., 1987; Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978; Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. М., 1984; Лепешкин А.И. Правовое положение граждан. М., 1966; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987; Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации. Уфа, 1990; Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. М., 1974.

⁷ Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 93.

⁸ Овсепян Ж.И. Развитие учения о субъективном характере основных (конституционных) прав и свобод в классической научной теории // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 6.

тивными актами и актами толкования, относя последние к числу «нормативных», о чем четко высказался в одной из своих статей М. И. Байтин¹.

Инструкции же устанавливают порядок организации или проведения чего-либо, дают определение различных понятий, то есть фактически устанавливают правовые нормы. В заголовке инструкции содержится круг вопросов, подлежащих урегулированию. Текст, как правило, делится на разделы, подразделы, пункты, подпункты. В тексте используются слова «должен», «следует», «необходимо»². Таким образом, инструкции по общему правовому содержанию можно отнести к числу нормативных актов, которые одновременно с тем содержат элемент толкования.

Наиболее часто применяемой в органах прокуратуры РФ является Инструкция по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ, утвержденная Приказом Генерального прокурора РФ. Несомненно, данный правовой акт является нормативным, так как устанавливает *на единой основе* всю систему делопроизводства в органах прокуратуры, определяет порядок приема, учета, регистрации, перевода, подготовки, оформления, размножения, контроля за исполнением документов, формирования их в дела и надзорные производства, хранения и использования. Положения Инструкции распространяются на организационно-распорядительные и информационно-справочные документы, на остальные (процессуальные, финансовые и другие) – только в части, касающейся общих принципов работы и подготовки к сдаче в архив.

2. Наиболее распространенным актом, издаваемым в органах прокуратуры, является **приказ** – правовой акт, издаваемый руководителем прокуратуры на основе и во исполнение законов по основным вопросам организации и деятельности органов прокуратуры, отдельным отраслям прокурорского надзора и личному составу. Как известно, приказы по своему характеру могут быть нормативными и ненормативными. Ненормативные приказы выступают в качестве интерпретационных или правоприменительных актов, о которых речь пойдет далее.

Нормативными, по нашему мнению, являются следующие приказы:

а) утверждающие, приводящие в действие и признающие недействующими различные инструкции, правила, положения.

Установлено, что инструкции нормативны по содержанию. Однако в них не содержится норм о порядке введения в действие. Для этого в практической деятельности применяется дополнительный правовой акт, в качестве которого в органах прокуратуры выступает соответствующий приказ. Сопутствующий приказ полностью разделяет судьбу «основного акта»: является нормативным и действует на протяжении того времени, пока является таковым основной правовой акт.

В случае утверждения межведомственного правового акта, в сопровождающем приказе могут содержаться требования о разработке дополнительного акта между соответствующими органами на нижестоящем уровне.

во (как вид и мера его возможного поведения) зависит в известных пределах от его воли и сознания, личного желания и усмотрения, особенно в смысле использования. При этом конституционные права, свободы и обязанности граждан уже ни в коей мере не отождествляются с их правами, свободами и обязанностями, приобретенными в результате вступления в те или иные конкретные правоотношения. И основные права и свободы, и права, возникающие из конкретных правоотношений, суть субъективные, однако их юридическая природа различна¹. Все вышесказанное, разумеется, относится и к конституционному праву на бесплатную квалифицированную юридическую помощь.

Таким образом, с учетом всего вышеизложенного, мы можем определить право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь как конституционное субъективное право, заключающееся в возможности получения физическими лицами юридических услуг на территории Российской Федерации без взимания за это платы в какой бы то ни было форме, оказываемых специальными субъектами, которым предоставлено право и (или) возложена обязанность оказывать такую помощь, реализуемое во всех случаях возникновения потребности в юридических услугах при соблюдении определенных федеральным законом условий.

Д.С. Велиева

ПРАВО НА ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОПРИЯТНОГО СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционное провозглашение основных направлений социальной политики налагает на Российское государство конституционную обязанность по созданию «условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Вместе с тем требуется уяснение содержания категории «достойный уровень жизни» с учетом международного и национального законодательства.

Согласно ст. 25 Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам². Право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни провозглашено и в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах³.

¹ См.: Байтин М. И. О юридической природе решений Конституционного Суда РФ // Государство и право. 2006. № 1.

² См.: Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М., 1999, С. 210.

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 154.

² См.: Рос. газ. 1995. 5 апр.

³ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12. С. 1–5.

Тенденция комплексного подхода к пониманию права на достойный уровень жизни отражена и в основополагающих международных документах по окружающей среде. Прежде всего, эта Стокгольмская декларация 1972 г., провозгласившая право человека на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь (Принцип 1)¹, а также Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., закрепляющая право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой (Принцип 1)².

О необходимости обеспечения достойного уровня жизни говорится и в других актах. Например, в Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.) заявлено о том, что партнерство «Россия – Европейский Союз» на предстоящее десятилетие включает в себя охрану окружающей среды и создание достойных условий жизни в Европе³.

Определение понятия «достойная жизнь» содержится в Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества Независимых Государств: «Под достойной жизнью человека понимается его материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием человека – его физическое, умственное и нравственное совершенствование»⁴.

Обеспечение стандартов достойной жизни в этом документе названо в числе критериев оценки степени социальности правового демократического государства. Согласно Концепции совершенствование системы социального законодательства проявляется как реализация социальных функций государства, обеспечение права каждого человека на достойную жизнь. Непосредственно в сфере охраны окружающей среды названы следующие социальные функции: обеспечение достойного качества жизни и здоровья населения при условии сохранения природных систем, поддержание их целостности для устойчивого развития общества, обеспечение экологической безопасности страны.

Обязательной составляющей стандартов достойного уровня жизни должны быть и экологические факторы, наличие благоприятной, здоровой окружающей среды. Такой вывод следует и из правовой позиции Конституционного Суда РФ. В постановлении от 11 марта 1996 г. № 7-П Конституционный Суд указал, что устанавливаемое государством в соответствии с целями, закрепленными в ст. 7 Конституции РФ, гарантии социальной защиты граждан применительно к праву на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья могут включать комплекс льгот

ние) придается нормативный характер»¹.

Приведенные выше замечания имеют отношение и к правовым актам органов прокуратуры, в том числе и к издаваемым ими нормативным актам.

Рассмотрим основные формы нормативных правовых актов органов прокуратуры Российской Федерации:

1. Инструкции (лат. *instructio* - наставление, устройство) – нормативный акт, издаваемый или утверждаемый руководителем прокуратуры в целях определения порядка выполнения отдельных видов работ, правил работы с документами, регулирования организационных, финансовых и иных сторон деятельности органов прокуратуры, структурных подразделений и должностных лиц².

В настоящее время в органах прокуратуры действует порядка двадцати инструкций различного рода, затрагивающих все основные направления деятельности прокуратуры.

При этом органы прокуратуры, как правило, не считают инструкцию самостоятельным документом, что проявляется в их рассылке с помощью дополнительных актов, чаще всего, приказов, что ведет к образованию разных сочетаний инструкций с другими актами. Данная ситуация сложилась еще в прошлом столетии и сохраняется до настоящего времени.

Кроме того, «симбиозы» приказ-инструкция, приказ-положение, приказ-перечень, приказ-регламент создают дополнительные проблемы с их применением, так как в силу недостаточно определенной самостоятельности второго, но главного по содержанию акта, неясным остается название всего акта в целом – приказ или инструкция, положение, регламент. Поэтому поисковые правовые системы могут один и тот же нормативно-правовой акт проводить и как приказ, и как инструкцию, утвержденную приказом.

По нашему мнению, инструкция – это самостоятельный вид нормативно-правового акта, содержащий нормы права и направленный на установление последовательности совершения субъектами права определенных действий. А потому оптимальными вариантами введения в действие инструкций могут быть либо их утверждение грифом руководителя «утверждаю», либо простое подписание наравне с иными актами.

Актуальными до настоящего времени остается заключение А. В. Мицкевича, который еще в своё время отметил, что «без правильного отличия нормативных актов от ненормативных немислимы ... введение в действие правовых норм, расписка законодательства от устаревших положений, учет действующего законодательства»³.

Между тем, практические работники нередко за повседневной работой забывают некоторые постулаты теории права и ставят знак равенства между норма-

¹ См.: Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 682–687.

² См.: Там же. С. 687–692.

³ См.: Дипломатический вестник. 1999. № 11. С. 20–28.

⁴ Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества Независимых Государств: принята в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 г. постановлением 28-6 на 28-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств: информ. бюл. 2007. № 40. С. 153–193.

¹ Бошно С. В. Понятийные и технико – юридические проблемы подзаконных актов // Журнал Российского права. 2004. № 12. С. 53.

² Цит. по Сборнику основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. В 2 т. М. 2002. Т. 2. С. 445.

³ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. - М., 1967. С. 15.

ской общественностью проблем, свойственных российскому уголовному праву и уголовному процессу (в аспекте потенциального использования потенциала конституционного правосудия для поиска возможных решений).

С.Е. Якушева

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вся совокупность правовых актов, лежащих в основе организации и деятельности прокуратуры представляет собой массив нормативных актов, принимаемых не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта федерации. При этом наименее изученной до настоящего времени остаются нормативно-правовые акты, издаваемые органами прокуратуры.

В силу своей малоизученности, на практике нередко возникают такие трудности с их применением, как нарушение формы акта, излишнее количество оценочных категорий, придание нормативности таким формам актов, для которых это не предусмотрено.

Решение данных проблем видится в сближении практики с теорией, в изучении и применении в своей практической деятельности работниками органов прокуратуры теоретических наработок в данной области. Кроме этого, на наш взгляд, необходима более четкая классификация всех подзаконных нормативно-правовых актов.

С утилитарной точки зрения нормативно-правовой акт прокуратуры можно признать полезным, если им достигаются цели, которые были поставлены при его издании, как в сфере организации, так и всех иных направлений деятельности органов прокуратуры РФ.

Правовые акты органов прокуратуры могут быть изданы в форме приказа, указания, распоряжения, положения и инструкции, а также в форме информационных писем, постановлений Коллегии Генеральной прокуратуры РФ, обзора практики осуществления прокурорского надзора и акта прокурорского реагирования на нарушения закона. Однако в практической деятельности нередко возникает вопрос – в какой из названных форм могут быть изданы именно нормативные акты?

Следует согласиться с мнением С. В. Бошно в том, что, в «настоящее время существуют устойчивые негативные тенденции по изданию подзаконных правовых актов:

- 1) акты принимаются в формах, не разрешенных (наставления, указания) и прямо запрещенных (письма и телеграммы) вышестоящими органами;
- 2) официальные наименования дополняются оценочными категориями (методические, примерные, временные и др.);
- 3) имеются заблуждения относительно формы и содержания (например, разъяснение используется как самостоятельная форма);
- 4) локальным правоприменительным актам (например, приказ, распоряже-

и компенсаций, выходящих за пределы возмещения ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением¹.

Статья 42 Конституции РФ провозглашает право каждого на благоприятную окружающую среду. Этому праву корреспондирует обязанность государства принять достаточные меры для защиты природы и людей при радиационных авариях и катастрофах. Аналогичная позиция была выражена и в постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П². В другом постановлении Суд отметил, что к числу конституционно признаваемых и защищаемых прав и свобод человека и гражданина относятся право на охрану здоровья, а также право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением (ст. 41 и 42 Конституции РФ), которым корреспондирует обязанность государства обеспечить экологическое благополучие путем охраны окружающей среды, предотвращения экологически опасной деятельности, предупреждения и ликвидации последствий аварий и катастроф, в том числе радиационных³.

В рамках реализации этой обязанности в соответствии с целями политики Российской Федерации как социального государства на законодательном уровне разработана система мер социальной защиты лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Следовательно, социальные и экономические права призваны обеспечить человеку достойный жизненный уровень с учетом экологических характеристик⁴.

Многочисленными наблюдениями показано, что структура и частота заболеваемости находится в прямой зависимости от качества среды обитания человека, и в частности от состава промышленных выбросов. Доктор В. Черноусенко, физик-ядерщик, писал, что только в мероприятиях по ликвидации радиационного загрязнения принимали участие от пяти до семи тысяч человек, и все, кто с самого начала участвовал в этих работах и подвергался радиационному облучению в течение часа

¹ См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова»: постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14. Ст. 1550.

² См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 дек. 1997 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 5711.

³ См.: По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатковского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило: постановление Конституционного Суда РФ от 10 нояб. 2009 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48. Ст. 5866.

⁴ См.: Пуцкарева Э.Ф. Международный экологический правопорядок и экологические права человека: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

или больше в районе разрушенной АЭС, уже умерли. По крайней мере **20** миллионов советских граждан получили высокую дозу облучения, и погибли уже десятки тысяч людей¹.

По официальным источникам, в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС загрязненными цезием оказались территории **17** стран Европы общей площадью **207,5** тысячи кв. км. Радиоактивному загрязнению подверглись более **59,3** тысячи кв. км территорий **14** субъектов РФ, на которых проживали около **3** млн человек².

Для изучения медицинских последствий и анализа состояния здоровья пострадавшего населения с **1986** г. ведется Российский государственный медико-дозиметрический регистр на базе Медицинского радиологического научного центра Российской академии медицинских наук (г. Обнинск)³. В настоящее время в Регистре хранится информация более чем на **600** тысяч граждан Российской Федерации, подвергшихся радиационному воздействию вследствие аварии на ЧАЭС, в том числе на **186** тысяч ликвидаторов, проживающих во всех субъектах РФ.

В **1991** г. был принят Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» с целью обеспечения защиты прав и интересов, социальной поддержки граждан Российской Федерации, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС **26** апреля **1986** г., либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы⁴.

Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» предусматривает систему мер, обеспечивающих социальные гарантии этим гражданам.

Меры государственной поддержки лиц, подвергшихся радиационному воздействию вследствие основных крупномасштабных катастроф и инцидентов, унесших жизни и здоровье непосредственных участников событий, создавших потенциальную угрозу здоровью людей, участвовавших в восстановительных работах, а также жителей территорий, загрязненных радионуклидами, предусмотрены и

Суде Российской Федерации» часть седьмая статьи **236** Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, исключая обжалование вынесенного по итогам предварительного слушания постановления суда о приостановлении производства по делу, не имеет юридической силы с момента признания и не подлежит применению как содержащее регулирование, ранее признанное Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации»¹.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от **29** июня **2004** года № **13-П** по делу о проверке конституционности отдельных положений статей **7, 15, 107, 234** и **450** Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы².

3. Постановление Конституционного Суда РФ от **22** марта **2005** года № **4-П** «По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан»³.

Имеются и многочисленные иные Постановления Конституционного Суда РФ по вопросам, касающимся российского уголовного процесса.

Количество и содержание Постановлений Конституционного Суда РФ по вопросам, связанным с современным российским уголовным правом и уголовным процессом, весьма наглядно иллюстрирует стремление судей Конституционного Суда к совершенствованию национального законодательства. Как показывает изучение практики Конституционного Суда РФ, перспектив в данной деятельности – вполне достаточно. Для получения надлежащего результата в подобной деятельности, как минимум, целесообразным представляется широкое обсуждение юридиче-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от **8** декабря **2003** года № **18-П** по делу о проверке конституционности положений статей **125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405** и **408**, а также глав **35** и **39** Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру **2011** года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения – **23.11.2011** г.).

² Постановление Конституционного Суда РФ от **29** июня **2004** года № **13-П** по делу о проверке конституционности отдельных положений статей **7, 15, 107, 234** и **450** Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру **2011** года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения – **23.11.2011** г.).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от **22** марта **2005** года № **4-П** «По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан» // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру **2011** года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения **22.11.2011** г.); Правовая система «Гарант». Гарант-студент. Специальный выпуск для студентов, аспирантов и преподавателей. **2011**. Весенний семестр. (CD-диск); <http://iv.garant.ru/SESSION> (дата последнего посещения **23.11.2011** г.).

¹ См.: *Попов В.Ф., Толстихин О.Н.* Общая экология: электронное учеб. пособие. Якутск, **2000**. URL: www.sitc.ru/ton/chapter11.html

² Загрязненными вследствие аварии на ЧАЭС оказались более **2** млн гектаров сельскохозяйственных угодий и около **1** млн гектаров земель лесного фонда Российской Федерации. В России наиболее загрязненными территориями являются Брянская область (**11 800** кв. км загрязненных территорий), Калужская область (**4900** кв. км), Тульская область (**11 600** кв. км) и Орловская область (**8900** кв. км). Были переселены или выехали самостоятельно более **56** тысяч жителей населенных пунктов Брянской области, расположенных на наиболее загрязненных территориях. В ликвидации последствий аварии на ЧАЭС приняли участие около **200** тысяч россиян. В настоящее время **78,4%** ликвидаторов страдают хроническими заболеваниями и имеют III группу инвалидности. В среднем в России ежегодно из **15** тысяч жителей **53–56** человек становятся инвалидами, а среди ликвидаторов этот показатель в **5–10** раз выше. Среди чернобыльцев **25** тысяч инвалидов, из которых почти половина – инвалиды II группы.

³ См.: **21**-я годовщина со дня аварии на Чернобыльской АЭС: [офид. сайт Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий]. URL: www.mchs.gov.ru

⁴ См.: О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон РФ от **15** мая **1991** г. № **1244-1** // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. **1991**. № **21**. Ст. **699**; Собр. законодательства Рос. Федерации. **2009**. № **48**. Ст. **5866**.

ния, его общественно опасные последствия, вина и не включаются данные, характеризующие личность посягавшего. Признаки, присущие субъекту преступления (возраст, пол, должностное положение, судимость и др.), сами по себе не представляют общественной опасности. Они не влияют на наличие и степень общественной опасности преступного деяния, поскольку иное решение вопроса означало бы нарушение принципа равенства граждан перед законом¹. Законодательное понятие преступления (ст. 14 УК РФ) не включает и не должно включать характеристику личности, ее нравственные качества, поведение в прошлом².

Ж) Вынесенное 31 марта 2011 года № 3-П (г. Санкт-Петербург) «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 138 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.В.Капорина, И.В.Коршуна и других»³.

Судьями Конституционного Суда РФ выносились и 7 определений по вопросам, связанным с уголовным правом. Значение указанных определений Конституционного Суда РФ для вопросов надлежащего истолкования положений Уголовного кодекса РФ, несомненно, меньшее, по сравнению с поименованными выше постановлениями, вынесенными по соответствующим вопросам Конституционным Судом РФ.

1. Акты Конституционного Суда РФ по вопросам уголовного процесса.

Весьма значительное число постановлений Конституционного Суда РФ было вынесено по вопросам уголовного процесса. В числе них следует выделить, в частности:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 года № 18-П по делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан. По данному делу Конституционный Суд РФ постановил (в том числе):

«2. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 52, часть четвертую статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. ...

4. Признать не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 129, часть девятую статьи 246 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

5. В соответствии со статьей 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном

Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»¹.

Обязанность государства по возмещению вреда от экологических бедствий конкретизируется и в Федеральных законах: «Об использовании атомной энергии» (ст. 15 и 53)², «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 18)³ и «О радиационной безопасности населения» (ст. 22, 25 и 26)⁴, предусматривающих систему мер, направленных на обеспечение радиационной безопасности, защиту населения от чрезвычайных ситуаций и возмещение в полном объеме вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, подвергшихся радиационному облучению в результате радиационного воздействия, в том числе мер социальной поддержки, предполагающей предоставление льгот, денежных компенсаций и иных выплат.

В целях улучшения социальной защищенности лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненных к ним категорий граждан Правительством Российской Федерации приняты ряд постановлений в рамках социальных обязательств Российского государства.

Общеизвестно, что здоровье населения является зримым показателем социального благополучия, нормального экономического функционирования общества, важнейшей предпосылкой национальной безопасности страны.

Как было указано в Государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации за 1998 г., среди основных демографических показателей в Российской Федерации в последнее десятилетие XX в. особенно негативные изменения претерпели показатели смертности и рождаемости. Если в 1980 г. в России рождалось 2,2 млн человек, то в 1998 г. – только 1,28 миллиона. Естественная убыль населения в 1998 г. составила 705 тысяч человек. Такая статистическая картина отражает процесс депопуляции со скоростью и интенсивностью, характерной для периодов войн. Превышение смертности над рождаемостью характерно для 66 субъектов Российской Федерации, где проживают 92% населения страны.

В 2006–2009 гг. рождаемость в России упала на 30%, смертность возросла на 15%. Здоровыми к 7-летнему возрасту остаются 23% детей, а к 17-летию – лишь 14%⁵.

Действующее законодательство предусматривает защиту российских граждан от факторов неблагоприятного воздействия. Так, согласно ст. 8 Федерального

¹ См.: Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность.- М., 1969.- С. 67.

² Сабитов Р.А. Спорные решения Конституционного Суда Российской Федерации, относящиеся к уголовному законодательству // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты. Материалы III российского конгресса уголовного права (29-30 мая 2008 г.), Москва, МГУ им. М.В.Ломоносова.- М.: Проспект, 2008.- С.с. 115-117.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2011 года № 3-П (город Санкт-Петербург) «по делу о проверке конституционности части третьей статьи 138 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.В.Капорина, И.В.Коршуна и других» // «Российская газета». 13 апреля 2011 г. ; www.rg.ru/printable/2011/04/13/ks-grazhdane-doc.html (дата последнего посещения 22.11.2011 г.).

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 128.

² Об использовании атомной энергии: федер. закон от 21 нояб. 1995 г. № 170-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4552.

³ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁴ О радиационной безопасности населения: федер. закон от 9 янв. 1996 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 141.

⁵ См.: Влияние изменений окружающей среды на здоровье человека. URL: ru.mo.ucoz.ru/publ/6-1-0-218

закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека.

В ст. 1 этого Закона понятие «среда обитания человека» характеризуется как совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека. К факторам среды обитания относятся биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные), химические, физические (шум, вибрация, ультразвук, тепловое, ионизирующее, неионизирующее и иные излучения), социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и ряд иных, которые оказывают или могут оказывать воздействие на человека и (или) на состояние здоровья будущих поколений.

Напомним, что достойная жизнь человека возможна только в условиях благоприятной окружающей среды. Следовательно, обеспечение права на благоприятную среду обитания следует рассматривать как составную часть конституционного права на благоприятную окружающую среду. Последнее имеет существенное значение для основополагающих конституционных прав. Результатом обеспечения права на благоприятную окружающую среду являются право на жизнь, право на охрану здоровья.

Социальные обязательства Российского государства по обеспечению экологически благополучного состояния окружающей среды были предметом разбирательства и в Конституционном Суде РФ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в ряде постановлений, забота государства о восстановлении нарушенных вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС конституционных прав и интересов граждан, в том числе путем возмещения вреда, реализуется в русле обеспечения радиационной безопасности и экологического благополучия исходя из целей и принципов правового и социального государства, провозглашенных в ст. 1, 2 и 7 Конституции Российской Федерации². В другом постановлении Суда подчеркивается, что конституционно-правовая природа отношений, возникающих при возмещении государством вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, обуславливает необходимость максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения. При этом решения законодателя о внесении изменений в способы возмещения вреда, об уточнении критериев его дифференциации

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

² См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова»: постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1996 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14. Ст. 1550; По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 дек. 1997 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 5711.

Е) Вынесенное 19 марта 2003 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1-8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан. По данному делу Конституционный Суд РФ постановил (в том числе):

«1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения статей 16, 18, 68. пункта «н» части второй статьи 105, пункта «в» части третьей статьи 111 и пункта «в» части третьей статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации в части, касающейся регламентации уголовно-правовой квалификации преступления и назначения за него наказания при наличии у лица, совершившего это преступление, непогашенной или неснятой судимости, в том числе в случаях неоднократности и рецидива преступлений, поскольку, по смыслу указанных положений, ими не допускается повторное осуждение и наказание за преступление, за которое лицо уже было осуждено, а также двойной учет имеющейся у лица судимости одновременно при квалификации преступления и назначении наказания.

1.1. Этим не исключается право федерального законодателя – при соблюдении закрепленных Конституцией Российской Федерации гарантий личности в ее публично-правовых отношениях с государством – установить иное регулирование судимости, неоднократности и рецидива преступлений и их уголовно-правовых последствий»¹.

Следует согласиться с мнением Р.А.Сабитова, характеризующего указанное выше Постановление Конституционного Суда РФ как весьма спорное². Общественная опасность посягательства на охраняемые уголовным правом отношения состоит в противоречии интересам граждан, организаций, общества и государства поведения лица, виновно причиняющего или создающего угрозу причинения существенного вреда определенным социальным ценностям. В структуру общественной опасности посягательства входят общественная опасность объективного дея-

исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 363 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина А.А.Кизимова // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.).

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2003 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1-8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.).

² Сабитов Р.А. Спорные решения Конституционного Суда Российской Федерации, относящиеся к уголовному законодательству // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты. Материалы III российского конгресса уголовного права (29-30 мая 2008 г.), Москва, МГУ им. М.В.Ломоносова.- М.: Проспект, 2008.- С.с. 115-117.

но-правовой режим, в рамках которого – с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, - происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («вплоть до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, т.е. на реализацию цели, закрепленной статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, означают, что исполнение данного Постановления в части, касающейся введения суда с участием присяжных заседателей на всей территории Российской Федерации, не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей»¹. Следует в полной мере согласиться с мнением Г.И.Богущ о том, что сохранение смертной казни в российском законодательстве является нарушением Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод,² поскольку само наличие в уголовном законе данной меры уже создает потенциальную угрозу для граждан со стороны государства подвергнуться бесчеловечному наказанию.³ Полностью следует поддержать и точку зрения Ф.Р.Сундунова, обоснованно считающего, что отказ от смертной казни предопределяется не только международно-правовыми обязательствами Российской Федерации, но и общим духом ее Конституции⁴.

Д) Вынесенное 26 ноября 2002 года № 16-П по делу о проверке конституционности положений статей 77.1, 77.2, частей первой и десятой статьи 175 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 363 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина А.А.Кизимова⁵.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.); Правовая система «Гарант». Гарант-студент. Специальный выпуск для студентов, аспирантов и преподавателей. 2011. Весенний семестр. (CD-диск); <http://iv.garant.ru/SESSION> (дата последнего посещения 23.11.2011 г.).

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.).

³ См.: Богущ Г.И. Смертная казнь – жестокое, бесчеловечное и унижающее человеческое достоинство наказание // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы восьмой международной научно-практической конференции (27-28 января 2011 г.), г. Москва, МГЮА.- М.: Проспект, 2011.- С.с. 260-268.

⁴ Сундунов Ф.Р. Смертная казнь как рудимент средневековья: о предпосылках ее отмены // Уголовное право: истоки, реалии, переход к устойчивому развитию. Материалы VI российского конгресса уголовного права (26-27 мая 2011 г.), г. Москва, МГУ им. М.В.Ломоносова.- М.: Проспект, 2011.- С.с. 185-188.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 ноября 2002 года № 16-П по делу о проверке конституционности положений статей 77.1, 77.2, частей первой и десятой статьи 175 Уголовно-

или адресности не могут противоречить конституционно значимым целям, должны отвечать принципам справедливости и соразмерности и не умалять конституционные права, в том числе право, закрепленное в ст. 42 Конституции Российской Федерации¹.

Отказ федерального законодателя от определения размера возмещения вреда в зависимости от заработка и переход к новому способу – в зависимости от степени утраты здоровья – предполагает соблюдение требований, вытекающих, в частности, из необходимости эффективного индексирования в соответствии с изменением показателей прожиточного минимума, а также принципа правовой определенности и стабильности правовых отношений, исходя из которых государство должно стремиться обеспечить достойную жизнь этих граждан.

Конституция России, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7), не устанавливает конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Решение этих вопросов, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, является прерогативой законодателя, который располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации, регламентации условий предоставления; он вправе также избирать и изменять формы (способы) их предоставления – денежную или натуральную².

По мнению В.Ю. Емельянова, нормативные правовые акты, принятые во исполнение ст. 2, 17, 42 Конституции РФ, недостаточно эффективны и содержат противоречия, вследствие чего многие граждане подают иски в суды общей юрисдикции. Это значит, что проблемы в области социальной защиты граждан, подвергшихся радиационному воздействию, существуют и их надо решать. Суды в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств государства, вытекающих из участия Российской Федерации в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций черноморцев: постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 27. Ст. 2779.

² См.: По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило: постановление Конституционного Суда РФ от 10 нояб. 2009 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48. Ст. 5866.

Об этом же заявляет и Конституционный Суд РФ, указывая в своем постановлении, что в случаях необходимости Российское государство должно принимать меры общего характера и индивидуальные меры с целью предупреждения нарушений в данной сфере¹. Такая необходимость возникает в связи с обязательностью для Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека. В частности, требует обобщения судебная практика по данной категории дел Верховным Судом Российской Федерации.

Изложенное позволяет утверждать, что Российская Федерация как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, призвана гарантировать благоприятное состояние окружающей среды в качестве элемента права на достойный жизненный уровень. По сути это возможно посредством обеспечения конституционного права на благоприятную окружающую среду.

В современной России повышение качества жизни всех социальных групп общества должно стать одним из важнейших направлений государственной политики. Провозглашение России социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, требует государственного признания и решения проблемы повышения качества жизни. Реализация государственной политики по обеспечению достойной жизни и повышения ее качества будет способствовать интересам не только государства, но и общества.

Ю.А.Гаврилова

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В ЗАЩИТЕ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В силу ст. 38 Конституции РФ 1993г. материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.¹ В правовой системе России детство, материнство и семья одновременно как социальные ценности, процессы и институты требуют четкого юридического закрепления, охраны и эффективной защиты. Значимость данных ценностей определена их закреплением, прежде всего, на конституционном уровне. Более того, взаимосвязи и зависимости этих понятий наглядно подтверждаются также практикой рассмотрения и разрешения соответствующих категорий юридических дел в Конституционном Суде Российской Федерации.

В первую очередь, социально-ценностное и идейно-нормативное значение указанных институтов раскрывается в процессе абстрактного судебного нормоконтроля, в частности конституционного судопроизводства. В ходе осуществления соответствующей юридической деятельности проводится контроль качества при-

¹ См.: По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой: постановление Конституционного Суда РФ от 26 февр. 2010 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 11. Ст. 1255.

года в той мере, в какой он далее не обеспечивает на всей территории Российской Федерации реализацию права обвиняемого в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 20 и 46.

4. С принятием настоящего Постановления положения пункта 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года № 5451/1-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» не могут более служить основанием для отказа обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, в удовлетворении ходатайства о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей. Обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, в любом случае должно быть реально обеспечено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей...»¹.

(Весьма примечательно, что 19 ноября 2009 года Конституционным Судом РФ было вынесено определение № 1344-О-Р «Об отказе в удовлетворении ходатайства об официальном разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях». По данному делу Конституционный Суд РФ определил (в том числе):

«1. Положения пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П в системе действующего правового регулирования, на основе которого в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституцион-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.); Правовая система «Гарант». Гарант-студент. Специальный выпуск для студентов, аспирантов и преподавателей. 2011. Весенний семестр. (CD-диск); <http://iv.garant.ru/SESSION> (дата последнего посещения 23.11.2011 г.).

Б). Вынесенное 13 июля 2010 года № 15-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В.Баталовой, Л.Н.Валуевой, З.Я.Ганиевой, О.А.Красной и И.В.¹

В) Вынесенное 20 апреля 2006 года № 4-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствии с новым уголовным законом, устранивающим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К.Айжанова, Ю.Н.Александрова и других.²

Г) Вынесенное 2 февраля 1999 года № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан». По данному делу Конституционный Суд РФ постановил (в том числе):

«3.1. В связи с тем, что после принятия Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание располагало достаточным временем для выполнения предписаний статьи 20 (часть 2) и абзаца первого пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации, признать пункт 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 года № 15-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 УК РФ, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В.Баталова, Л.Н.Валуевой, З.Я.Ганиевой, О.А.Красной и И.В.Эпова. // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2006 года № 4-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствии с новым уголовным законом, устранивающим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К.Айжанова, Ю.Н.Александрова и других. // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.); Правовая система «Референт» // <http://www.referent.ru/7/91880/print> (дата последнего посещения 23.11.2011 г.).

нятых нормативных актов с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации или иному нормативному акту, имеющему наибольшую юридическую силу. При вынесении итоговых решений по делам такого рода, содержащих в себе мощный синтезирующий «заряд» официальной, нормативной и доктринальной оценки актуального правотворчества, определяются принципиальные направления развития общества и государства, а также уровень правового статуса личности под углом эффективности действия проверяемых нормативных актов.

Гражданские, семейные и иные правоотношения между родителями и детьми в процессе функционирования выявляют у регламентирующих их юридических норм существенную аксиологическую составляющую, которая по-разному осознается и оценивается в идейных представлениях правоприменителей, сторон дела, вышестоящих судов, общественности, наконец, самого законодателя. Следует отметить, что обращение в Конституционный Суд РФ являются, к сожалению, в современной России, вынужденным способом самозащиты личностью своих прав. Вместе с тем, хочется выразить надежду на то, что российская правовая система будет развиваться по пути «фундаментализации» и непосредственного применения на практике ценности детства, например, в Германии – «благо ребенка», «*das Kindeswohl*», выступает как генеральный стандарт для исполнения родительской заботы, выполняющий функцию всеобщего требования к поведению и сложившийся как выражение и результат действия всеобщих социально-этических взглядов эпохи).¹

Так, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил право родителя, приобретшего за счет собственных средств квартиру в общую долевую собственность со своими несовершеннолетними детьми, на получение имущественного налогового вычета в соответствии с фактически произведенными расходами в пределах, установленных законом. В большинстве случаев это полная сумма средств, направленных на покупку (мену, строительство) конкретного жилого помещения, а не только размер его родительской доли в праве общей собственности, как эту норму толковали налоговые органы. Этот вывод был сделан в Постановлении № 5-П от 13.03.2008 потому, что несовершеннолетние дети несут бремя уплаты налогов как сособственники, но не могут рассматриваться как полностью самостоятельные субъекты налоговых правоотношений, поскольку они в силу гражданского законодательства не могут совершать самостоятельно юридически значимые действия в отношении недвижимости, чаще всего, у них отсутствует самостоятельный источник доходов для заключения данных сделок. Соответствующая нормативная оценка «слабой» стороны в правоотношении (несовершеннолетнего ребенка) должна компенсироваться налоговым вычетом «сильной» стороне в правоотношении (тому родителю), которая приобретает в общую собственность с несовершеннолетним жилое помещение, заботясь тем самым о конституционно гарантированном материальном достатке и нравственно-психологическом облике ребенка в семье.²

¹ Нечаева А.М. Защита личных прав несовершеннолетнего гражданина в семейно-правовой сфере по Гражданском Уложению Германии // Государство и право. 2011. № 3. С. 86 – 94.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 12. Ст. 1183.

Отмеченные решения высшего органа судебного конституционного контроля не означают, что в отношениях «родители – дети» не может существовать внутреннего напряжения или конфликта, которые могут и должны разрешаться цивилизованными правовыми средствами.

Фундаментальный идейно обоснованный вывод с высоким ценностным содержанием прозвучал в Постановлении № 13-П от 08.06.2010 по делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой.¹ Гражданка В.В. Чадаева просила признать противоречащим статьям 7, 38 (часть 2) и 40 Конституции Российской Федерации положение пункта 2 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2004 года N 213-ФЗ, как исключившее из пункта 4 статьи 292 ГК Российской Федерации в прежней редакции требование о необходимости получения согласия органа опеки и попечительства на отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние, находящиеся на родительском попечении.

Конституционный Суд Российской Федерации избрал достаточно справедливую смысловую перспективу развития этого института. Регулирование перехода права собственности на жилое помещение должно осуществляться на основе баланса прав и охраняемых законом интересов всех участников соответствующих правоотношений; в тех случаях, когда имущественные права на спорную вещь имеют другие, помимо собственника, лица, этим лицам также должна быть гарантирована государственная защита их прав; при этом гарантии прав членов семьи собственника жилого помещения должны рассматриваться в общей системе действующего правового регулирования как получающие защиту наряду с конституционным правом собственности²; признание приоритета прав собственника жилого помещения либо проживающих в этом помещении нанимателей, как и обеспечение взаимного учета их интересов, зависят от установления и исследования фактических обстоятельств конкретного спора, т.е. не исключается необходимость учета особенностей конкретных жизненных ситуаций при разрешении соответствующих гражданских дел (Постановление от 21 апреля 2003 года N 6-П, Определение от 3 ноября 2006 года N 455-О).

Именно в силу приведенных правовых позиций государство обязано восстанавливать нарушенные жилищные права несовершеннолетних, если в результате отчуждения собственниками жилого помещения, в котором проживают их несовершеннолетние дети, утрачивается право пользования несовершеннолетними этими жилыми помещениями. Действительно, по смыслу пункта 4 статьи 292 ГК Российской Федерации по взаимосвязи со статьями 121 и 122 Семейного кодекса Российской Федерации, при отчуждении жилого помещения, в котором проживает несовершеннолетний, согласия органа опеки и попечительства, по общему правилу, не требуется, поскольку предполагается, что несовершеннолетний находится на попечении родителей и это не опровергнуто имеющейся у органа опеки и попечительства информацией об отсутствии попечения со стороны родителей. Следовательно, до тех пор, пока существует и не опровергнута презумпция добросовестности поведения родителей в отношении своих детей (с учетом более высокой степени доверия к родителям,

удовлетворительными условиями содержания в местах принудительного содержания. По обращению Уполномоченного все эти жалобы подвергаются проверке.¹

В заключение следует отметить, что от «качества» реализации прав и законных интересов осужденных, исполнения осужденными возложенных на них обязанностей зависит эффективность уголовного наказания, одной из целей которого является исправление осужденных.

С.В. Шошин

ТОЧКИ ЗРЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО УГОЛОВНЫМ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

1. Акты Конституционного Суда РФ по вопросам уголовного права.

Обратившись к действующей на сегодня редакции Уголовного кодекса РФ², можно обнаружить значительное число связанных с его текстом актов, принятых (вынесенных) судьями Конституционного Суда Российской Федерации. Среди данных документов Конституционного Суда РФ следует выделить, в частности, постановления:

А). Вынесенное 27 мая 2008 года № 8-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А.Асламазян. По данному делу Конституционный Суд РФ постановил (в том числе):

«1. Признать не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 17 (часть 1), 19 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), нормативное положение части первой статьи 188 УК РФ в той мере, в какой оно позволяет – во взаимосвязи с примечанием к статье 169 УК РФ – при привлечении к уголовной ответственности за контрабанду, совершаемую путем перемещения через таможенную границу РФ недеklarированной или недостоверно декларированной иностранной валюты и (или) валюты РФ в крупном, т.е. превышающем в эквиваленте 250.000 рублей, размере, признавать его таковым исходя из всей перемещаемой суммы, включая и ту ее часть, которую закон разрешает ввозить в РФ без письменного декларирования»³.

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <http://www.ombudsmanrf.ru/2009-11-05-14-00-18/2009-11-05-14-09-33/6306-2010.html> (дата обращения 10.12.2011).

² Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954; (ред. от 21.07.2011 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 07.08.2011 г.) // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 года № 8-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 УК РФ в связи с жалобой гражданки М.А.Асламазян. // КонсультантПлюс: высшая школа. Программа информационной поддержки российской науки и образования. Учебное пособие к осеннему семестру 2011 года (DVD-диск); www.consultant.ru (дата последнего посещения 22.11.2011 г.).

¹ Российская газета. 2010. 17 июня. № 130.

² См. например: О.В. Ростовщикова. Свобода передвижения и выбора места жительства в России: история и современность. // Волгоград, ВА МВД России. 2008 – 148 с.

Конституция РФ гарантирует гражданам свободу слова, печати, собраний, митингов, демонстраций, шествий. Однако наказание в виде лишения свободы исключает возможность предоставления перечисленных прав в полном объеме. В данном случае осужденные имеют возможность выступать на собраниях, в газетах учреждений, но все эти действия организуются и находятся под контролем администрации исправительного учреждения.

Не в полном объеме реализуется и политическая свобода осужденных. Так, Конституция РФ в ч. 3 ст. 32 устанавливает ограничение права осужденных на участие в выборах: «не имеют права избирать и быть избранными граждане...содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

Неприкосновенность жилища и охрана личной жизни, тайна переписки, почтовых, телеграфных и иных сообщений, закрепленные в Конституции РФ, на осужденных не распространяются. Их вещи, спальное место и они сами могут быть подвергнуты обыску или досмотру с целью обнаружения и изъятия запрещенных предметов, а корреспонденция и передачи подлежат цензуре и досмотру.

Одно из основных общегражданских прав гражданина – право на труд для осужденных к лишению свободы становится обязанностью. Так ч. 1 ст. 103 Уголовно-исполнительного кодекса РФ¹ гласит: «каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться...».

Таким образом, значительное количество конституционных прав и свобод граждан в правовом статусе лиц, осужденных к лишению свободы, ограничивается, видоизменяется или вообще отсутствует. Однако многие из конституционных прав и свобод граждан целиком и полностью реализуются в правовом статусе осужденного. Так, например, положения ст. 19 Конституции РФ о том, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т.д., ст. 21 Конституции гласящей, что «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию», а также ст. 48 Конституции о гарантиях на право получения любым гражданином квалифицированной юридической помощи и т.д. сохраняются в правовом положении осужденного. Осужденные к лишению свободы вправе обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в государственные органы, общественные организации и к должностным лицам.

В почте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина множество одногруппных жалоб задержанных и осужденных на применение к ним насилия или унижение их достоинства сотрудниками силовых ведомств. Более 50% жалоб было подано в связи с нарушением личных (гражданских) прав. Выросло по сравнению с 2009 г. количество жалоб на нарушение права на достоинство, их доля составила 19,9%. Как обычно, нарушение этого права было сопряжено с не-

нежели к другим законным представителям несовершеннолетних) правомочия государственных органов опеки и попечительства имеют субсидиарный характер в случаях, когда попечение со стороны родителей не осуществляется.

Мы можем констатировать выполненную здесь на основе целого арсенала правовых средств ценностно-идейно-смысловую проверку внесенных в закон дополнений. Применительно к разрешительному порядку распоряжения имуществом несовершеннолетнего его родителями (п.2 ст. 37 ГК РФ), п. 4 ст. 292 ГК РФ в новой редакции направлен на защиту прав несовершеннолетних, относительно которых родительское попечение на момент отчуждения жилого помещения, в котором они проживают, формально не прекращалось, но в силу тех или иных причин фактически не осуществлялось (о чем органу опеки и попечительства не было известно) или использовалось в ущерб несовершеннолетнему, так что в результате совершения сделки его права или охраняемые законом интересы оказались нарушенными. И это согласуется с конституционно защищаемыми целями (ч.3 ст. 55 Конституции РФ).

Отсюда, на законодательном уровне должны быть предусмотрены адекватные правовые механизмы защиты прав несовершеннолетних *как наиболее уязвимой стороны в жилищных отношениях*, в том числе, когда предположение о нахождении несовершеннолетнего на родительском попечении не опровергнуто имеющейся у органов опеки и попечительства информацией о том, что он остался без попечения родителей, но, тем не менее, имеются достаточные основания полагать, что его права или законные интересы нарушаются сделкой по отчуждению жилого помещения, в котором он проживает.

Вывод, к которому пришел Конституционный Суд Российской Федерации, заключается в следующем. Пункт 4 статьи 292 ГК РФ в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения, если при этом затрагиваются их права или охраняемые законом интересы, *соответствует Конституции Российской Федерации* в той мере, в какой содержащееся в нем регулирование направлено на обеспечение гарантий прав несовершеннолетних, *и не соответствует Конституции Российской Федерации* в той мере, в какой содержащееся в нем регулирование - по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, - не позволяет при разрешении конкретных дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, обеспечивать эффективную государственную, в том числе судебную, защиту прав тех из них, кто формально не отнесен к находящимся под опекой или попечительством или к оставшимся (по данным органа опеки и попечительства на момент совершения сделки) без родительского попечения, но либо фактически лишен его на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения, либо считается находящимся на попечении родителей, при том, однако, что такая сделка - вопреки установленным законом обязанностям родителей - нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего.

Проанализированное судебное постановление еще раз проиллюстрировало значение, какое имеют ценности сами по себе, в частности жилище, материнство, детство и семья, достойная жизнь и свободное развитие личности, и как они могут

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 7 декабря 2011 г.) (с изм. и доп., вступившими в силу с 16 декабря 2011 г.) // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата доступа 12.12.2011).

«нивелироваться», когда в них вкладывают различное идеологическое понимание и смысл до и после их правотворческого (нормативного) закрепления – в правоприменительной практике. В связи с этим нормативный уровень и качество текста Гражданского кодекса РФ выступают показателем сбалансированности этих ценностных идей, обеспечивающих реальное содержание законодательного института отчуждения жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние лица.

Таким образом, анализ ценностных оснований, идеологических ориентиров и нормативно-правовой формы их выражения в законодательстве и в соответствии с пониманием права как меры защиты свобод и интересов личности, и меры ответственности, выступающих условием гармонизации и уравнивания взаимных отношений в системах «личность – общество – государство».¹ Тенденции предоставления приоритетной защиты правам и законным интересам детей в их правоотношениях с родителями и родителей и детей в их правоотношениях с государством становятся постепенно доминирующими в правоприменительной практике Конституционного Суда РФ.

А.А. Зимин

СПЕЦИФИКА ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ С ЖАЛОБОЙ НА НАРУШЕНИЕ СВОБОДЫ УБЕЖДЕНИЙ И ПРАКТИКА ИХ РАССМОТРЕНИЯ

Вопрос действия свободы убеждений в отечественном праве на данном этапе развития законодательства представляется дискуссионным. Юридически гарантированное государством право, на деле оказывается абсолютно незащищенным ввиду неопределенности понимания, в какой роли выступает это право, либо свобода.

В Федеральном законе «Об альтернативной гражданской службе»² используется возможность замены военной службы по призыву на альтернативную службу по различным, в том числе не относящимся к вероисповеданию убеждениям. Закон определяет наличие «иных», не религиозных убеждений формулировкой:

«Гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если: несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию».

Задача призванного, по данному закону, доказать комиссии, существуют ли у него в действительности те убеждения, которые не позволяют нести службу в рядах вооруженных сил. Данная постановка вопроса является весьма спорной, т.к. гражданин не отказывается от прохождения службы в целом, а всего лишь хочет законного уважения к своим убеждениям.

В 1996 году Беловский городской народный суд Кемеровской области, рассматривая уголовное дело по обвинению Д. С. Маслова в совершении преступле-

ных для граждан Российской Федерации с ограничениями, имеющими три основания: законодательство, приговор суда и режим отбывания наказания.

Ч. 3 ст. 55 Конституции РФ помимо допуска таких ограничений устанавливает ряд обязательных требований при их осуществлении: 1) права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом; 2) права и свободы человека могут быть ограничены лишь в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; 3) ограничение прав и свобод человека допустимо только в той мере, в какой это необходимо в указанных выше целях.¹

Уголовное наказание не приводит к потере гражданства. Конституция РФ в ч. 3 ст. 6 закрепляет, что гражданин РФ не может быть лишен гражданства или права изменить его. В свою очередь ст. 20 Федерального закона «О гражданстве РФ»² устанавливает перечень случаев, когда выход из гражданства запрещен. В этом перечне указан запрет для лиц, в отношении которых имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Поскольку наказание применяется в защиту интересов общества и государства от преступных посягательств, выход лица из гражданства РФ невозможен до окончания отбывания лицом назначенного по приговору суда наказания.

Правовое положение осужденных к лишению свободы предполагает необходимость, с одной стороны, в максимальной степени обеспечить соблюдение прав осужденных, их законных интересов, а с другой – предоставить администрации исправительных учреждений необходимые правовые рычаги для эффективного достижения целей наказания, обеспечения порядка и дисциплины в деятельности исправительных учреждений, предупреждения среди осужденных новых преступлений и иных правонарушений, а также их исправления.³

В первую очередь при отбывании наказания в виде лишения свободы ограничивается право на свободу передвижения осужденного и выбора им места жительства, т.е. права, гарантированные ст. 27 Конституции РФ. Так, осужденные к лишению свободы, обязаны весь срок наказания находиться в исправительном учреждении, им запрещено нарушать линию охраны объектов этих учреждений.

Для лиц, осужденных к лишению свободы, ограничивается право доступа к достижениям культуры и искусства, поскольку характер наказания ограничивает возможности личности знакомиться с таковыми в условиях изоляции от общества. Свобода научного, технического и других видов творчества осужденных ограничивается в связи с тем, что в распоряжение осужденного не предоставляются необходимые для этого условия. Однако они имеют определенные возможности заниматься изобретательской работой, изобразительным искусством, участвовать в кружках художественной самодеятельности. Их авторские права и права изобретателей охраняются законом.

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Спарк, 2001. С. 258.

² О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 28 июня 2009 г.) // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата доступа 12.12.2011).

³ Селиверстов В., Шмаров И. Правовое регулирование исполнения наказаний в виде лишения свободы и смертной казни // Российская юстиция. 1997. № 5. С. 47.

¹ См, например, Рыбаков О.Ю. Право, отчуждение и согласие в современном Российском государстве. Москва, «Юрист», 2009. С. 129 – 248 с.

² Об альтернативной гражданской службе от 25.07.2002 № 113-ФЗ (ред. от 30.11.2011) принят Государственной Думой РФ 28.06.2002 // СЗ РФ. 2002, № 30, ст. 3030

вых правил, за несоблюдение которых предусмотрено наказание. Грань между строгостью и жестокостью, требовательностью и самодурством в таких условиях чрезвычайно тонка, а перейти ее не сложно. В нашей стране положение дел в уголовно-исполнительной системе усугубляется несовершенством соответствующих нормативных правовых документов, не всегда высоким уровнем правовой культуры сотрудников, недостаточной материальной базой и, наконец, глубоко прочным, но, увы, распространенным в обществе убеждением в том, что бесправие осужденного и даже задержанного есть часть их наказания.

В совокупности все эти обстоятельства имеют результатом очень тяжелое положение с обеспечением основных гражданских, социальных и культурных прав лиц, оказавшихся в местах лишения свободы. О чем свидетельствует, в частности, стабильно большое (в среднем до 3 тысяч в год) количество индивидуальных и коллективных жалоб по этой тематике, поступающих к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. В основном неизменен и круг поднимаемых заявителями проблем: нарушение прав на жизнь, личную безопасность, на свободу от пыток, жестокого и унижающего человеческого достоинство обращения, на медицинскую помощь и судебную защиту.¹

Лишение свободы достаточно распространенное в уголовном законе и в практике применения судами наказание. Так, например, федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями лишение свободы на определенный срок в 2008 г. было назначено 84% лиц от общего числа всех осужденных; в 2009 г. – 85,3%²; в 2010 г. – 83,8% лиц.³ Так же распространенность наказания в виде лишения свободы подтверждает количество подсудимых и осужденных. На прошедшем 21 сентября 2011 г. заседании Государственной Думы Российской Федерации министр юстиции Александр Коновалов сообщил, что в России в местах лишения свободы находится в настоящее время около 650 тысяч человек. При этом он отметил, что число осужденных может увеличиться, если устранить недостатки в борьбе с преступностью.⁴

Конституция Российской Федерации⁵ в ст. 2 провозгласила права и свободы человека и гражданина как высшую ценность.

Основой содержания правового статуса лиц, осужденных к лишению свободы, является совокупность прав, обязанностей и законных интересов, установлен-

ных, предусмотренного частью первой статьи 80 Уголовного кодекса РСФСР (уклонение от очередного призыва на действительную военную службу), приостановил его производство и обратился в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности названной нормы, а также статьи 6 Закона Российской Федерации от 11 февраля 1993 года «О воинской обязанности и военной службе». Конституционный суд признал, что право гражданина на альтернативную службу указано в Конституции и не нуждается в конкретизации, является непосредственно действующим и должно обеспечиваться независимо оттого, принят или не принят соответствующий федеральный закон. Стремление гражданина реализовать свое конституционное право не может служить основанием для возбуждения против него уголовного или иного преследования.

Определение же того, в какой мере те или иные действия лица, отказывающегося от прохождения военной службы, связаны с осуществлением им своего права на альтернативную гражданскую службу и насколько причины его неявки на военную службу уважительны, в каждом конкретном случае относится к компетенции судов общей юрисдикции, указал Конституционный Суд РФ¹

К сожалению, данное определение Конституционного Суда не было опубликовано, следовательно, не было обязательным для судов общей юрисдикции.

В существующем законе об альтернативной гражданской службе отсутствует «принцип добросовестности» по отношению к призывнику. В данном случае, принцип добросовестности следует понимать, как отсутствие у призывника умысла намеренно безосновательно отказаться от военной службы. Вероятно, наиболее правильным подходом к решению проблемы было бы закрепление за комиссией обязанности доказать отсутствие у призывника «иных убеждений».

Позиция по вопросу понятия «иных убеждений» высказана в Комментариях к Конституции РФ под редакцией Председателя Конституционного суда Зорькина В.Д. и Лазарева Л.В. В комментарии к статье 28 Конституции РФ, в частности, указано: «Сторонники той точки зрения, что понятие «свобода совести» шире понятия «свобода вероисповедания», обращают внимание еще на одно положение комментируемой статьи, согласно которому свобода совести и вероисповедания включает в себя не только религиозные, но и «иные убеждения». Ни законодательство, ни судебная практика не выработали пока определенного толкования этого понятия - «иные убеждения». <...> Политические, научные и иные убеждения могут сочетаться и очень тесно переплетаться с религиозными (атеистическими), но это не значит, что их не следует отделять друг от друга. И те, и другие находятся под защитой Конституции, но первые - под защитой ст. 28, а вторые - под защитой ст. 29. В связи с этим можно уточнить, что под «иными убеждениями» в ст. 28 следует понимать не любые убеждения, а лишь мировоззренческие убеждения, не ограниченные исключительно конфессиональной или атеистической идеологией, но непременно связанные с религией, ее защитой, отрицанием или игнорированием».²

¹ Определения см.: Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. - М., 1997. - С. 501-503.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Зорькина В.Д., Лазарева Л.В. URL: <http://kommentarii.org/konstitutc/page33.html> (дата обращения 10.12.2011)

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <http://www.ombudsmanrf.ru/2009-11-05-14-00-18/2009-11-05-14-09-33/718--2009-.html> (дата обращения 10.12.2011).

² Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2009 году // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php> (дата обращения 10.12.2011).

³ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2010 году // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php> (дата обращения 10.12.2011).

⁴ Сайт справочно-правовой системы «Право.RU». URL: <http://pravo.ru/news/view/61213/> (дата обращения 10.12.2011).

⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 января.

В данном случае, наша позиция не совпадает с позицией авторов комментария, так как полагаем, что категория «свобода совести» связана не только с отношением человека к религии. Необходимо четко разграничить понятия свободы совести и свободы убеждений.

Свобода убеждений имеет более широкое, складывающееся тысячелетиями, философское значение. Следовательно, статья 28 Конституции также должна иметь значение при рассмотрении «иных» убеждений.

Судебная практика по вопросу свободы убеждений является крайне противоречивой именно ввиду неопределенности терминов и точных границ свободы убеждений. В качестве примера можно привести следующие судебные решения.

Представляет интерес позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в его определении от 27 сентября 1995 г., касающемся жалобы А.В. Козырева.¹ Поводом для жалобы послужило рассмотрение в одном из судов дела по иску В.В. Жириновского к НТВ и А.В. Козыреву о защите чести и достоинства. А.В. Козырев считал, что ст. 7 ГК РСФСР (как и ст. 152 нового ГК) о судебной защите чести и достоинства не соответствует ст. 29 (ч. 1 и 3) Конституции, гарантирующей каждому свободу мысли и слова, поскольку допускает возможность судебного опровержения любых сведений. По мнению заявителя, существуют определенные сведения, которые не могут быть предметом судебного опровержения, поскольку они являются выражением личного мнения и взглядов, оценочных суждений того, кто их распространяет, и принуждение к отказу от них - это вторжение в область "мысли и слова", "мнений и убеждений", охраняемых ст. 29 Конституции.

Конституционный Суд отметил, что право на судебную защиту чести и достоинства и возложение на того, кто распространил порочащие сведения, обязанности доказать их соответствие действительности не нарушают гарантированную Конституцией свободу мысли и слова. Но в определении поставлен важный и актуальный вопрос: как добиться в каждом конкретном случае, чтобы требования защиты чести и доброго имени не противоречили интересам свободной дискуссии по политическим проблемам в демократическом обществе? Решение указанного вопроса относится к компетенции судов общей юрисдикции.

Практика рассмотрения Конституционным Судом РФ жалоб на нарушения свободы убеждений весьма ограничена. Однако это не является доказательством того, что у граждан России отсутствует желание эти жалобы подавать, скорее это подтверждение слабой законодательной и правоприменительной практики в России реализации данного конституционного права, поскольку свобода убеждений является для большинства людей синонимом свободы слова или свободы совести. Таким образом, можно утверждать, что свобода убеждений является более сложным и требующим специального законодательного оформления правом каждого гражданина.

¹ Определение Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ст. 7 Гражданского Кодекса РСФСР в связи с жалобой А.В. Козырева от 27.09.1995г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 6. С. 2-4.

смотреть онлайн трансляцию заседаний Президиума); информацию о ходе исполнения решений судов.

Следует отметить, что ни в федеральном, ни в региональном законодательстве не предусмотрена ответственность за предоставление устаревшей информации о деятельности судов. Существуют лишь упоминания о сроках размещения информации на официальном сайте конституционного суда уполномоченным лицом. Так в соответствии с Положением об официальном Интернет-сайте Конституционного Суда Республики Адыгея от 19 января 2011 г. Администратор Сайта размещает подготовленную информацию на Сайте в срок от 3-х часов до 3-х суток. Однако ничего не говорится о том, кто будет нести ответственность в случае, если обновленная информация не будет размещена в срок. Обратившись на официальный сайт, любой гражданин должен быть уверен, что он получает полную и достоверную информацию о деятельности конституционного (уставного) суда.

Таким образом, принцип транспарентности обеспечивает информационную открытость и публичность деятельности конституционных (уставных) судов, способствует реализации гражданами конституционного права на получение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности судебных органов. В информационной открытости судопроизводства в равной мере заинтересованы как общество, так и само правосудие: общественная оценка, безусловно, сказывается на повышении качества работы судов, ответственности работников судебной системы, повышении авторитета судебной власти. В связи с чем огромную значимость приобретают такие демократические инструменты, как прозрачность, доступность правосудия, а также своевременное информирование общественности о ходе того или иного разбирательства. Поэтому суды непосредственно воздействуют на состояние информационного поля, созданы собственные Интернет-сайты. Обеспечивая открытость своей деятельности, конституционный (уставный) суд не только реализует конституционное право граждан на получение объективной информации, способствует построению гражданского общества, но и существенно укрепляет авторитет судебной власти, улучшает качество судейской работы.

В настоящее время можно говорить о том, что предприняты определенные шаги по обеспечению транспарентности в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации. Однако необходимо дальнейшее комплексное исследование проблем, связанных с реализацией принципа транспарентности судебной власти в процессе проводимой модернизации судебной системы.

О.Р.ШАЙХИСЛАМОВА

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОТБЫВАНИИ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

В силу ряда объективных причин содержание человека в местах лишения свободы зачастую чревато нарушением его прав. В одних странах подобных нарушений больше, в других – меньше. В любом случае, однако, лишенный свободы человек круглосуточно находится в полной власти администрации пенитенциарного учреждения, а его жизнь «за решеткой» регламентирована множеством суро-

массовой информации; 3) размещение информации о деятельности судов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; 4) размещение информации о деятельности судов в помещениях; 5) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности судов, находящейся в архивных фондах; 6) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности судов.

В региональном законодательстве, регламентирующем процесс обеспечения доступа к информации о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации установлены основные способы обеспечения доступа к информации о деятельности судов, форма и язык предоставления информации. Значительное внимание уделяется особенностям размещения информации в сети Интернет. Так, суды должны создать официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым может быть направлен запрос. Однако следует отметить, что официальный сайт Конституционного Суда Чеченской республики до сих пор не создан. Автор обнаружил лишь адрес электронной почты, а также общие сведения об этом суде, размещенные на официальном сайте Конституционного Суда РФ.

Согласно § 66 Регламента Конституционного Суда Республики Башкортостан Конституционный Суд в пределах своих полномочий обеспечивает доступ к информации справочного и (или) содержательного характера о деятельности Конституционного Суда. Указанная информация предоставляется в устной и (или) документальной формах, в том числе в виде электронного документа, в порядке, установленном Положением об организации обеспечения доступа к информации о деятельности Конституционного Суда. На официальном сайте суда есть специальный раздел «Электронное письмо», который используется для предоставления информации о деятельности Конституционного Суда Республики Башкортостан на запрос пользователя информацией, поступивший в форме электронного сообщения.

Подобный раздел имеется также на официальном сайте Конституционного Суда Республики Дагестан. Интернет-приемная доступна также на официальном сайте Конституционного Суда Республики Татарстан и Уставного Суда Свердловской области. Однако говорить о том, что конституционные (уставные) суды России успешно справились с проблемой информационной открытости, пока рано.

Применительно к содержанию официальных сайтов конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, то оно, на наш взгляд, требует совершенствования. К сожалению, не всегда работают ссылки, указанные на сайтах, а также на них не всегда можно найти обновленную информацию о деятельности этих судов. Также представляет большую сложность найти правовые основы деятельности этих судов. На официальных сайтах нижеуказанных судов отсутствуют законы об обеспечении доступа к информации об их деятельности: Конституционных Судов Республик Марий Эл, Бурятия, Ингушетии, Карелии, Северная Осетия-Алания, Тыва, Уставных судов Калининградской области, Свердловской области, Санкт-Петербурга.

В будущем представляется необходимым размещать на официальных сайтах конституционных (уставных) судов видеозаписи или онлайн трансляции судебных заседаний (как, например, на сайте Высшего Арбитражного Суда РФ можно по-

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный Суд Российской Федерации в своей деятельности руководствуется исключительно Конституцией Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос об основаниях использования Судом при принятии решений по конкретным делам международных норм и принципов.

Как отметил Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин «согласно Конституции РФ права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 17); эти принципы и нормы, а также международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы; при этом международный договор имеет приоритет перед законом в случае их коллизии (ч. 4 ст. 15).

Отсюда следует, что положения Конституции, закрепляющие конкретные права и свободы человека и гражданина, должны толковаться Конституционным Судом согласно общепризнанным принципам и нормам международного права»¹. Иными словами, содержание ряда прав человека, которые признаются и гарантируются в Российской Федерации, закреплено в международных нормах. При этом их нарушение или несоблюдение одновременно является и нарушением Конституции, которая в ст. 17 прямо указывает, что права человека признаются и гарантируются в полном соответствии с общепризнанными принципам и нормам международного права.

В этой связи особый интерес представляет использование правовых позиций Европейского суда по правам человека Конституционным Судом РФ.

Как нам представляется цели использования Конституционным Судом Российской Федерации общепризнанных международных норм и принципов, а также международных договоров Российской Федерации, прежде всего, следует подразделять на две группы: формирование правовой позиции Суда и подтверждение правовых позиций.

В первом случае указанные источники права выполняют генерирующую функцию, т.е. на их основе и с их помощью Суд осуществляет фактическую оценку конституционности нормативных положений или практики их применения. Внутри этого общего направления использования международных правовых норм и принципов можно выделить несколько способов, при помощи которых Конституционный Суд применяет соответствующие источники:

- прямое применение общепризнанных международных норм и принципов, а также международных договоров Российской Федерации в качестве критерия конституционности в системной связи конституционными положениями;

¹ Зорькин В.Д. Конституционный Суд России в Европейском правовом поле // Журнал российского права. 2005. N 3.

- конкретизация конституционных положений общего характера на основе принятых в международном сообществе стандартов;
- толкование положений Конституции с целью гармонизации ее положений с общепризнанными международными нормами и принципами.
- Во втором случае использование общепризнанных международных норм и принципов, а также международных договоров Российской Федерации носит вспомогательный «обслуживающий» характер:
 - придание авторитета соответствующей правовой позиции;
 - констатация факта интегрированности российского законодательства в мировое пространство;
 - определение места международных норм в российской правовой системе;
 - формирование конституционно-правовой доктрины.

Справедливости ради, необходимо отметить, что гораздо чаще Конституционный Суд аргументирует свою позицию рассматривая общепризнанные международные принципы и нормы, а также международные соглашения Российской Федерации в системной взаимосвязи с конституционными положениями. Однако и в этих делах далеко не всегда можно утверждать, что международные нормы играют роль вспомогательного или факультативного аргумента.

В частности, характер самостоятельного критерия оценки международных норм и принципы приобретают, когда Конституционный Суд рассматривает вопросы, которые (в зависимости от того или иного решения) могут иметь надгосударственное значение. В качестве примера можно привести уже упоминавшееся дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР¹. Вопрос о реализации права народа на самоопределение с одной стороны регламентируется внутренним конституционным законодательством Российской Федерации. С другой, - его решение затрагивает и межгосударственные отношения. Конституционный Суд хотя и является органом внутригосударственного нормоконтроля, однако же не может игнорировать и этот второй аспект и соответственно вынужден соотносить оспариваемое положение не только с Конституцией РФ, но и с основными международными соглашениями, а также общепризнанными принципами и нормами.

Во многом аналогичное положение складывается вследствие интеграции России в европейское сообщество и признания обязательного характера Европейской конвенции и юрисдикции Европейского суда по правам человека. Хотя во многом нормы Конституции Российской Федерации соответствуют положениям Конвенции, национальное законодательство безусловно обладает собственной спецификой.

¹ Постановление КС РФ от 13 марта 1992 г. «О проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. N 1. С. 49.

сам надлежащего информационного обеспечения последних и соответствующего общественного контроля за качеством оказания публичных услуг населению¹.

Итак, принцип транспарентности судебной власти означает доступность информации для общественного ознакомления и контроля за деятельностью судебных органов.

Следует отметить, что транспарентность - наиболее широкое понятие, включающее в себя и публичность, и гласность отправления правосудия.

Что касается реализации данного принципа судебной власти, то прогрессивным шагом явилось принятие 22 декабря 2008 года Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ»², который вступил в силу 1 июля 2010 года.

Помимо федерального правового регулирования, деятельность судебных органов по обеспечению доступа к их деятельности может регламентироваться законами субъектов Российской Федерации. Причем субъекты принимают законы либо только в отношении Конституционного суда субъекта (республики Саха (Якутия) и Татарстан), либо в отношении и Конституционного суда и мировых судей (республики Адыгея, Дагестан, Коми и др).

В то же время реализация принципа транспарентности на практике далеко не безупречна. Действующее региональное законодательство зачастую не регулируют многие возникающие в данной сфере вопросы, а применение их недостаточно эффективно. Кроме того, региональные законодатели часто не успевают принять законы вслед за федеральным законодателем. Из 17 субъектов Федерации, в которых функционируют конституционные (уставные) суды, автору удалось найти лишь 10 таких законов. Следует отметить, что положения региональных законов во многом дублируют федеральное законодательство в данной сфере

Интересная ситуация с реализацией принципа транспарентности сложилась в республике Башкортостан. Государственным Собранием – Курултайем Республики Башкортостан 17 июня 2010 года принят Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей Республики Башкортостан». Однако подобный закон в отношении Конституционного Суда Республики до сих пор не принят. Таким образом, деятельность Конституционного Суда Республики Башкортостан по обеспечению доступа к информации регулируется не региональным законодательством, а актами, принятыми самим Судом. Представляется необходимым принятие Государственным Собранием – Курултайем Республики Башкортостан соответствующего закона, который действует в отношении мировых судей данной Республики.

В ст. 6 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ» указаны способы обеспечения доступа к информации о деятельности судов: 1) присутствие граждан в открытом судебном заседании; 2) обновление (опубликование) информации о деятельности судов в средствах

¹ Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелиной. М.: Формула права, 2007. С.6.

² Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 18.07.2011) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" // Российская газета. 2008. 26 декабря; 2011. 22 июля.

нительном соблюдении прав и свобод человека и гражданина, в защите конституционного строя, в обеспечении верховенства и прямого действия Конституции, в реальном разделении властей. Как свидетельствуют результаты исследования профессора В.А. Кряжкова, «конституционные (уставные) суды субъектов представляются структурой, в которой стремятся найти защиту прежде всего граждане и их объединения (их жалобы составили **53%** от общего числа рассмотренных данными судами обращений), органы местного самоуправления (**10,2%** обращений), депутаты (**46,2%** обращений), органы государственной власти, разрешающие свои споры с муниципальными органами (**14%** обращений). Всего же региональными конституционными судами было рассмотрено **1065** обращений»¹.

Однако нынешний этап развития общества ставит перед судебной властью новые задачи. Следует согласиться с социологом и экономистом М. Кастельсом, который указывает, что «генерирование, обработка и передача информации стали фундаментальными источниками производительности и власти»². Применение современных информационных технологий позволяет пользователям получать исчерпывающую информацию о том, что представляет собой судебная власть Российской Федерации, как она функционирует, какие задачи решает.

Следует отметить, что в последнее время в юридической литературе получил распространение такой термин, как транспарентность. Это одно из ключевых понятий информационной эпохи, в которую мы живем.

Что же такое транспарентность? Согласно Толковому словарю обществоведческих терминов под редакцией Н.Е. Яценко это достоверность, ясность и легкопроверяемость сведений о чем-либо; отсутствие секретности.

В российском законодательстве нет легального определения понятия транспарентности, однако оно явилось объектом изучения многих правоведов.

Так, В.И. Анишина понимает под транспарентностью гласность, открытость деятельности судов³. А. Горбуз использует данный термин для обозначения прозрачности и доступности судебной деятельности⁴. Е.Б. Абросимова отмечает, что существует несколько форм транспарентности, несколько видов информации о правосудии, которая должна быть доступна любому заинтересованному субъекту: информация о суде, о конкретном судебном процессе, о судебном самоуправлении⁵. Следует поддержать С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелину в том, что понятие «информационная открытость в деятельности судебной власти» выходит за рамки понятия «открытость судебного процесса». Информационная открытость характеризует взаимоотношения органов публичной власти и граждан по вопро-

Так, например, российский уголовный и гражданский процесс всегда отличали сложные и зачастую весьма неопределенные процедуры надзорного производства, которые Европейский Суд не признает средством эффективной правовой защиты. Европейский суд неоднократно указывал, что инициированное рассмотрение дела в порядке надзора может длиться неопределенный период времени.

В этой связи Конституционный Суд исходя из обязательных для России международных соглашений (прежде всего Конвенции о защите прав человека и основных свобод) и общепризнанных международных норм (право на справедливую защиту и др.) признал не соответствующими Конституции ряд норм Гражданского процессуального и Уголовно-процессуального кодекса. При этом характерно, что, например, в деле о проверке конституционности статьи **405** Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации Суд ссылается на Европейскую конвенцию в резолютивной части постановления¹. Данная статья не допускала поворот к худшему при пересмотре судебного решения в порядке надзора по жалобе потерпевшего (его представителя) или по представлению прокурора². Конституционный Суд при определении своей правовой позиции применил ряд норм Конституции РФ: ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. ст. 18, 19, 21, ч. 1 ст. 46, ст. 52, ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 123. Вместе с тем Суд применил ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и п. 2 ст. 4 Протокола N 7 к ней (положение о возможности повторного рассмотрения дела, если имеются сведения о новых или вновь открывшихся обстоятельствах или если в ходе предыдущего разбирательства были допущены существенные нарушения, повлиявшие на исход дела). В Конституции РФ нет идентичной формулировки. Конституционный Суд в Постановлении от **11 мая 2005 г.** признал ст. **405** УПК РФ, поскольку она не позволяет устранить допущенные в предшествующем разбирательстве существенные (фундаментальные) нарушения, повлиявшие на исход дела, не соответствующей Конституции РФ (указанным статьям) во взаимосвязи с положениями Конвенции и Протокола к ней.

Как верно отмечает Г.В. Игнатенко употребленное в Постановлении Суда выражение «во взаимосвязи» представляет собой воплощение совмещения (сопряжения) и, следовательно, качественно более значимого, более эффективного взаимодействия внутригосударственной и международно-правовой регламентации в правоприменительном процессе³. Идентичный по юридической квалификации смысл присущ правовой позиции Конституционного Суда РФ в его Постановлении от **29 ноября 2010 г.** по делу о проверке конституционности положений статей **20** и **21** Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁴ По формулировке Суда юридическая значимость

¹ Постановление КС РФ от **11.05.2005** N 5-П «О проверке конституционности статьи **405** Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан» // СЗ РФ **2005. N 22. Ст. 2194.**

² *Игнатенко Г.В.* Международное право: предмет регулирования как комплексная конструкция в рамках системного исследования // Российский юридический журнал. **2011. N 1. С. 38 - 46.**

³ Там же. С. **38 - 46.**

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от **29.11.2010** N **20-П** "По делу о проверке конституционности положений статей **20** и **21** Федерального закона "О содержании под стражей подо-

¹ Кряжков В.А. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. **2007.** № 3. С. 5.

² Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура. М., **2000.** С. 25.

³ См.: Анишина В.И. Конституционные принципы судебной власти РФ: формирование, содержание и перспективы развития. – М.: РАП, **2006** – С. **158.**

⁴ См.: Горбуз А. Доступность судебного решения. // Российская юстиция. - **2001.** - №1.

⁵ См.: Абросимова Е.Б. Транспарентность судебной власти // Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., - **2002.** - С. **119 - 124.**

Конституции РФ и Конвенции о защите прав человека и основных свобод признается равноценной.

Однако, не все авторы разделяют такой подход. Так по мнению П. Лемке вышеприведенные постановления Конституционного Суда вызывают определенные сомнения¹. Еще в конце 90-х годов суд признал ст. 237 и 405 УПК соответствующими Конституции. Используя для обоснования отмены этих норм принцип справедливости и права потерпевшего, суд тем самым применил аргументацию, которой он не использовал при рассмотрении подобных вопросов раньше. Кроме того, важно понимать, что принцип справедливости и права потерпевшего не являются конкретными правовыми критериями. С их помощью можно оправдать любое ограничение прав человека, потому что они совпадают с интересами государства. Помимо всего прочего, КС ввел в оборот новый правовой термин - существенные нарушения. Суды общей юрисдикции теперь должны только определить, в каком случае следует применять общие принципы УПК и при каких условиях - при наличии существенных нарушений - необходимо строго ограничить права обвиняемого и осужденного в рамках ст. 237 и новой редакции ст. 405 УПК. И в этом случае, по мнению автора существует возможность злоупотребления правом для обоснования произвольных решений.

Большая часть ссылок Конституционного Суда РФ на ЕКПЧ и прецеденты Европейского Суда направлены на обоснование его правовой позиции и, как правило, носят «подтверждающее» или легитимирующее значение. В этом случае Суд констатирует, что выработанные им правовые позиции соответствуют международным стандартам прав и свобод человека и гражданина.

Так, в одном из дел Конституционный Суд отметил, что сформулированная им правовая позиция коррелирует с выводами Европейского Суда по правам человека: практика содержания лица под стражей без конкретного правового основания, а лишь по причине отсутствия четких правил, регулирующих положение содержащегося под стражей лица, в результате чего лицо может быть лишено свободы на неопределенный срок без судебного решения, несовместима с принципами правовой определенности и защиты от произвола (решение от 28 марта 2000 года по делу "Барановский против Польши", § § 54 - 57; решение от 30 июля 2000 года по делу "Иечиус против Литвы", § § 62 и 63)².

В ряде случаев Конституционный Суд обращается к практике Европейского суда для обоснования собственных правовых позиций. По мнению судьи Конституционного Суда Н.С. Бондаря Конституционный Суд РФ обращается к решениям Европейского Суда по правам человека в рамках конституционного истолкования норм текущего законодательства в целях подкрепления своей позиции в процессе

зреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" в связи с жалобами граждан Д.Р. Барановского, Ю.Н. Волохонского и И.В. Плотникова" // СЗ РФ. 2010. N 50. Ст. 6808.

¹ Лемке П. Проблемы уголовного судопроизводства в Российской Федерации с позиции прав человека // Уголовное судопроизводство. 2010. N 4. С. 9 - 13.

² Постановление КС РФ от 22.03.2005 N 4-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан" // СЗ РФ 2005. N 14. Ст. 1271.

ми общего характера (о социальном характере Российского государства, о равенстве, справедливости и др.), чтобы обеспечить последовательность и согласованность всего законодательства. С учетом этого Конституционный Суд РФ стремился определить конституционные ориентиры для законодателя так, чтобы, не вмешиваясь в его компетенцию, создать условия для последовательного развития законодательства в направлении гармонизации интересов граждан и публичных интересов.

В течение всего периода работы у суда было искушение попытаться ориентироваться в интерпретациях конституционных норм на самую высокую планку «должного», поскольку правовое социальное государство воспринимается многими гражданами как некий «идеальный тип» или «представление о должном». Однако суду удалось избежать крайностей правового идеализма, которые бы не только способствовали развитию правового популизма, но и привели к возрастанию правового нигилизма в стране. Суд не стал навязывать стране идеальную конструкцию «должного», которую она заведомо отторгнет. Тем самым суд пытался успешно сочетать два основополагающих принципа, лежащих в основе защиты базовых конституционных ценностей - гарантию надлежащей степени стабильности общественной жизни и обеспечение должной меры ее динамизма, рассмотрев за 20 лет работы свыше 230 тыс. обращений.

В заключении хочется отметить, что реформирование российской государственности продолжается, и происходят на фоне сложно переплетающихся мировых кризисных процессов. В этих условиях на Конституционный Суд России ложится особая ответственность не только за нынешнее благополучие нашей страны и ее граждан, но и за благополучную правовую жизнь будущих поколений.

Е.Г. Стребкова

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ В КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время конституционные (уставные) суды созданы и действуют в 17 субъектах Российской Федерации (14 конституционных судов республик, и 3 уставных суда). Поэтому нельзя согласиться с утверждением о том, что «в Российской Федерации уже оформилась ветвь конституционной юстиции»¹. Процесс развития региональной конституционной юстиции продолжается. Планируется создание уставного суда в Челябинской области. 27 октября 2011 года был утвержден закон об Уставном суде Челябинской области².

Образование конституционных (уставных) судов субъектов в Российской Федерации явилось важным шагом в процессе построения основ правового государства, главное предназначение которого заключается в обоснованном и неукос-

¹ Иванов В.П., Шипелов А.Е. Конституционный Суд в системе органов государственной власти // Закон и право. 2006. № 2. С. 5.

² URL: <http://www.nr2.ru/chel/355194.html> (дата обращения 30.10.2011)

коном и гарантируются государством, исходя из имеющихся в его распоряжении необходимых финансовых ресурсов. Приведем лишь один пример. В Конституционный суд РФ обратилась с жалобой гражданка Ръжкова Н.В.¹, которая до внесения изменений в законодательство, работала в сельской местности и имела право на бесплатное предоставление квартиры с отоплением и освещением. Однако с 1 января 2005 года лишилась этих льгот, поскольку право на подтверждение статуса льготника было предоставлено Правительству РФ, которое медицинских работников военных госпиталей проживающих в сельской местности, в утвержденный перечень льготных категорий граждан не включило. Таким образом, в силу буквального толкования закона суды Российской Федерации отказали заявительнице в удовлетворении её требований. А конституционная инстанция указала на то, что фактически пробел закона и подзаконного акта, не должен ставить под сомнение гарантированный статус лица, тем более ухудшать правовое положение, которое было достигнуто предшествующим регулированием. Тем самым, судом был найден компромисс между решениями законодательной и исполнительной власти так, чтобы не поставить под сомнение конституционные ценности и выполнить своё предназначение как защитника прав граждан.

В практике Конституционного Суда зачастую встречались случаи, когда вместо признания нормы неконституционной суд давал её конституционное истолкование, определяя тот её смысл, в котором она может применяться. Фактически, в данном случае Конституционный Суд исходил из необходимости обеспечения стабильности правовой и управленческой систем, поскольку признание нормы неконституционной уже само по себе является формой указания на недостатки деятельности принявшего ее органа. Необходимо признать, что конституционное истолкование нормы имеет иное правовое значение, чем официальное аутентичное толкование нормы закона самим законодателем. Если в последнем случае законодатель уясняет и разъясняет данную норму, что не влияет на саму возможность ее действия, то конституционное истолкование фактически, подтверждает возможность применять ее и дальше, но в определенном Конституционным Судом РФ смысле.

В качестве одного из признанных достоинств работы российского органа конституционного правосудия является то, что суд, занимая собственную позицию по спорным правовым вопросам, не стал «игрушкой в руках власти», хотя, по заявлению председателя суда В. Зорькина, властью предпринимались попытки сделать Конституционный Суд РФ, с предоставленными ему огромными полномочиями, своим послушным инструментом. Напротив, Конституционный Суд добился того, чтобы его решения признавались и исполнялись, а выраженные в правовых позициях аргументы и конкретные предложения послужили основой совершенствования всего текущего законодательства. Он зачастую занимался разъяснением стоящих перед органами власти задач. Например, указывал на то, что задача по конкретизации соответствующего права, уточнения его содержания и сферы действия лежит на законодателе. С одной стороны, дискреция законодательной власти довольно широка, а с другой ограничена, поскольку власть должна руководствоваться конституционными принципами правового регулирования и предписания-

уяснения, в частности:

- нормативного содержания того или иного правового института, его ключевых (универсальных) параметров;
- нормативного содержания конституционных прав;
- порядка разрешения коллизий конституционных ценностей, воплощенных в конституционных правах, свободах и иных конституционных институтах;
- пределов допустимого ограничения конституционных прав¹.

Таким образом, есть все основания говорить об интегрированности прецедентов Европейского Суда в российском правовом поле. Необходимо сказать, что позиции об обязательности правовых позиций Европейского Суда для Российской Федерации характерны и для судей Конституционного Суда РФ. Так, например, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин отметил, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод, "поскольку она является международным договором, представляет собой составную часть российской правовой системы. То же самое относится и к решениям Европейского суда в той степени, в какой они выражают общепризнанные принципы и нормы международного права"².

Вместе с тем, представляется, что юридическое значение решений Европейского суда в российской правовой практике неоднородно. Так, например, судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь отмечает, что для России прецеденты Европейского суда обязательны лишь в той части, которая формируется при рассмотрении дел в связи с предполагаемыми нарушениями Российской Федерацией своих конвенционных обязательств³.

Анализируя значение прецедентов Европейского Суда Н.С. Бондарь приходит к выводу, что «обязывающее значение решений Европейского суда как бы раздваивается: по конкретным спорам оно распространяется по общему правилу на те государства - участники Конвенции, которые являлись стороной в споре; для иных государств, не участвовавших в деле, решения Европейского суда по правам человека обязательны лишь в части содержащегося в них официального (нормативного) толкования конвенционных положений, приобретающих значение правовых позиций Европейского Суда.

Действительно, Европейский суд по правам человека не является органом нормоконтроля, в его задачу входит проверка соблюдения прав конкретного лица, гарантированных ему Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Судом отвергаются жалобы *ad abstracto* о соответствии какого-либо национального закона или подзаконного акта положениям ЕКПЧ. Здесь следует оговориться, что Европейским судом была разработана концепция «потенциальной жертвы», со-

¹ Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2006. N 6.

² Зорькин В.Д. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Материалы VIII Международного форума по конституционному правосудию "Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы". Москва, 9 - 10 декабря 2005 года.

³ Бондарь Н.С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2006. N 6.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. №947-О-П // Российская газета 2008. 16 февраля.

гласно которой лицо может признаваться жертвой нарушения ЕКПЧ если какой либо-национальный закон сам по себе нарушает его права т.е., если это лицо прямо испытывает его воздействие, даже при отсутствии особых исполнительных мер¹.

Несмотря на изложенную выше позицию Европейский суд в ряде случаев все же дает рекомендации относительно применения государством мер общего характера. Эти случаи касаются, так называемой, структурной проблемы, связанной с неудовлетворительным действием национального законодательства. Ярким примером здесь является дело «Хуттен-Чапска против Польши», в котором оспаривалась, установленная национальным польским законодательством, система сдерживания роста арендной платы за жилье². Система, о которой идет речь, предусматривает ряд ограничений прав владельцев сдаваемого внаем жилья, в частности, устанавливает настолько низкий максимальный уровень арендной платы, что домовладельцы не могут даже компенсировать свои расходы по содержанию и ремонту жилья, не говоря уже о том, чтобы извлекать из него прибыль.

Констатируя наличие структурной проблемы, которая приводит к повторяющимся нарушениям Конвенции («дела-клоны») Европейский суд принимает, так называемые, «пилотные постановления»³. Как отмечает сам Суд «одним из последствий применения процедуры «пилотного постановления» является неизбежное расширение оценки обжалуемой по «пилотному» делу ситуации за пределы исключительных интересов отдельного заявителя. Оно требует, чтобы Европейский Суд рассматривал это дело в контексте мер общего характера, которые необходимо принять в интересах других людей, также могущих быть затронутыми тем же самым нарушением Конвенции»⁴.

В деле «Хуттен-Чапска против Польши» Суд постановил 15 голосами «за» и двумя голосами «против»: для того, чтобы положить конец системному нарушению Конвенции, выявленному в деле заявительницы, Польша должна путем принятия соответствующих правовых мер и (или) мер иного характера закрепить в своем национальном правовом порядке механизм, поддерживающий справедливое равновесие между интересами владельцев сдаваемого внаем жилья и всеобщим интересом общества в соответствии с установленными Конвенцией стандартами защиты имущественных прав. При этом Суд отметил, что в его компетенцию не входит «диктовать» законодателю конкретные меры, которые должны быть приняты для разрешения структурной проблемы.

Первый российский судья Европейского суда по правам человека Анатолий Иванович Ковлер в 2008 году отметил, что если ситуация с систематическим нарушением Конвенции Российской Федерацией не будет разрешена на национальном уровне, то Европейский суд намерен принимать специальные пилотные постанов-

¹ Штырова Е.П. Конституционное право человека и гражданина на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Саратов. 2007. С. 101-102.

² Постановление ЕСПЧ от 19.06.2006 N 35014/97 «Hutten-Czapska v. Poland» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. N 1.

³ Ковлер А.И. Новые тенденции в практике Европейского суда по правам человека: пилотные постановления о структурных проблемах // Права человека. 2006. N 5. С. 6 - 9.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 19.06.2006 N 35014/97 «Hutten-Czapska v. Poland» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. N 1.

субъектов федерации, поднимал проблемы договоров, существовавших ранее между федеральными органами власти и органами власти субъектов. Такая разнообразная судебная практика деятельности и многообразие сфер правового охвата общественных отношений позволяет сделать вывод о том, что суд стал тем эффективным инструментом разрешения острых социальных проблем, возникающих в период реформирования различных сфер жизни, и способствовал стабильному и поступательному развитию всей российской государственности. Как отметил В. Зорькин «вглядываясь в путь, который прошел Конституционный Суд за прошедшие двадцать лет, начинаешь более отчетливо видеть в огромном массиве рассмотренных дел - а суд принимает до 300-400 решений в месяц - те ключевые решения, которые определили основной вектор наших конституционных и в целом правовых реформ. То есть, стали своего рода "вехами" на пути этих реформ»¹.

Можно рассматривать деятельность Конституционного Суда России под различными углами зрения. В данной работе речь пойдет о попытках российского органа конституционного контроля приблизить конституционные идеалы социально-правовой государственности к реалиям настоящей действительности.

Любое право действует в конкретных исторических условиях, которые никогда и нигде не позволяют реализовать все конституционные установления одновременно и идеально, без всяких условий и ограничений. В связи с этим Конституционному Суду РФ приходилось обеспечивать верховенство конституционных ценностей таким образом, чтобы с одной стороны защитить права граждан, а с другой не возложить на органы государственной власти дополнительные финансовые обязательства, которые бы ставили под сомнение реализуемые политические решения, оформленные в законе. В частности, одним из приемов, который использовал суд для реализации конституционных задач, является расширительное толкование текста закона. Изучение судебных решений позволяет сделать вывод о том, что суд, фактически подтверждая конституционность оспариваемой нормы, указывал на то, что буквальное толкование соответствующих положений закона не должно препятствовать реализации гарантированных конституционных прав и свобод человека и гражданина. Тем самым, сохраняя действующее правовое регулирование, он фактически предлагал участником соответствующих правоотношений «читать между строк», что для правоприменителя является недопустимым в силу жесткого формализма права. Таким образом, достигалось несколько целей:

- подтверждалось верховенство конституционных ценностей;
- не ставилась под сомнение политическая воля руководства страны, выраженная в законе;
- обеспечивалась защита прав граждан, которые обратились в суд;
- не изменялось законодательство, которое в буквальном прочтении (т.е. при незнании принятого судом решения по конкретному делу) сохраняло норму, которая фактически могла интерпретироваться на практике как нарушающая право конкретного лица. Тем самым единичный случай защиты, не мог привести к массовым действиям органов, которые имели бы место при внесении соответствующих изменений в законодательство. Достаточно много таких решений касалось социальных прав граждан, поскольку это те возможности, которые обеспечиваются за-

¹ Конституционный суд в историческом контексте Размышления к юбилею Конституционного суда // Российская газета. 2011. 28 октября.

В ПОИСКАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ИДЕАЛА

В этом году профессиональное юридическое сообщество обсуждает и оценивает деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, который отметил в октябре свой юбилей. Несмотря на то, что российский орган конституционного правосудия «относительно молод» (30 октября 1991 года – состоялось первое заседание Конституционного Суда России), можно утверждать, что за прошедшие двадцать лет институт конституционного судебного контроля в России окончательно оформился и функционирует на уровне признанных международно-правовых стандартов. Конституционный суд не просто выдержал «испытание временем» в череде сложнейших политико-правовых событий этой эпохи, но и заявил о себе в качестве необходимого стране института обеспечения и защиты прав и свобод человека, правового развития общества, поддержания социальной стабильности, целостности и суверенности российского государства.

Президент Российской Федерации, оценивая роль российского органа конституционного контроля в защите социальных, экономических, гражданских прав россиян подчеркнул, что деятельность суда как защитника Конституции заслужила признание в обществе, его решения определяют уровень развития отечественной конституционной юстиции и влияют на общее развитие права. Только в 2011 году в суд поступило более 13 тыс. жалоб, что, конечно, говорит о востребованности этого института в правовой системе страны¹.

Юбилей Конституционного Суда РФ предопределил необходимость осмысления основных правовых идей, которые находят воплощение в его решениях. Анализируя судебную практику можно выделить различные направления деятельности российского органа конституционного контроля. Среди основных их них в науке конституционного права отмечают: обеспечение стабильности основ конституционного строя, поддержание баланса конституционных ценностей, защиту прав и свобод граждан, разрешение споров между ветвями российской власти, а также между властью и обществом, между властью и гражданином и другие².

Многие разрешаемые судом вопросы получали большой общественный резонанс. По этой причине суд действовал крайне осторожно и взвешенно, руководствуясь принципом «не навреди», и старался не совершить ни одного шага, который ему могли бы поставить в упрек как превышение своих полномочий. Конституционный суд проводил системный анализ федеральных законов, высказывал свое мнение по деликатным вопросам, касающимся конституций (уставов)

¹ Российская газета. 2011. 28 октября.

² Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ) - М.: Викор-Медиа, 2006. - 223 с; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2005. - 527 с. Гаджиев Г. Судебная Концепция конституционного принципа социального государства в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008, № 1 (62). - С. 51-61; Зорькин В. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение, 2006, № 1 (54). - С. 34-38; Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М. 2006. - 519 с и др.

ления по России¹. В отношении других стран такие пилотные решения принимаются с 2004 г. В пилотном постановлении выявляются системные или структурные проблемы, приводящие к нарушению Конвенции и даются рекомендации по их устранению, после чего жалобы, поступающие по аналогичным делам замораживаются на год, для принятия государством соответствующих мер.

В этой связи необходимо отметить, что уже в начале 2009 года в отношении России было вынесено первое пилотное постановление по проблеме неисполнения или задержек в исполнении решений внутригосударственных судов по делу «Бурдов против России»².

Помимо прочего в данном постановлении Суд отметил, что имело место нарушение статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты) в результате отсутствия внутригосударственных эффективных средств правовой защиты в случае неисполнения или задержек в исполнении судебных решений, вынесенных в пользу заявителя. Европейский суд констатировал, что данное нарушение имеет системный характер и обязал российское государство в течение шести месяцев создать эффективное внутригосударственное средство правовой защиты или комплекс таких средств, которые обеспечили бы быстрое и адекватное восстановление нарушенных прав, включая возмещение ущерба, в случае неисполнения или задержек в исполнении национальных судебных решений.

Данная динамика представляется достаточно тревожной, поскольку именно дела против Российской Федерации показывают системный характер нарушений Конвенции. В этой связи очень важно на законодательном уровне закрепить процедуру устранения таких системных нарушений. В этой связи перспективным представляется использование Конституционным Судом своих полномочий с целью принятия мер общего характера, препятствующих дальнейшим нарушениям Конвенции.

Г.Н. Комкова

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

По устоявшемуся в гуманитарных науках представлению ценность - это понятие, указывающее на культурное, общественное или личностное значение явлений и фактов действительности.

В правовой науке категория «ценность» носит юридически-определенную оболочку, в ряде случаев даже упоминается в различных нормативных актах. Особую значимость упоминание о ценностях приобретает в тексте конституции, которая сама по себе является величайшей общегосударственной ценностью. Так, по мнению В.Т. Кабышева, «ценность Конституции России 1993 г. для общества состоит в том, что она конституировала результат баланса различных социально-политических сил,

¹ Ковлер А.И. Наш человек в Европе // ЭЖ-Юрист. 2009. N 3.

² Постановление ЕСПЧ от 15.12.2008 N 33509/04 «Burdov v. Russia» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. N 12.

выступает основой стабильности общества, является правовым ориентиром для него»¹.

Уже во второй статье Конституции России говорится о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Кроме того, в Конституции России дважды упоминается о специфическом виде ценностей – культурных ценностях. Ст. 44 – говорится о праве каждого на доступ к культурным ценностям, ст.74 о том, что ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Из этого можно сделать вывод о наличии различных видов ценностей, о которых в тексте Конституции ничего не говорится: материальных, духовных, религиозных и др. Исследование проблемы сущности и видов конституционных ценностей в настоящий период невозможно без анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ, который, как представляется, должен дать исчерпывающий ответ на вопросы: что представляют собой конституционные ценности, каким признакам они отвечают, каковы их виды и каким образом возможно достижение баланса между ними. По мнению М.Ю. Барцевского, во многом благодаря деятельности Конституционного Суда РФ в обществе и у законодателя начинает формироваться другая психология по отношению к закону, приходит понимание того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, общечеловеческие нормы и принципы становятся составной частью нашей правовой системы.²

Анализ 266 постановлений Конституционного Суда за 1998 – 2011 годы³ позволил прийти к ряду выводов: Прежде всего, в решениях Конституционного Суда РФ применительно к ценностям встречаются такие характеристики как общенациональные ценности, основные конституционные ценности и конституционные ценности, видимо, по мнению Суда, это различные понятия.

Так, в Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-п по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами Общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина отмечается, что конкуренция партий, образованных по национальному или религиозному признаку, которая особенно остро проявляется в предвыборной борьбе за голоса избирателей, способна привести вместо консолидации общества к расслоению многонационального народа России, противопоставлению этнических и религиозных ценностей, возвеличению одних и принижению других и в конечном счете - к приданию доминирующего значения не общенациональным ценностям, а какой-либо этнической идеологии или религии, что противоречило бы Конституции Российской Федерации, ее статьям 13 и 14. Здесь подчеркивается такой важный признак конституционных ценностей как

На основании Постановления Правительства Российской Федерации от 10.09.2008г. № 657 «О введении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» в субъектах РФ приняты соответствующие региональные законы о ведении таких регистров, в которых также определяются порядок и сроки проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. N 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" Правительство Российской Федерации утвердило Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в котором также предусмотрена правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ.¹

В Самарской области существует практика проведения Самарской Губернской Думой (Правовым управлением Думы совместно с профильными комитетами Думы) мониторинга муниципальных нормативных правовых актов и выработки рекомендаций муниципальным образованиям по устранению противоречий федеральному и региональному законодательству.

На основании изложенного можно сделать вывод, что нормами федерального законодательства в необходимом и достаточном объеме решены вопросы конституционного и иных форм федерального контроля и надзора за соответствием нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований Конституции РФ и федеральному законодательству.

Соответствие нормативных правовых актов всех уровней Конституции Российской Федерации и федеральным законам предполагает их соответствие уставам (конституциям) субъектов. В противном случае уставы субъектов будут входить в противоречие с Основным законом страны, и нарушать принцип верховенства федерального законодательства.

В условиях экономической и политической глобализации мира, непрекращающихся попыток сепаратизма и децентрализма в России со стороны внешних и внутренних деструктивных сил важно сохранить принципы единства судопроизводства и правоприменения на территории Российской Федерации, как индикаторов развития российской государственности.

¹ Кабышев В.Т. Принцип равенства прав и свобод граждан в системе конституционных ценностей России: реалии, тенденции развития // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов. ПАГС. 2003. Вып.4. Ч.1 С.5.

² См.: Барцевский М.Ю. Решения Конституционного Суда - правовые маяки в море политических и экономических страстей // Российская юстиция. 2003. N 12.

³ Тексты постановлений Конституционного Суда РФ анализировались по СПС «Консультант-Плюс»

¹ Постановление Правительства РФ от 29.11.2000 N 904 (ред. от 20.02.2010) "Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации"

6) обладает правом законодательной инициативы в Самарской Губернской Думе.

Полномочия Уставного суда региона аналогичны полномочиям Конституционного Суда РФ, с разницей в применении относительно устава (конституции) субъекта, а не Конституции РФ. Все полномочия Уставного суда, в конце концов, замыкаются на положениях Устава Самарской области, который должен в полной мере соответствовать Конституции Российской Федерации.

По сути, в части 1 ст. 118 Устава Самарской области речь идет о производстве по делам, возникающих из публичных правоотношений и подведомственных соответствующим федеральным судам. Данное производство предусмотрено в соответствующих главах Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Компетенция государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований прописана в Федеральном законе от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и других федеральных законах. Рассмотрение споров о полномочиях органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ также успешно осуществляется с помощью гражданского и арбитражного судопроизводства.

За пять лет работы в юридической службе муниципалитета автор этого доклада ни разу не сталкивался со случаями необходимости рассмотрения вопросов о соответствии Уставу Самарской области каких-либо нормативных правовых актов. В актах прокурорского реагирования, постановлениях судов общей юрисдикции всегда ставится вопрос о соответствии нормативных правовых актов и полномочий органов власти Конституции РФ, федеральному законодательству, но не региональному уставу.

Согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации у субъектов Российской Федерации есть полномочия по вопросам, относящимся к их исключительному ведению. Осуществить проверку на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов, принятых по предметам, относящимся к исключительному ведению субъектов, вправе не только органы конституционного (уставного) контроля субъекта Российской Федерации, но и органы прокуратуры, суды общей юрисдикции, органы Министерства юстиции Российской Федерации.

Государственную регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Министерство юстиции Российской Федерации) в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Такая регистрация уставов муниципалитетов и муниципальных правовых актов о внесении изменений в них подразумевает государственный контроль.¹

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 18.10.2007) "О государственной регистрации уставов муниципальных образований"

принадлежность всему обществу, а не отдельным группам населения. Как справедливо отмечает О.Г. Румянцев: «Фундаментальные ценности являются отражением сверхзадачи, которую народ воплощает в конституционном строе. И наоборот: последний отражает лежащее в глубинах человеческой психологии стремление к счастью, добру, справедливости, свободе, равенству, солидарности, равновесию и порядку»¹.

В другом постановлении Конституционного Суда от 28 февраля 2006 г. № 2-п по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа говорится о том, что возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты *основных конституционных ценностей*, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности. Здесь данные ценности рассматриваются в контексте ч.3 ст.55 Конституции РФ, где говорится, о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Перечисление этих основных конституционных ценностей, действительно позволяет их отнести к базовым основам государства и общества, посягательство на которые может создать угрозу существования самого государства. Здесь мы можем говорить о необходимости соблюдения различных ценностей, уважения границ их осуществления. Ведь нельзя отрицать то, что у каждого человека своя собственная шкала ценностей, однако он должен жить, соблюдая общие традиции в своем поведении, что позволяет разным людям и сообществам устремляться к своим разным вариантам².

Чаще всего встречается упоминание о *конституционных или конституционно защищаемых ценностях*. Изучение данной категории, позволяет сделать некоторые обобщения:

Во-первых, Конституционный Суд РФ, безусловно, признает, что высшей ценностью в государстве являются человек, его права и свободы, на этом основано достаточно большое количество его решений.

Во-вторых, чаще всего в решениях Конституционного Суда РФ конституционно значимые ценности рассматриваются в контексте ч.3 ст.55 Конституции РФ.

В-третьих, все остальные конституционно значимые ценности, к сожалению, этим высшим органом конституционного контроля никак не классифицируются, а находятся в как бы в хаотично-смешанном состоянии.

К ним в различных постановлениях могут относиться:

¹ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994. С.34.

² Розов Н. Ценности в проблемном мире: Философские основания и социальное приложение конструктивной аксиологии. Новосибирск, 1998. С.122.

Глобальные категории современного общества и государства: достойная жизнь и свободное развитие человека; справедливость и правовая определенность; единство государства.

Принципы деятельности государства и общества: плюралистическая демократия, многопартийность, свобода деятельности политических партий, гарантирование квалифицированной и доступной (в том числе в ряде случаев - бесплатной) юридической помощи, самостоятельность и независимость судебной, стабильность и непрерывность в реализации государством возложенных на него функций, стабильность гарантированного государством конституционно-правового статуса личности, баланс интересов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации; баланс публичных и частных интересов; единство системы исполнительных органов государственной власти.

Непосредственно сами права и свободы человека и гражданина, которые упоминаются как применительно к различным категориям граждан, например, права и законные интересы других лиц, пассивное и активное избирательное право граждан; права и законные интересы осужденных и потерпевших, так и в отдельности, например, право каждого на жилище; права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, равный доступ к государственной службе; право на свободные выборы и свободы слова и информации, право каждого на объединение; право обвиняемого на суд присяжных, а также право граждан на участие в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей, право каждого на свободу и др.

Так, например, в Постановлении от 14 мая 1999 г. № 8-п по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного Кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы « Y. & G. RELIABLE SERVICES, INC.» смешиваются все данные понятия. Говоря о соблюдении специального, разрешительного порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу, указывается что «эта административная мера принудительного характера направлена на защиту конституционных ценностей, таких как суверенитет и экономическая безопасность Российской Федерации, права и законные интересы граждан, законные интересы отечественных производителей и потребителей, жизнь и здоровье человека, окружающая природная среда и др.».

Представляется, что смешивание понятий «конституционные ценности» и «конституционные права и свободы человека и гражданина» не оправдано, поскольку эти категории имеют различную значимость и содержание. Действительно можно говорить о феномене прав и свобод человека в целом как высшей ценности, но выделять отдельные права и рассматривать каждое из них в качестве высшей ценности, на наш взгляд, не верно, тем более что сами конституционные права и свободы весьма разнообразны, имеют различную структуру, происхождение и роль, а потому выстраивать среди них иерархию и разделять на те, которые представляют собой особую конституционную ценность и те, которые её не представляют будет нелогично.

Республики - 21	13	5	3
Края - 9	-	4	5
Области - 46	2	21	23
Города федерального значения - 2	1	1	-
Автономная область - 1	-	-	1
Автономные округа - 4	-	3	1

Налицо тенденция сокращения количества субъектов РФ, считающих необходимым создание региональной конституционной юстиции. Например, 08 июня 2010 года по инициативе Губернатора Самарской области приостановлено действие Закона Самарской области от 01 декабря 2006 года № 145-ГД «Об Уставном суде Самарской области» до 01 января 2013 года. Аналогичные решения приняты в ряде субъектов Российской Федерации – в Ханты-Мансийском автономном округе, Курганской, Тюменской областях и других регионах.

Учитывая, что в Самарской области Уставный суд был предусмотрен законодательством с 2006 года, но фактически не функционировал, помимо официальных пояснений об оптимизации бюджета области очевидны и иные причины такого решения, например такие, как неостребованность такой формы судопроизводства.

Тем не менее, статья 118 Устава Самарской области прописывает следующие полномочия Уставного суда Самарской области.

«Уставный суд:

1) рассматривает вопросы соответствия Уставу Самарской области:

а) законов Самарской области;

б) нормативных правовых актов Самарской Губернской Думы, Губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, органов исполнительной власти Самарской области;

в) уставов и нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области;

2) по запросам судов проверяет соответствие законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области или их отдельных положений, примененных или подлежащих применению в конкретном судебном деле, Уставу Самарской области;

3) дает толкование Устава Самарской области;

4) рассматривает споры о компетенции между:

а) органами государственной власти Самарской области;

б) органами государственной власти Самарской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области;

5) вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституцией Российской Федерации закона, в том числе и Устава Самарской области, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

субъектов Российской Федерации" (ч. 2 ст. 17) и могут создаваться субъектами Российской Федерации согласно ст. 27 (ч. 1) указанного Закона.

Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" в порядке реализации компетенции Российской Федерации, установленной статьей 71 (пункт "о") Конституции Российской Федерации, наряду с федеральными судами, действующими в субъектах Российской Федерации, предусматривает и суды субъектов Российской Федерации, а именно конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации (пункт 4 статьи 4), которые вместе с федеральными судами входят в судебную систему Российской Федерации (пункт 2 статьи 4). Следовательно, конституционные (уставные) суды и мировые судьи действуют на основе Конституции Российской Федерации и федеральных законов и входят в судебную систему Российской Федерации.

Отдельные вопросы создания конституционных (уставных) судов регулируются и другими федеральными законами, среди них можно выделить Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" и др.¹

По мнению докладчика, правовое регулирование порядка образования, формирования и деятельности конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации на уровне тех же субъектов РФ во многом противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и является избыточным.

В связи с этим полагаю возможным обратить внимание на некоторые проблемы формирования регионального конституционного правосудия, которое уже длительное время находится в "зачаточном" состоянии.

Несмотря на то, что с принятием данных федеральных законов создание органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации получило правовую основу, к настоящему моменту органы региональной конституционной юстиции созданы и функционируют в относительно небольшом количестве.

Большинство регионов ограничилось только закреплением возможности создания таких судов в своих основных законах; в ряде субъектов Российской Федерации конституции (уставы) вообще не предусматривают даже саму возможность учреждения конституционных (уставных) судов.

Статистика за 2010 год выглядит следующим образом:²

Вид субъекта Российской Федерации	Конституционный (уставный) суд предусмотрен законодательством и функционирует	Конституционный (уставный) суд предусмотрен законодательством, но не функционирует	Конституционный (уставный) суд не предусмотрен законодательством
-----------------------------------	---	--	--

¹ Статья. Законодательство о конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации нуждается в участии Президента России. О.А.Кожеников СПС «Консультант плюс».

² Статья. Конституционное (уставное) правосудие в субъектах Российской Федерации: быть или не быть? Е.М.Заболотских, Ю.М.Опалев, СПС, Консультант плюс

Достаточно часто в своих решениях Конституционный Суд РФ упоминает о «балансе конституционных ценностей». Как отмечает Н.С. Бондарь: «Сегодня конституционное правосудие является главным и наиболее эффективным инструментом уравнивания ценностей, лежащих в основе правового регулирования социальной жизнедеятельности».¹

В Постановлении от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» отмечается: «Это означает необходимость обеспечения в правовом регулировании отношений собственности на основе критериев, установленных Конституцией Российской Федерации, надлежащего баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как права населения муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, допускает установление в рамках законодательной дискреции отдельных ограничений соответствующих прав, в том числе права собственности».²

При этом Конституционный Суд попадает в достаточно сложную ситуацию, когда не имеет права признавать приоритет одного конституционного права граждан над другим, а должен анализировать их системно, как элементы института прав человека, взаимно дополняющие друг друга. И если с данной проблемой орган конституционного контроля в целом справляется, то при рассмотрении вопроса о соблюдении баланса публичных и частных ценностей, крен наблюдается в сторону признания приоритетности публичных интересов.

Так, например, в Постановлении от 29 ноября 2004 г. по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова указывается, что конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования «против всех кандидатов», не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. Комментируя данное решение в своем особом мнении, судья А.Л. Кононов отмечает: «При этом возникает опасность поглощения субъективного избирательного права "публичным интересом формирования органов публичной власти"». Можно согласиться также с мнением судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева, высказанным им в связи с Постановлением от 14 июля 2005 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А.

¹ См.: Бондарь Н.С. Решения Конституционного Суда как мера свободы и ответственности Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10

² СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа: «Употребляемая неоднократно Конституционным Судом формула о балансе частных и публичных интересов, по нашему мнению, искажает шкалу конституционных ценностей, поскольку баланс предполагает нивелирование, уравнивание, равнозначность интересов отдельной личности и государства, что заведомо ставит личность в подчиненное и незащищенное положение, деформирует само понятие правового государства. Конституция говорит не о балансе, а о предпочтении гуманитарных ценностей»¹. В другом своем Особом мнении он же отмечает: «При рассмотрении дел о террористических актах, учитывая эмоциональное состояние населения, а значит и присяжных заседателей, трудно обеспечить непредвзятость и беспристрастность суда присяжных. В очень чувствительной коллизии между правом обвиняемых на суд присяжных и потребностью в справедливом суде законодатель вправе отдать предпочтение второй конституционной ценности и исключить дела о террористических актах из подсудности суда с участием присяжных заседателей».²

Таким образом, можно констатировать, что система конституционных ценностей недостаточно разработана юридической наукой и практикой, требует своего серьезного осмысления и анализа. Как представляется, система конституционных ценностей представляет собой упорядоченную совокупность предметов интереса, желания граждан, а также обобщенные представления людей о целях и нормах своего поведения, которые характеризуются внутренней согласованностью, взаимосвязью входящих в нее компонентов и направлены на наиболее полную реализацию личностных и общественных интересов.

Содержание категории ценностей является определяющей для системы конституционного права и от того, что именно будет признано в качестве конституционных ценностей зависит не только построение данной отрасли права, но и состояние всего российского общества и государства. Осознание своих ценностей громадно увеличивает внутренний потенциал Конституции, позволяет стимулировать неизвестные ранее позитивные виды человеческой деятельности³. Решения Конституционного Суда России несут на себе отпечаток того, что действующая Конституция России – это интегральный феномен, истоки которого находятся в самом человеке.

¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

² См. Особое мнение судьи Г.А. Гаджиева по Постановлению Конституционного Суда РФ от 19.04.2010 N 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р.Р. Зайнагутинова, Р.В. Кудаева, Ф.Р. Файзулина, А.Д. Хасанова, А.И. Шавваева и запросом Свердловского областного суда» // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2276.

³ Синюков В.Н. Российская правовая система: Введение в общую теорию 2-е изд., доп. М., Норма, 2010. С.432

более полному соблюдению режима конституционной законности на территории субъекта РФ.

Подводя итоги, следует особо подчеркнуть, что деятельность конституционных (уставных) судов по конституционному контролю за нормативными актами исполнительных органов государственной власти, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов о проверке на соответствие Основному закону субъекта РФ актов, подлежащих применению в конкретном деле, способствует укреплению вертикали исполнительной власти. Четкое и последовательное разграничение компетенции в области судебного нормоконтроля между разными видами юрисдикций, учитывающее их особенности и предназначение, невозможно без завершения процессов построения региональной конституционной юстиции, введения ее во всех субъектах Российской Федерации. Создание конституционных (уставных) судов на всей территории РФ сейчас является первоочередной задачей по укреплению конституционной законности в стране.

С.В. Сазонов

ПЕРИПЕТИИ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) ПРАВОСУДИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

Несмотря на то, что механизм конституционного контроля России образуют Конституционный Суд Российской Федерации, а также конституционные и уставные суды субъектов РФ, органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации не образуют с федеральным Конституционным Судом РФ единую систему конституционного контроля.

Конституционная юстиция – одна из основных форм осуществления конституционного надзора: конституционный надзор, осуществляемый в форме конституционного судопроизводства специальными судебными органами – конституционными судами. В Российской Федерации к органам конституционной юстиции помимо Конституционного Суда РФ относятся также конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.¹

В Конституции РФ нет упоминания о таких органах юстиции, как уставные суды субъектов РФ.

Правовую базу для образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации составляют федеральные законы.

В первую очередь Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", в котором в ст. 4 (ч. 4) прямо предусмотрено, что к судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды, которые "создаются и упраздняются законами

Журнал конституционного правосудия. – 2008. - N 4. – С. 37.

¹ Новый юридический словарь п/р А.Н. Азрилияна.-М.:Институт новой экономики, 2006.

С другой стороны, в настоящее время, как показывает практика, все более возрастает такое полномочие данного вида судов, как проверка конституционности закона (и иного нормативного акта), примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Эти проверки осуществляются, как правило, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов.

Функция судебного нормативного контроля распределена между тремя ветвями судебной власти, в части обеспечения конституционности она осуществляется Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ. Вместе с тем судебная проверка соответствия правовых норм положениям актов с большей юридической силой проводится также судами общей и арбитражной юрисдикции. Разумеется, действия этих судов не должны быть рассогласованы.

Если при рассмотрении конкретного дела выявляется противоречие между правовыми нормами разного уровня, то суд применяет норму, имеющую более высокую юридическую силу. Вместе с тем замеченная правовая коллизия между нормами разных уровней должна быть обязательно рассмотрена с точки зрения изучения вопросов права. В регионах, где имеются конституционные (уставные) суды, судам общей юрисдикции и арбитражным судам необходимо обращаться в орган конституционной юрисдикции для официальной дисквалификации нормативного акта, противоречащего, по мнению суда, региональной конституции (уставу)¹. Однако ситуация, которую описал проф. Гатауллин А.Г., на практике наблюдается крайне редко и претендует на именование идеальной. Причиной тому является неразграниченность полномочий между конституционными (уставными) судами и судами общей юрисдикции, а также арбитражной юстицией.

Так, например, при обращении одной из сторон судебного разбирательства с запросом в конституционный (уставный) суд о соответствии нормативного правового акта субъекта конституции (уставу) субъекта РФ ст. 215 ГПК РФ не предусматривает обязанности суда приостановить производство по делу, а ст. 217 ГПК РФ не устанавливает сроков приостановления производства. Более того, ГПК РФ не предусмотрено даже *право* суда приостановить производство по делу по данному основанию (ст. 216 ГПК РФ). Фактически суд общей юрисдикции после обращения в конституционный (уставный) суд продолжает производство и выносит решение на основании закона субъекта РФ, который впоследствии может быть признан неконституционным. В этом случае по вполне понятным причинам решение суда должно быть пересмотрено. Аналогичная ситуация наблюдается и в АПК РФ.

А.М. Цалиев совершенно справедливо предлагает дополнить ст. 215 ГПК РФ еще одним основанием, при наличии которого суд обязан приостановить производство по делу в случае обращения суда в конституционный (уставный) суд субъекта РФ с запросом о соответствии закона, подлежащего применению, конституции (уставу) субъекта РФ. Необходимо также установить срок приостановления производства по делу при наличии предложенного основания - до принятия конституционным (уставным) судом субъекта РФ соответствующего решения, что требует внесения дополнения в ст. 217 ГПК РФ². Несомненно, эта мера будет способствовать

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ПРИНЦИПА НЕДИСКРИМИНАЦИИ

Конституционный Суд России с момента своего создания, с 1991 года является одним из важнейших органов государственной власти, который выступает против дискриминации во всех её проявлениях.

В настоящее время обращения граждан в Конституционный Суд по поводу посягательства на принцип равенства, сформулированный в ст.19 Конституции РФ, являются самыми распространенными. Как отмечает судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь: «Практически в каждом рассматриваемом Конституционным Судом РФ деле приходится сталкиваться с проблемами нарушения принципа равенства. Об этом свидетельствует, например, перечень решений, принятых Судом только в 2001-2010 годах (по состоянию на 1 апреля 2010 г.); вывод о соответствии обжалуемых положений нормативных правовых актов требованиям ст.19 Конституции РФ напрямую был сделан в 257 постановлениях (25 постановлений и 232 определениях), а более 80 постановлений определений Конституционного Суда, принятых в тот же период, содержат вывод о тех или иных аспектах несоответствия обжалуемых норм конституционным требованиям равенства»¹.

Конституционный принцип недискриминации, таким образом, является одним из наиболее востребованных при определении позиций Конституционного Суда РФ по различным аспектам нарушения прав человека. При этом сам данный принцип, который анализируется Конституционным Судом при рассмотрении различных дел, исследуется им с различных сторон, тем самым обогащается и становится все более разнообразным.

Каковы же основные позиции Конституционного Суда в отношении принципа недискриминации?

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, предполагает его дальнейшую конкретизацию как в законодательстве, так и в правоприменительной практике»². Данная позиция укрепились после принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 года и нового закона «О Конституционном Суде» 1994 года.³ Таким образом, Конституционный Суд распространил принцип недопустимости дискриминации не только по тем признакам, которые прямо указаны в ст. 19 Конституции РФ, но и по другим значимым для человека признакам, например, возраст, образование, принадлежность к той или иной профессии и др. Так, например, в одном из своих решений Конституционный Суд признал дискрими-

¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С.471.

² 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 февраля 1992 г. // ВВС. 1992. № 13. Ст.669.

³ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» //СЗ РФ. 1994. № 13. Ст.1447; 2011. № 1. Ст. 1.

¹ Гатауллин А.Г., Васин А.А. Взаимодействие конституционных (уставных) судов с судами общей и арбитражной юрисдикции // Российская юстиция. – 2008. - N 7. – С. 6.

² Цалиев А.М. О возможностях дальнейшего развития органов конституционной юстиции//

национальным установление для одной и той же категории граждан - работающих инвалидов необоснованных различий и предпочтений в области их государственной поддержки, которая заключалась в том, что льготы по уплате страховых взносов предоставлялись работающим инвалидам только если они при этом получали пенсию по инвалидности, и не предоставлялись, если они получали пенсию по возрасту.¹

Соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, по мнению Конституционного Суда РФ, запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства². Таким образом, Конституционный Суд РФ в своих решениях указывает на возможность установления законодателем различий в правовом положении граждан, однако, такие различия должны быть законодательно урегулированы и иметь серьезное обоснование.

К другой правовой позиции Конституционного Суда РФ в отношении принципа недискриминации относится то, что принцип равенства распространяется не только на непосредственно признаваемые Конституцией Российской Федерации права и свободы, но и на связанные с ними другие права, приобретаемые на основании федерального закона.³ Это означает, что не должны подвергаться дискриминации граждане не только в отношении основных прав и свобод, которые указаны в Главе

Напомним также, что ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе РФ" не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов РФ дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда РФ, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта РФ.

Говоря о ретроспективном аспекте обеспечения конституционной законности конституционными (уставными) судами, следует в первую очередь остановиться на их взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ. Исполнительная ветвь власти в России традиционно обладает большим объемом полномочий, как на федеральном, так и на региональном уровне, что позволяет некоторым исследователям называть ее доминирующей по сравнению с другими ветвями.

Исполнительная власть субъектов РФ в своей деятельности должна опираться на принцип конституционной законности: ее органы обязаны соблюдать нормы федерального и регионального законодательства, с одной стороны, а, с другой стороны, акты, принимаемые этими органами, не должны противоречить Основным законам субъектов РФ и федеральному законодательству (в первую очередь, Конституции РФ, но здесь мы вторгаемся в сферу юрисдикции Конституционного Суда РФ).

С.Г. Павликов выдвигает в этой связи здоровое предложение о том, что необходимо создать региональный механизм ответственности органов исполнительной власти субъектов в случае нарушения ими основного закона субъекта. Решающую роль в нем должны будут играть органы региональной конституционной юстиции. Усиление их позиций не противоречит, а, наоборот, способствует реализации концепции укрепления вертикали исполнительной власти, построение которой предложил Президент РФ. В связи с этим практика оспаривания в суде противоправных действий или противоречащих закону актов должностных лиц субъектов РФ должна получить дальнейшее развитие¹.

В этом плане органы конституционного правосудия в силу предоставленных им полномочий способны играть значительную роль в обеспечении гражданских прав и интересов, в устранении злоупотреблений со стороны исполнительной власти через институт частной конституционной жалобы. Предоставление гражданину права в качестве стороны вступать в спор с государством и его органами содействует его интеграции в процесс управления государством и обществом, поскольку отсутствие права на индивидуальную жалобу во многом способствует отчуждению населения от власти.

Наиболее типичным по нормативному закреплению полномочием конституционного (уставного) суда является разрешение дел о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ нормативных актов исполнительных органов государственной власти, в том числе высших должностных лиц (п. 1 ст. 88 Конституции Республики Саха (Якутия), п. 1 ст. 45 Устава Тюменской области и т. д.).

¹ Иванин А.А., Павликов С.Г. Обеспечение законности в деятельности исполнительных органов власти субъектов РФ с участием конституционных (уставных) судов // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - N 22. - С. 148.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 N 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год" и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год" в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353.

² См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года N 8-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, от 15 июня 2006 года N 6-П и от 5 апреля 2007 года N 5-П.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.2006 N 6-П "По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" (в редакции статьи 12 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации") в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой" // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.

ся с ней как часть и целое. Исходя из функционирования Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов РФ логичным выглядит также вывод о том, что конституционная законность имеет два уровня: федеральный и региональный. На федеральном уровне она заключается в соответствии и непротиворечии федеральных законов, законов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации. Стержнем конституционной законности в федеративном государстве здесь является соответствие и непротиворечие основных законов субъектов Федерации федеральной Конституции. На региональном же уровне конституционная законность выглядит как соответствие и непротиворечие законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ конституциям (уставам) субъектов РФ. И здесь основным гарантом этого вида конституционной законности выступает зарождающаяся система конституционных (уставных) судов.

Обеспечение конституционной законности на региональном уровне можно рассматривать в двух аспектах: ретроспективном и проспективном. Первый заключается в выявлении ошибок и противоречий Основному закону субъекта РФ в уже изданных нормативных актах субъекта РФ, второй - в активной позиции конституционного (уставного) суда по мониторингу правового поля и правоприменительной практики с целью предотвращения возможных ошибок и противоречий в будущем.

Остановимся подробнее на каждом из них.

Под мониторингом правового поля и правоприменительной практики следует понимать комплексную систему регулярного наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния, а на этой основе - разработку предложений по совершенствованию, улучшению полноты и качества, перспективному планированию развития законодательной базы субъекта РФ. Как раз специфика конституционных (уставных) судов обязывает их циклической исследовательской деятельности, а профессиональный уровень их судейского корпуса очень высок. На наш взгляд, именно этот потенциал может быть привлечен для позитивного решения поднимаемых проблем.

Здесь согласимся с мнением А.С. Геляхова, который предлагает скорректировать полномочия конституционных (уставных) судов по праву законодательной инициативы, которой суды обладают в пределах своего ведения. Те вопросы, которые рассматриваются в судах, охватывают в прямом смысле все правовое поле России. Но, обладая в этой части правом законодательной инициативы, судебные органы власти не могут инициировать и не могут указывать на необходимость внесения тех или иных изменений в действующее законодательство¹. Таким образом, по указанным вопросам, выходящим за пределы компетенции конституционных (уставных) судов, последних целесообразно наделить правом обращаться за реализацией законодательной инициативы в Конституционный Суд РФ. На настоящий момент мы вынуждены констатировать, что каждый субъект деятельности по мониторингу правового поля не рассматривает эту работу как основной вид своей деятельности и даже не осуществляет координацию этой деятельности и обмен информацией даже внутри ветви власти.

¹ Геляхов А.С. К вопросу о потенциальных полномочиях конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Журнал конституционного правосудия. - 2008. - N 4. - С. 38.

2 Конституции РФ, но и в отношении связанных с ними и значимых для человека других прав и свобод.

Кроме того, Конституционный Суд РФ распространил действие принципа недискриминации не только на права и свободы, но и на обязанности, указав, что принцип равного налогового бремени, выводимый из положений статей 8 (часть 2), 19 и 57 Конституции Российской Федерации, в сфере налоговых отношений 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 иных носящих дискриминационный характер оснований¹. Видим, что в данном случае дискриминационным признается возложение дополнительных обязанностей по уплате налогов на субъектов хозяйственной деятельности в зависимости от характеризующих их признаков.

Важной правовой позицией Конституционного Суда РФ выступает требование к законодателю обеспечить защиту от дискриминации лиц, нуждающихся в особой защите. Так, например, установление для безработных граждан предельного 30-дневного срока оплаты периода их временной нетрудоспособности в течение 12-месячного периода безработицы, тогда как такого ограничения не существовало для работающих граждан, по мнению Конституционного Суда, ставило нетрудоспособных безработных в неравное положение с иными нетрудоспособными лицами, а также нетрудоспособных безработных - с трудоспособными, то есть носило дискриминационный характер². Много решений федерального органа конституционной юстиции связано с защитой прав пенсионеров, в том числе и защитой их от дискриминации. В частности, при рассмотрении дела по Закону Российской Федерации «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» Суд указал, что в нем «фактически устанавливаются необоснованные и несправедливые различия в праве на получение трудовых пенсий между пенсионерами, проживающими на территории Российской Федерации, и пенсионерами, постоянно проживающими за ее пределами, а также между проживающими за границей пенсионерами, выехавшими из России в разное время», что приводит к нарушению принципа равенства перед законом.³

Таким образом, можно констатировать, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по делам о нарушении принципа недискриминации имеют важное значение как для законодателей, так и для правоприменителей, по-

¹ Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 года 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.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.1997 N 20-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции от 20 апреля 1996 года» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.06.1998 N 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3003.

сколько обуславливают необходимость взвешенного подхода к установлению определенных различий в тех случаях, когда это необходимо, и запрещению дифференциации, если она носит нарушающий равенство прав человека характер.

Е.А. Крючкова

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕЗИДЕНТА РФ С КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Особое место в системе защиты прав и свобод человека и гражданина занимает Президент РФ в качестве их конституционного гаранта. Правовой статус Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина предполагает исследование следующих вопросов: места главы Российского государства в системе государственного обеспечения прав и свобод человека и гражданина и президентских полномочий по их гарантированию; пределы и содержание таких полномочий, соотношение их с полномочиями других органов государственной власти; взаимодействие по обеспечению прав человека главы государства с органами государственной власти; пределы директивности актов и решений, а также его 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 сфере прав человека; 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.

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 реализации прав и свобод человека и гражданина¹. Для этого Основной Закон наделяет главу государства особыми полномочиями: **1) учредительные и кадровые полномочия** по созданию (формированию, назначению выборов), реоргани-

¹ 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** N **306** (ред. от **25.03.2010**) // СЗ РФ. **2000**, N 7, ст. **795**; Вопросы Конституционного Суда Российской Федерации: Указ Президента РФ от **23.12.2007** N **17412007**, N 53, ст. **6548**; О месте постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации: Указ Президента РФ от **23.12.2007** N **1740** // СЗ РФ. **2007**, N 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**, N 38, ст. **3668**.

Также можно выделить такие научно-статистические функции таможенных органов, как:

- ведение таможенной статистики внешней торговли и специальной таможенной статистики;
- проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в области таможенного дела.

Приведенный перечень основных функций показывает многогранность и многоплановость деятельности таможенных органов, что обусловлено комплексным характером таможенного дела. Все функции таможенных органов взаимосвязаны и взаимообусловлены. Однако не все таможенные органы осуществляют все функции в совокупности. На практике такие низовые звенья таможенной системы, как таможенные посты, осуществляют в основном лишь несколько функций, например функции таможенного контроля, таможенных операций и таможенной статистики, не осуществляя функции участия в правотворческой деятельности и международного сотрудничества.

А.Н. Павлов

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ СУБЪЕКТОВ РФ

Конституция РФ **1993** г. не содержит определения законности. Термин «законность» в ней упоминается в двух статьях: в части **1** статьи **72**, где сказано, что в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся обеспечение законности и правопорядка, общественной безопасности, а также в статье **114**, где закреплено, что Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан. Других прямых упоминаний о законности в Конституции РФ нет.

В современной юридической литературе понятие «законность» является достаточно дискуссионным. Она рассматривается как «принцип деятельности всех органов государства и должностных лиц» (М.С. Строгович), «политико-юридический режим, складывающийся на основе строгого соблюдения правовых норм» (И.С. Самощенко), «один из основных принципов права» (С.С. Алексеев, А.Ф. Ефремов), «конституционная обязанность правомерного поведения» (Ю.П. Еременко), «правовая форма реализации правовых ценностей и опыта» (А.Б. Лисюткин), «система социальных и юридических требований правомерного поведения» (Н.Н. Вопленко) и т. д.¹.

Необходимо заметить, что практически в каждом определении законности указывается на строгое, неуклонное соблюдение и исполнение норм права участниками общественных отношений. Поэтому наиболее общим и обоснованным представляется определение законности как политико-юридического режима строгого соблюдения правовых норм всеми субъектами правовых отношений.

Думается, будет справедливо утверждать, что основное содержание конституционной законности вытекает из более общего понятия законности и соотносит-

¹ Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, **2009**. С. **631**.

рупцией и международным терроризмом, осуществляют противодействие незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную (государственную) границу;

- обеспечивают в соответствии с международным договором меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу валюты, ценных бумаг, валютных ценностей и дорожных чеков.

В третью группу входят функции финансового характера. Так, таможенные органы:

- взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных платежей, принимают меры по их принудительному взысканию;

- осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу, а также с ввозом (вывозом) товаров, в соответствии с международными договорами и валютным законодательством.

Информационно-консультативная функция таможенных органов включает:

- разъяснения заинтересованным лицам их права и обязанности в области таможенных правоотношений, оказание содействия в пределах своих полномочий участникам ВЭД в реализации ими своих прав при совершении таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств международной перевозки;

- осуществление информирования и консультирования в области таможенного дела, обеспечение государственных органов, организации и граждан информацией по вопросам таможенного дела;

К организационным функциям таможенных органов относятся:

- проведение таможенного контроля, совершенствование методов совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля, создание условий, способствующих ускорению товарооборота при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации;

- обеспечение соблюдения порядка перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу Таможенного союза;

Протекционистская функция таможенных органов включает:

- обеспечение в пределах своей компетенции защиту прав на объекты интеллектуальной собственности;

- содействие осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию;

- содействие развитию экспортного и транзитного потенциала Российской Федерации, оптимизации структуры экспорта, защита с использованием средств таможенного регулирования интересов отечественных товаропроизводителей, совершенствование системы таможенного контроля.

зации и ликвидации (досрочном прекращении полномочий) органов государственной власти, а также полномочия по определению их персонального состава. Президент реализует эти полномочия либо самостоятельно, либо с чьей-то санкции, либо сам санкционирует подобные действия; **2) Полномочия по координации и взаимодействию главы государства с органами государственной власти.** Гарантируя права и свободы человека и гражданина, Президент РФ опирается на весь государственный механизм, обеспечивая эффективность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти без вторжения в их компетенцию; **3) Полномочия 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 главе государства 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, то есть у него не должно быть «скрытых полномочий».

В широком смысле президентские полномочия по обеспечению прав и свобод человека и гражданина связаны с его компетенцией, установленной ч. 2 ст. 80 Конституции РФ. Первая из основных функций Президента РФ – гарантирование Конституции РФ, тесно связана с гарантированием прав и свобод человека и гражданина, которые, будучи зафиксированными в Конституции РФ, составляют ее неотъемлемую и важную часть, обладающую повышенной защищенностью. Президент, реализуя данное направление деятельности, имеет право требовать от всех органов власти неуклонного соблюдения Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, выступая верховным арбитром соблюдения прав человека всеми ветвями и органами государственной власти, их должностными лицами. Любой государственный орган, осуществляя свои полномочия, должен соблюдать Конституцию РФ и обеспечивать заложенные в ней права и свободы (ст. 2, 15, 18 Конституции РФ), однако каждый из них лишь частично осуществляет такие функции, в рамках своей компетенции. Так, Президент РФ не вправе приостанавливать, а тем более отменять действие законов субъектов Федерации, однако он может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии их Конституции РФ (ч. 2 ст. 125). Президентские полномочия в отношении Основного Закона предполагают его право направлять запрос в Конституционный Суд РФ о конституционности нормативных актов и договоров, о толковании отдельных конституционных норм (ст. 125 Конституции РФ).

Существует ряд факторов, влияющих на эффективность обеспечения и защиты прав человека государственными органами: коррупция и безответственность органов и должностных лиц; преобладание личных чиновничьих интересов над государственными; доступность для населения услуг при обращении в органы и к должностным лицам (как в материальном, так и в организационном плане); степень доверия населения к власти в области решения его проблем.

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. Для того чтобы глава государства не злоупотреблял такими широкими полномочиями, введены специальные механизмы контроля: Конституционный Суд РФ, в полномочия которого входит проверка конституционности нормативных актов, в том числе Президента РФ, объявление импичмента со стороны Федерального Собрания. Однако, при формировании правительственной команды (ч. 2 ст. 112 Конституции РФ) последнее слово всегда остается за Президентом, что доказывает «абсолютный примат главы государства в вопросе формирования правительства»¹. Так Конституционный Суд РФ постановил, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата, а после трехкратного отклонения представленных кандидатур - независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, - Государственная Дума подлежит роспуску².

Кроме того, принятие окончательного решения о структуре федеральных органов исполнительной власти – исключительная прерогатива главы государства. Несмотря на то, что Конституция РФ не дает четкого ответа, кто утверждает систему и структуру органов исполнительной власти, а лишь устанавливает, что предложения подаются Президенту Председателем Правительства (ч. 1 ст. 112), этот пробел в регулировании восполняется указами Президента РФ и подтверждается Постановлением Конституционного Суда РФ, согласно которому, структура, изменения и дополнения федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий, утверждается указом Президента РФ³.

¹ Ашаев Д. Исполнительные полномочия Президента России и их место в системе разделения властей // *Федерализм*. 2003. № 1. С. 161.

² Право роспуска нижней палаты российского парламента Президентом впервые было введено в Конституцию РФ 1993 г. с целью установления правовых процедур разрешения разногласий между главой государства, исполнительной и законодательной властями. Роспуск Государственной Думы – крайняя мера, используемая Президентом России только в соответствии с Конституцией (ст. 111, 117), когда другие возможности преодоления разногласий исчерпаны и во всех случаях эта процедура связана с судьбой Правительства РФ. Конституционный Суд в своем Постановлении установил, что взаимоотношения главы государства и парламента в данном случае должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституций или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике (См.: По делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // *СЗ РФ*. 1998. № 52. Ст. 6447).

³ См.: По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // *СЗ РФ*. 1999. № 6. Ст. 866.

перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти; функция распределения и перераспределения государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации принадлежит федеральному законодателю.

Организационная и функциональная самостоятельность органов законодательной власти субъектов Федерации обеспечивается единством конституционно-правового регулирования в условиях федеративного государства, соответствием регионального конституционно-правового регулирования федеральному, и, одновременно, самостоятельностью субъектов Федерации в построении собственной системы органов государственной власти.

И.В. Мильшина

ФУНКЦИИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одной из правовых категорий, позволяющей раскрыть содержание деятельности таможенных органов, является функция. Функции таможенных органов, указанные в ст. 12 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», неразрывно сочетают в себе права и обязанности, являясь, скорее, полномочиями рассматриваемых органов. В зависимости от направлений деятельности функции таможенных органов можно классифицировать на несколько групп.

К функциям таможенных органов, способствующим международному сотрудничеству, можно отнести:

- содействие развитию внешней торговли Российской Федерации, внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, ускорению товарооборота;
- обеспечение соблюдения установленных в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза запретов и ограничений в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из страны;
- обеспечение выполнения международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела, осуществление сотрудничества с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела.

Ко второй группе относятся правоохранительные функции, согласно которым таможенные органы:

- выявляют, предупреждают, пресекают преступления и административные правонарушения, отнесенные законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, проводят неотложные следственные действия и осуществляют предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам об указанных преступлениях, осуществляют административное производство по делам о нарушениях таможенных правил, оказывают содействие в борьбе с кор-

стан» (в ред. от 28 августа 1997 года) и Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»¹ и других.

Функционирование федерации как сложного политического образования невозможно без четкой конституционной регламентации принципов её организации. Деятельность Конституционного Суда РФ направлена на сохранение исторически сложившегося государственного единства, обеспечение функционирования принципов российского федерализма, основанного на соединении национального и территориального подходов в построении Российской Федерации, конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Процессы реформирования российского федерализма актуализируют интерпретационную деятельность федерального органа конституционного контроля в соответствующей сфере.

Организационные основы деятельности субъектов Федерации определяются Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации» приведите полностью название закона 1999 г. Конституционным Судом РФ сформулирован ряд правовых позиций в этой сфере публично-правовых отношений. Государственная и территориальная целостность в решениях Конституционного Суда РФ рассматриваются не только как принцип российского федерализма, но и как основа единого правового статуса граждан на всей территории Российской Федерации, обеспечивается экономическими и организационными гарантиями. Принцип единства системы государственной власти положен в основу построения и деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, способствует институционализации соответствующих органов и направлен на обеспечение эффективного функционирования федерации как сложного политического образования. Закрепленное в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, оно обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравновешивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие.

Система общих правовых позиций Конституционного Суда РФ в области разграничения полномочий, включает в себя следующие положения: субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, отсутствие федерального закона не препятствует субъекту Федерации принять собственный правовой акт по вопросам совместного ведения; само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами; положения ст. 71-72 могут быть конкретизированы федеральным законодателем; законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, договорами, соглашениями не могут передаваться, исключаться или иным образом

Особое место в системе защиты прав человека принадлежит судебной власти, среди которых выделяется особыми полномочиями в данной сфере Конституционный Суд РФ¹. В соответствии с принципом разделения властей и независимости судебной власти Президент РФ не вправе вмешиваться в непосредственную деятельность судебных органов, однако он участвует в формировании практически всех федеральных органов судебной власти.

Порядок назначения судей высших судов Российской Федерации и других федеральных судов, а также полномочия Президента РФ в этой сфере, регулируются как Конституцией РФ (п. «е» ст. 83, ч. 1 ст. 128), так и специальными законами²: Президент РФ, при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ, представляет кандидатуре Совету Федерации для назначения на должности судей высших судов Российской Федерации, в том числе Конституционного Суда РФ. Что касается назначения судей федеральных судов, то Президент РФ при наличии положительного заключения соответствующей региональной квалификационной коллегии судей своим указом производит такое назначение. Важную роль в этом играет Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов при Президенте РФ³. Следует заметить, что при формировании органов судебной власти важное значение играют квалификационные коллегии судей, в состав которых входят представители Президента РФ⁴. Наделение Президента РФ столь широкими полномочиями по формированию органов судебной власти произошло только с принятием Конституции 1993 г.⁵

¹ В истории Конституционного суда трагическими стали события 1993 года, когда президент Борис Ельцин своим указом № 1400 "О поэтапной конституционной реформе" приостановил деятельность Верховного совета. Согласно этому указу, Конституционному суду рекомендовалось подождать, пока не будет сформировано новое двухпалатное Федеральное собрание и не созывать заседания. Однако уже вечером 21 сентября состоялось экстренное заседание Суда, по итогам которого девятью голосами против четырех судьи признали указ № 1400 неконституционным. В конце концов, Зорькин сложил с себя полномочия председателя, а президент Ельцин указом установил, что заседания не будут созываться до принятия новой Конституции, и работать суд начал лишь в 1995 году. (См.: О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.09.1993 N 1400 (ред. от 10.01.2003) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993, N 39, ст. 3597; СЗ РФ. 2003, N 3, ст. 206; О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года и обращениям к гражданам России от 21 сентября 1993 года.).

² О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 08.12.2011) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, N 30, ст. 1792; СЗ РФ. 2011, N 48, ст. 6731.

³ О Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов: Указ Президента РФ от 4 октября 2001 г. № 1185 в ред. от 12.01.2010 № 59 // СЗ РФ. 2001. № 41. Ст. 3938; // [http:// document.kremlin.ru](http://document.kremlin.ru). (дата обращения 04.04.2012).

⁴ Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: Федеральный закон от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022; <http://www.pravo.gov.ru> - 05.12.2011.

⁵ До этого такая прерогатива принадлежала Съезду народных депутатов, Верховному Совету РСФСР, а также Верховным Советам республик, автономных округов, автономных областей и Советам народных депутатов автономных округов, автономных областей, а избрание судей Конституционного Суда было отнесено к полномочиям Съезда народных депутатов. Съезд

¹ СЗ РФ. 1998. №18. Ст. 2063.

Что касается взаимодействия Президента РФ с органами судебной власти, то здесь глава государства выступает с одной стороны координатором их деятельности в области прав человека, с другой – органом государственной власти в качестве стороны в процессе судопроизводства. Определяющей является роль первой группы отношений, позволяющая главе государства обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие судебной власти с другими органами власти при проведении единой государственной политики по защите прав и свобод человека и гражданина.

Конституции РФ (ст. 90) устанавливает, что Президент издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Это сделало «поле нормотворчества» Президента весьма неопределенным. В результате в России оказалась «размыта» схема нормотворчества, сложившаяся в практике многих демократических государств: закон – подзаконный акт во исполнение этого закона – ведомственный акт для практической реализации положений подзаконного акта. Именно поэтому одним из наиболее важных и сложных вопросов взаимодействия Президента, Федерального Собрания и Правительства является законодательный процесс и согласованность нормотворчества¹.

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 широко представлены в отечественной правовой литературе². 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, то есть, установленное ст. 90 Конституции полномочие Президента может быть охарактеризовано, и не как «чистое» исполнительное полномочие, а как действенное средство влияния на осуществление исполнительной власти в стране³. Конституционный Суд в 1996 г. принял одно из своих наиболее значимых для государственного строительства постановлений, ссылаясь на то, что Президент является гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Суд постановил, что Президент имеет право издавать указы, восполняющие пробелы в

также утверждал Председателей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, а их судьи, а также судьи краевых, областных, Московского и Ленинградского городских судов и арбитражных судов, избирались Верховным Советом РСФСР (См.: Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. Принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. в ред. 10 декабря 1992 г. // ВВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407).

¹ См.: Волошенко И.Л. Институт президента в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Томск, 1999. С. 16.

² См.: Авакян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Моск. университета. 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 // Журнал российского права. 1997. № 2.

³ См.: Ашаев Д. Указ.соч. С 166.

получение такого образования, когда государством создаются для этого необходимые условия, т.е. если возлагаемой на родителей или заменяющих их лиц ответственности за реализацию права детей на получение среднего (полного) общего образования корреспондируют принятые на себя Республикой Алтай обязанности по обеспечению таких условий¹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ в своих решениях определил важные направления развития регионального законодательства. Его заслуга в том, что он снял неопределенность в понимании роли и значения субъектов РФ в регулировании важнейших общественных отношений, что способствовало развитию правозащитного механизма регулирования, обеспечения, гарантирования, защиты отдельных прав и свобод.

Е.М. Мамочкина

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Федерализм как один из основных принципов конституционного строя способствует территориальному построению Российской Федерации, формированию организационных основ государственной власти и местного самоуправления. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации «способствуют обеспечению сохранения государственного единства и суверенитета России, упорядочению процесса разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти»².

Особое внимание федерализму как принципу конституционного строя Российской Федерации уделяется в таких решениях Конституционного Суда РФ, как Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. N 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области³, Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Башкортостан, Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан».

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

² См.: Ветров Д.М. Источники конституционного права Российской Федерации в системе федеративных отношений. Автореф. канд... дис. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 9,10.

³ См.: СЗ РФ. 1997. №29. Ст. 29.

информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, является обязанностью органов государственной власти Российской Федерации (пункт 1 статьи 14), в том числе и посредством нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 3).

- названные региональные законы не закрепляют меры, направленные на запрет гомосексуализма или его официальное порицание, не содержат признаков дискриминации, по своему смыслу не допускают избыточные действия органов публичной власти. Соответственно, оспариваемые положения данных законов не могут рассматриваться как несоразмерно ограничивающие свободу слова и распространения информации (части 1 и 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации)¹.

Таким образом, региональный законодатель имеет возможность (посредством правового регулирования) повышать уровень обеспечения и охраны прав и свобод за счет своих ресурсов, не ограничивая при этом иные права и свободы человека и гражданина. Аналогичные выводы, содержатся в Постановлении Конституционного Суда по делу по проверке конституционности статьи 59 Конституции Республики Алтай, устанавливающей обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования. Неопределенность в вопросе конституционности названного положения обуславливалась содержанием части 4 статьи 64 Конституции Российской Федерации, устанавливающей обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования. Конституционный Суд указал на обоснованность повышения региональным законодателем уровня обеспечения и защиты прав и свобод: «устанавливая, что родители должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, оспариваемая норма - в соответствии с целями социального государства - дополнительно гарантирует более широкие возможности для несовершеннолетних, которые хотели бы продолжить свое обучение. Тем самым Республика Алтай принимает на себя обязательства по финансовому, материально - техническому и иному обеспечению права на образование в указанном объеме и возлагает на родителей несовершеннолетних содействие в его реализации и защите.

Такое регулирование не нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий, поскольку защита прав и свобод граждан, а также общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, положение части первой статьи 59 Конституции Республики Алтай, устанавливающее, что родители или заменяющие их лица должны обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает лишь активное содействие со стороны названных лиц в реализации права несовершеннолетних, которые хотят продолжить обучение, на

правовом урегулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов¹. Как видно из решений Конституционного Суда, конституционная норма о Президенте – гаранте Конституции «создает» самые различные полномочия Президента, как бы «скрытые» в тексте Конституции дополнительные президентские полномочия.

Что касается взаимоотношений судебной власти с главой государства в качестве стороны в судепроизводстве, то, как орган государственной власти он может обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ, может быть подвергнут судом мерам конституционной ответственности как в отношении актов так и при отрешении Президента от должности. Конституционный Суд РФ в целях защиты прав и свобод человека и гражданина разрешает дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ²; а также дает заключения о соблюдении уста-

¹ По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 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 N 11-П // СЗ РФ. 1996, N 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.

² Одним из первых и остающимся до сих пор самых громким дел Судам было так называемое "дело КПСС". Деятельность Компартии РСФСР была приостановлена указом президента Бориса Ельцина после противостояния в августе 1991 года. Конституционный суд почти полгода рассматривал сперва запросы бывших членов КПСС о признании этих указов не соответствующими Основному закону, а затем запросы народных депутатов, требующих признать указы конституционными. В своем постановлении № 9-П от 30 ноября 1992 года судьи КС признали большую часть пунктов указов президента соответствующими Конституции. При этом именно в этом документе был официально закреплен раздел собственности КПСС на партийное имущество и госсобственность, определены территориальные принципы построения политических партий (на основе которых теперь формируются все остальные партии). (См.: По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 „О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР“, от 25 августа 1991 г. № 90 „Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР“ и от 6 ноября 1991 г. № 169 „О деятельности КПСС и КП РСФСР“, а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР: Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.1992 № 9-П // <http://ru.wikisource.org/wiki>). А в июле 1995 года в суде оказалось так называемое "чеченское дело" по запросам Совета Федерации и группы думцев, оспаривавших конституционность четырех президентских указов и одного постановления правительства, положивших начало контртеррористической операции в Чечне. Кроме двух пунктов постановления правительства (о депортации из республики не проживающих там граждан и о лишении аккредитации журналистов без суда), все нормы были признаны конституционными. Правда, особые мнения изложили восемь из 19 судей (По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах де-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 января 2010 г. № 151-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Алексея Николая Александровича, Баева Николая Викторовича и Федотовой Ирины Борисовны на нарушение их конституционных прав статьей 4 Закона Рязанской области «О защите нравственности детей в Рязанской области» и статьей 3.10 Закона Рязанской области «Об административных правонарушениях». URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx>.

новленного порядка выдвижения обвинения в отношении Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления¹.

Следует заметить, что согласно Конституции РФ и федеральному законодательству, Президент может обратиться с запросом в Конституционный Суд с целью разрешения дела о соответствии указанных в ст. 125 Конституции РФ нормативных актов и договоров Конституции РФ, о ее толковании, а также с ходатайством о разрешении споров о компетенции органов власти².

В процессе реализации своих конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина глава государства взаимодействует с органами всех ветвей власти, прокуратурой, общественными объединениями, институтами гражданского общества и опирается на специально созданные им органы: Администрация Президента РФ, а также совещательные и консультативные органы при главе государства. Так, в составе администрации Президента РФ действует полномочный представитель главы государства в Конституционном Суде РФ³.

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 от 20 мая 2011 г. N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁴.

Следует заметить, что взаимодействуя с органом конституционного контроля, ряд политических решений получили правовую легитимность именно бла-

Можно обратиться к отдельным решениям Суда, в которых отражаются правовые подходы, раскрывающие отдельные элементы механизма региональной защиты прав и свобод.

Интересными являются выводы Конституционного Суда РФ, касающиеся содержания статьи 4 Закона Рязанской области от 3 апреля 2006 года № 41-ОЗ «О защите нравственности детей в Рязанской области», запрещающей публичные действия, направленные на пропаганду гомосексуализма (мужеложства и лесбиянства), а также статьи 3.10 Закона Рязанской области от 4 декабря 2008 года № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях», устанавливающей административную ответственность за совершение публичных действий, направленных на пропаганду гомосексуализма (мужеложства и лесбиянства) среди несовершеннолетних.

Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы о проверке конституционности названных положений, Конституционный Суд Российской Федерации не нашел конституционной неопределенности в таком регулировании региональным законодателем прав и свобод. При этом следует указать на несколько важных позиций, нашедших отражение в решении Суда:

- устанавливая названные законоположения, региональный законодатель исходил из целей охраны общественно-значимых ценностей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, принятой, согласно преамбуле, ее многонациональным народом исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, и провозглашающей государственную защиту семьи, материнства и детства (статья 38, часть 1), что является предметом совместного ведения (статья 72, пункты «б», «ж» части 1). Вместе с тем семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Поэтому региональный законодатель установил меры, направленные на обеспечение интеллектуальной, нравственной и психической безопасности детей в регионе, в том числе в виде запрета совершать публичные действия, направленные на пропаганду гомосексуализма, как деятельности по целенаправленному и бесконтрольному распространению информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе сформировать искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений, – среди лиц, лишенных в силу возраста возможности самостоятельно критически оценить такую информацию.

- принятые региональным законодателем в сфере совместной компетенции названные законы конкретизируют положения Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹, согласно которому законные интересы несовершеннолетних составляют важную социальную ценность, а целями государственной политики в интересах детей, является, в том числе, защита от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие (пункт 1 статьи 4). При этом защита ребенка от

путатов Государственного Совета Чувашской Республики" в редакции от 26 августа 1994 года: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.1995 N 9-П // Российская газета, 1995. 13 июл.).

¹ См.: Статьи 21, 22 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. с посл. изм. // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; 2001. № 51. Ст. 4824; 2004. № 24. Ст. 2334; 2005. № 15. Ст. 1273; 2007. № 7. Ст. 829.

² О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010, с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2011) // СЗ РФ. 1994. N 13, ст. 1447; 2010, N 45, ст. 5742.

³ Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.1996 N 1791 (ред. от 14.01.2011) // СЗ РФ. 1997, N 1, ст. 118; 2011, N 4, ст. 572.

⁴ Российская газета. 2011. 25 мая. Его цели - ликвидация противоречий между нормативно-правовыми актами; устранение коррупционных факторов; совершенствование правовой системы. Регламентирован порядок его проведения. К ведению Минюста России отнесен мониторинг правоприменения для выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека. Речь идет о случаях, когда требуется принять, изменить или отменить нормативно-правовые акты. На Министерство 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.

¹ Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // НТЦПИ «Система».

привлечение к административной ответственности в соответствии с законодательством. Отсутствие такого законодательства на федеральном уровне, тем не менее, препятствует законодателю субъекта РФ урегулировать эти отношения.

Сложившаяся судебная практика пошла по пути, определенному Федеральным законом, тем самым, предопределив деятельность регионального законодателя. Она «закрывает» для субъектов РФ возможность воспользоваться правом на опережающее правовое регулирование.

Оценивая данную ситуацию, следует отметить, что федеральный законодатель сам порождает пробелы в законодательстве и сам же создает преграды на пути восполнения этих пробелов законами субъектов РФ. Необходимо расширять понимание «защиты прав и свобод граждан», включая сюда, прежде всего, правовые инструменты запрета и ответственности.

Конституционный институт защиты прав и свобод человека и гражданина является предметом острых дискуссий. Они порождены неопределенностью содержания термина «защита прав и свобод», поскольку защищать права невозможно без регулирования отношений, возникающих в процессе их правовой защиты.

В юридической науке неоднократно высказывались мнения о возможности и целесообразности дополнения и расширения гарантий реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина на региональном уровне¹ и, в частности, в конституционно-уставном законодательстве².

Защита прав и свобод человека и гражданина, имея характер совместного ведения, является конституционной обязанностью субъектов Российской Федерации (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ). При этом главной проблемой для регионального законодателя является определение пределов реализации указанной обязанности. Коллизионная природа нормативного регулирования данных вопросов обуславливается отсутствием прямого конституционного указания на наличие у субъектов Федерации права регулировать права и свободы гражданина и человека (исключительное ведение Федерации) и, в то же время, наличием обязанности защищать права и свободы (совместное ведение).

Прямое отнесение Конституцией РФ к исключительному ведению Федерации права регулировать права и свободы человека и гражданина и неопределенность содержания механизма защиты прав и свобод субъектами РФ порождает не только различные суждения исследователей, но и стимулирует регионального законодателя к поиску своих вариантов такого правового механизма. В процессе подобного правотворчества неизбежны столкновения различных мнений и позиций, что почти с неизбежностью влечет обращения в судебные инстанции. Весомая роль Конституционного Суда РФ в процессе судебной оценки качества и содержания нормативных правовых актов субъектов РФ в данной сфере.

¹ См.: *Лебедев В. А.* Конституционно правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М.: Изд-во Московского ун-та, 2005. 272 с.; *Чертков А. Н.* Сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблемы конституционно-правового оформления // Государство и право. 2007. № 8. С. 30.

² См.: *Баглай М. В.* Указ. соч. С. 78; *Авдеев Д. А.* Указ. соч. С. 14; *Зорина Я. А.* Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2008. С. 9.

годаря решениям Конституционного Суда РФ, особенно это ярко проявилось при решении вопроса о выборах высшего должностного лица субъекта РФ¹.

Таким образом, глава Российского государства активно и тесно взаимодействует с судебными органами, в том числе Конституционным Судом РФ с целью эффективного обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Такое взаимодействие носит многоплановый характер, поскольку с одной стороны, Президент РФ выступает координатором деятельности этих органов в области прав человека, с другой – стороной судопроизводства, несущей конституционную ответственность, налагаемую, в том числе и судебными органами. Ярким примером служит позиция Конституционного Суда РФ и политика главы государства в отношении применения смертной казни в России².

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П // СЗ РФ. 1996, N 4, ст. 409.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П // СЗ РФ. 2006, N 3, ст. 336;

² Согласно Конституции, она установлена [УК РФ](#) в качестве исключительной меры наказания за [особо тяжкие преступления против жизни](#) при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела [судом с участием присяжных заседателей](#). Однако, так же Конституция говорит, «Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора», а такие международные документы, запрещающие смертную казнь действуют в России — Протокол № 6 и условия-рекомендации ПАСЕ. Однако, также Конституция говорит, что смертная казнь может устанавливаться «впредь до её отмены», что де факто уже случилось — в 2009 году сообщалось, что смертная казнь запрещена навсегда, хотя ещё до этого Уполномоченный по правам человека говорил, что «смертная казнь в России уже была отменена, в том числе и юридически» и «у нас есть полная отмена смертной казни». В 1996 году Россия вступила в [Совет Европы](#) только при условии отмены смертной казни. Президент просто стал игнорировать рассмотрение дел приговорённых к смертной казни (не утверждать и не миловать), что согласно ст. 184 УИК РФ заблокировало возможность исполнения всех приговоров. 16 апреля 1997 года Россия подписала Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни (в мирное время). Несмотря на то, что 6-ой протокол так и не был ратифицирован Россией, с этого момента смертную казнь в России запрещено применять согласно [Венской конвенции](#), которая велит государству, подписавшему договор вести себя в соответствии с договором до его ратификации. В 1999 году Конституционный Суд признал неконституционной возможность вынесения смертных приговоров в отсутствие судов присяжных во всех регионах страны (они отсутствовали в Чечне). В 2009 года КС признал невозможность назначения смертной казни даже после введения суда присяжных в Чечне, мотивировав это тем, что «в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого — с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, — происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер („впредь до ее отмены“) и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, то есть на реализацию цели, закрепленной статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации». 55 статья конституции запрещает отменять или умалять права человека, которые уже однажды были даны конституцией или международно-правовыми нормами, ставшими частью российской правовой системы (См.: О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года N 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР,

РОЛЬ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАВНОГО ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ГРАЖДАН РОССИИ

Выборы стали неотъемлемой частью политического процесса в Российской Федерации. Все больше внимания уделяется вопросам реализации и защиты пассивного избирательного права граждан. Важную роль в обеспечении избирательных прав играет деятельность Конституционного Суда РФ.

Толкование норм избирательного законодательства на предмет их конституционности составило исходный элемент правовой технологии и практики совершенствования современного избирательного права. Перетекание правовых позиций и решений Конституционного Суда в нормы избирательного права образовало органичную часть юридической техники совершенствования его как материально-правовых, так и процедурных вопросов. Таким образом, была в какой-то мере компенсирована известная фрагментарность (скудность) отображения избирательной системы России в Конституции Российской Федерации.¹

В поле зрения Конституционного Суда РФ находятся положения соблюдения альтернативности выборов, обеспечения всеобщности и равенства пассивного избирательного права, устранения необоснованных ограничений пассивного избирательного права. Значительное место в судебной практике занимает обеспечение равноправия кандидатов в избирательном процессе.

Следует отметить, что определением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 1996 г. по запросу Читинской областной Думы² в юридический оборот было введено понятие «альтернативность выборов». Конституционный Суд РФ квалифицировал альтернативность в качестве важнейшего условия подлинно свободных выборов, обеспечивающего избирателю реальную возможность отдать предпочтение одному из нескольких кандидатов путем свободного волеизъявления³. Более того, соблюдение принципа альтернативности предполагает, что государством гарантируется законная деятельность политических партий, предоставление кандидатам, избирательным объединениям равных прав в избирательном процессе, а также свободный доступ их к средствам массовой информации.

Конституционный Суд Российской Федерации встал на защиту права граждан быть избранными в споре по поводу п. 11 ст. 51 Федерального закона от 24

пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 N 1344-О-Р // СЗ РФ. 2009, N 48, ст. 5867).

¹ Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-1999) / Под ред. А.А. Вешнякова. – М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 4.

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 6.

³ См.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда (1992-1999) / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. – М. Изд-во НОРМА, 2000. С. 472.

Вынося решения в части оценки нормативных правовых актов субъектов РФ, суды общей юрисдикции ориентируются на сложившуюся судебную практику, которая формируется достаточно сложно и не всегда последовательно. Вместе с тем, следует отметить, что суды являются эффективным инструментом сдерживания субъектов РФ в стремлении принять акт, вызывающий сомнение в его конституционности и соответствии федеральному законодательству.

Очевидно, что институт опережающего регулирования имеет ограниченную сферу использования. Достаточно часто федеральные законы содержат нормы, препятствующие субъектам РФ принимать акты, потребность в которых ощущается весьма остро. Например, они не вправе устанавливать административную ответственность «за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» (часть 3 статьи 1.3. КоАП РФ¹). Данная норма не позволяет региональному законодателю вводить административную ответственность даже в том случае, если ответственность за установленные запреты на федеральном уровне отсутствует, следовательно норма не обеспечена принуждением к ее исполнению. Попытка, например, Архангельского областного Собрания депутатов установить административную ответственность за курение «табака на рабочих местах, в городском, пригородном транспорте, в закрытых спортивных сооружениях, организациях здравоохранения, образовательных организациях и организациях культуры, помещениях, занимаемых органами государственной власти, за исключением курения табака в специально отведенных для этого местах», привела к признанию судом данной нормы недействующей с момента ее принятия².

Рассматривая заявление прокурора, областной суд согласился с его доводами и признал норму недействующей, поскольку законодатель субъекта РФ вышел за пределы своих полномочий. Этот вывод нашел подтверждение в Определении судебной коллегии Верховного суда РФ от 19 января 2005 года.

С аргументами суда следует согласиться в части невозможности субъекта РФ регулировать права граждан. Но можно посмотреть на возникшую ситуацию иначе. Федеральный закон установил запрет на курение табака, но не предусмотрел ответственность за нарушение запрета. Значит, регулирующая норма есть, а введение ответственности за ее нарушение не является закреплением права, поскольку оно уже существует. Это лишь восполнение пробела федерального законодательства, не затрагивающее само материальное право.

Федеральный закон «Об ограничении курения табака» установил запрет на курение табака в определенных местах (п.1 ст. 6). Он касается курения на рабочих местах, в городском и пригородном транспорте, на воздушном транспорте при продолжительности полета менее трех часов, в закрытых спортивных сооружениях, организациях здравоохранения, образовательных организациях и организациях культуры, помещениях, занимаемых органами государственной власти, за исключением курения табака в специально отведенных местах для курения табака. В соответствии с пунктом 3 указанной статьи нарушение ее положений влечет за собой

¹ Собрание законодательства РФ. 2002 . № 1(ч.1). Ст.1.

² См.: Решение Архангельского областного суда от 27 октября 2004 г. // СПС КонсультантПлюс.

просы размещения объектов игорного бизнеса и, следовательно, не противоречит федеральному законодательству¹.

Следует отметить, что обращение суда к конституционной норме, закрепляющей право субъекта РФ осуществлять защиту прав и свобод, само по себе редко. К сожалению, это обоснование не получило в дальнейшем своего развития, поскольку впоследствии это определение Судебной коллегии было пересмотрено и отменено постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 12 апреля 2006 года №248пв05.

Почти аналогичный закон был принят в Архангельской области² (в соответствии с п. 1 ст. 3 Закона запрещалось размещение объектов игорного бизнеса, в том числе в помещениях органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, в помещениях организаций социальной сферы, помещений организаций торговли, рынков и вокзалов, в помещениях организаций общественного питания, почтовых организаций и организаций банковской сферы, помещениях физкультурно-спортивных организаций, помещениях организаций культуры и искусства, а также вводилось положение о том, что органы местного самоуправления вправе устанавливать дополнительные ограничения). Оценка норм данного областного Закона была уже сделана с учетом Постановления Президиума Верховного Суда РФ от 12 апреля 2006 года. Решением Архангельского областного суда от 21 июля 2006 г., (оставленным без изменения Определением Верховного Суда РФ от 20 сентября 2006 г.) вышеуказанные нормы были признаны противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу³. В обоснование этого решения, суды обеих инстанций сослались на то, что отсутствие федерального закона, регулирующего вопросы размещения объектов игорного бизнеса, не означает, что этот вопрос не нашел разрешения на федеральном уровне. Вопросы размещения объектов игорного бизнеса разрешены в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 N 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также принятым в соответствии с ним постановлением Правительства РФ от 15.07.2002 N 525 «О лицензировании деятельности по организации и содержанию тотализаторов и игорных заведений», подп. «б» п. 4 которого запрещает размещение тотализаторов и игорных заведений в жилых помещениях, в зданиях действующих образовательных и медицинских учреждений, а также в зданиях и помещениях организаций, осуществляющих культовую и иную религиозную деятельность⁴. Таким образом, введя дополнительные ограничения, региональный законодатель, по мнению суда, вышел за пределы своей компетенции, нарушил принцип единого экономического пространства.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 30.03.2005 № 57-Г05-1 // СПС «Консультант Плюс».

² Областной закон Архангельской области от 26.04.2006 № 16-10-ОЗ «О размещении объектов игорного бизнеса на территории Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертного созыва. 2006. № 10.

³ Официальное сообщение Архангельского областного суда от 31.10.2006 «О признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению дефисов 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11 абзаца 2 пункта 1 статьи 3, абзаца 3 пункта 1 статьи 3 Областного закона от 26.04.2006 № 16 - 10 - ОЗ «О размещении объектов игорного бизнеса на территории Архангельской области» // Волна. 2006, N 42.31.10.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. N 29. Ст. 2964.

июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК) попыталась опровергнуть индивидуальный характер пассивного избирательного права, настаивая на том, что при определенных условиях избирательное право носит коллективный характер, который обусловлен реализацией данного права при выдвижении гражданина в составе списка кандидатов.

Речь идет о праве, содержащемся в оспариваемой норме, согласно которому ЦИК отказывал в регистрации федерального списка кандидатов либо отменял эту регистрацию в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших три первые места в общероссийской части списка. Доказывая правомерность такого подхода, ЦИК выдвинула систему аргументов, главным из которых стал следующий: члены федерального списка кандидатов обладают коллективными правами и несут коллективную ответственность. Каждый из участников списка выступает как представитель политического целого (избирательного объединения или блока), приобретая тем самым не индивидуальные, а коллективные права. Именно при таких «нестандартных» условиях, заявлял Председатель ЦИК А.А. Вешняков, «судьба федерального списка кандидатов должна быть единой, а не отстраненной от персоналий кандидатов, входящих в него»².

Конституционный Суд РФ отказался поддержать точку зрения ЦИК. По его мнению, избирательное право в силу своей природы независимо ни от каких обстоятельств, обусловленных законодательными нормами. Оно всегда является индивидуальным, а не коллективным правом. Такая позиция высказывалась Конституционным Судом РФ также в 1997 г. в постановлении по делу о проверке конституционности положений ст. 74 (ч. 1) и 90 Конституции Республики Хакасия³.

Избирательное право принадлежит отдельному гражданину, и только он на индивидуальной основе вправе решить воспользоваться предоставленным ему правом или нет. В целях реализации права быть избранным закон предусмотрел право граждан обращаться к политическим партиям с заявлением о включении их в список кандидатов, и обязанность партии дать гражданину возможность на равных с членами данной партии претендовать на включение его кандидатуры в список. С другой стороны политическая партия не может выдвинуть кандидата без его согласия. Зарегистрированный кандидат вправе практически в любой момент, но не позднее чем за пять дней до дня голосования, снять свою кандидатуру с выборов. Если кандидат был исключен из списка, это, как правило, не влияет на избирательные права других кандидатов из списка. Исключение же кандидата из списка не может быть произвольным, носить дискриминационный характер. Такой позиции придерживается Конституционный Суд РФ, который установил: «исходя из того, что граждане являются единственными конституционно признанными обладателями пассивного избирательного права, и, принимая во внимание публично-

¹ СЗ РФ. 2000. № 19. Ст. 2102.

² Вешняков А.А. Конституционно-правовая ответственность в российском избирательном праве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. - М., 2001. С. 63-71.

³ СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

правовой статус кандидатов в депутаты, подтверждающий, что процесс реализации ими своего пассивного избирательного права перестал быть предметом свободного усмотрения выдвинувшей их политической партии (ее регионального отделения), политическая партия не вправе после представления списка кандидатов в избирательную комиссию исключить из него кого-либо из кандидатов, руководствуясь одной лишь политической целесообразностью. Такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии»¹. Все это свидетельствует об индивидуальном характере пассивного избирательного права.

Актуальным аспектом реализации принципа равенства пассивного избирательного права, подвергнутым оценке Конституционного Суда РФ, является законодательное закрепление особой роли политических партий в выдвижении кандидатов. Конституционный Суд в своих постановлениях и определениях указал, что переход к пропорциональной избирательной системе наделяет политические партии качеством единственных коллективных субъектов избирательного процесса. При этом данные новеллы «сами по себе какие-либо конституционные права заявителей не нарушают»².

Несомненно, одной из целей создания и деятельности политической партии является участие граждан в политической жизни общества посредством участия в выборах. В связи с этим, Конституционный Суд РФ отмечает, что политические партии опосредуют осуществление избирательных прав граждан³. То есть партии являются инструментом участия граждан в политической жизни. С введением пропорциональной избирательной системы⁴ партии становятся единственным таким инструментом. В связи с этим возникает проблема ограничения пассивного избирательного права беспартийных граждан. Устранение смешанной избирательной си-

ственной власти субъектов Российской Федерации», закрепившем институт опережающего регулирования, законодатель субъекта руководствовался правовыми позициями Конституционного Суда РФ. При этом региональное нормотворчество в этом направлении было достаточно разнообразным и не всегда согласованным с федеральными правовыми актами.

Законодательное закрепление рассматриваемого института не устранило проблем его реализации, в числе которых можно выделить отсутствие законодательного определения пределов опережающего регулирования. Оно обозначило только общие подходы, открывающие широкий простор для усмотрения участников законотворческого процесса и возможности его использования в каждом конкретном случае.

Достаточно осторожны в трактовке пределов опережающего регулирования представители науки конституционного права. Так, И.А.Конюхова считает, что данный институт не предполагает права субъекта РФ устанавливать правила взаимодействия с федеральной властью, ее обязанности и особенности поведения на территории субъекта РФ¹. Т.Я. Хабриева, следуя в русле решений Конституционного Суда РФ, отмечает, что опережающее правовое регулирование не может затрагивать права и свободы граждан, нарушать единство экономического пространства, устанавливать принципы и иные положения, имеющие общее для всей Российской Федерации значение².

Законодательно определить такие пределы также достаточно проблематично. Можно было бы надеяться на то, что в каждом конкретном федеральном законе будут содержаться нормы, предписывающие законодателю субъекта РФ возможность собственного регулирования подобных отношений. Но на практике этого не происходит, и суды вынуждены разрешать многочисленные коллизии, вызванные стремлением региональных законодателей устранять пробелы в праве. Все это делает институт опережающего регулирования неэффективным, подверженным воздействию меняющихся правовых позиций судов общей юрисдикции.

Один из таких примеров связан с рассмотрением Верховным Судом РФ норм Закона Белгородской области от **28.10.2004** «О размещении объектов игорного бизнеса на территории области» (ч. 2 ст. 2)³, устанавливавших запрет на размещение данных объектов в зданиях рынков, вокзалов, учреждений культуры и искусства, а также в зонах определенных п. 1 ст. 40 Градостроительного Кодекса РФ (жилые зоны, общественно-деловые зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры, рекреационные зоны, зоны сельскохозяйственного использования, зоны военных объектов и иных режимных территорий)⁴ и которые судом первой инстанции были признаны не противоречащими федеральному законодательству. Оставляя данное решение в силе, Верховный Суд сделал очень важный вывод: Закон области относится к сфере защиты прав и свобод человека и гражданина (совместное ведение), принят в условиях отсутствия федерального закона, регламентирующего во-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова // Российская газета. 2009. 27 ноября.

² 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 Федерального Собрания Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. N 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // СПС «Консультант-Плюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. N 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. N 11 (2 ч.). Ст. 1073.

⁴ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. (принят ГД ФС РФ 22.04.2005) ([ред. от 25.07.2011](#)) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2011. № 31. Ст. 4703.

¹ Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. - М.: ОАО «ИД «Городец», 2004. С. 366.

² Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // государство и право. 2004. № 8. С. 10

³ Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. N 63. Октябрь, 2004.

⁴ Собрание законодательства РФ. № 19. 1998. Ст. 2069.

меняющихся интересов участников политико-правовых и экономических отношений.

Наиболее сильное влияние на развитие законодательства субъектов РФ Конституционный Суд РФ оказал в случаях, когда, принимая решения, он фактически расширял право регионального законодателя на регулирование отношений, оставшихся «белым пятном» в правовой системе государства. Сформулировав ряд правовых позиций, касающихся разграничения полномочий органов государственной власти Федерации и субъектов РФ, Суд не только расширил сферу регионального правового регулирования, но и определил его принципы и направления.

В свою очередь, расширившиеся законодательные полномочия субъектов РФ не только повысили активность законодателя, но и породили ряд вопросов. Не претендуя на полный охват проблем, остановимся на двух из них: вопросе опережающего регулирования и проблеме защиты прав и свобод законодательством субъекта РФ.

Заслугой Конституционного Суда РФ является введение в правовую систему России института опережающего регулирования. Первоначально оно определялось правовой позицией Суда, сформулированной в Постановлении от 30 ноября 1995 года № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года»¹. Данная правовая позиция находила отражение и в других решениях Суда². В отдельных своих постановлениях Суд уточнял содержание института опережающего регулирования, вводя дополнительные условия его применения. В частности, в своем Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абз. 2 п. 2 ст. 18 и ст. 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» указано, что признание за субъектами Российской Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, имеющих универсальное значение как для законодателя в субъектах Российской Федерации, так и для федерального законодателя и в силу этого подлежащих регулированию федеральным законом³.

До принятия в 1999 году Федерального закона «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государ-

ствы, точнее ее мажоритарной составляющей, лишает гражданина самостоятельного выдвигать свою кандидатуру, и как следствие его право быть избранным будет зависеть от усмотрения той или иной партии при решении вопроса о составе списка кандидатов в депутаты Государственной Думы. Таким образом, ограничение права быть избранным депутатом через партийную фильтрацию умаляет право гражданина быть избранным и фактически принуждает его к пребыванию в каком-либо объединении. Представляется, что законодательный механизм включения беспартийных в списки кандидатов от партии не может в полной мере решить данную проблему¹.

Безусловно, многопартийность – основополагающий элемент свободных, справедливых и подлинных выборов. Однако, развивая в стране политический плюрализм, законодатель посягает на равное избирательное право, признанное мировым сообществом основой избирательного права. Конституционный Суд РФ становится инструментом обоснования целесообразности происходящих изменений политико-правовой системы.

Конституционный принцип равенства прав граждан применительно к стадиям информационного и финансового обеспечения выборов реализуется через установление равных правовых условий доступа и использования этих ресурсов. Проблема здесь обусловлена использованием информационного ресурса в пользу отдельных кандидатов, политических партий, что противоречит принципу равногo пассивного избирательного права.

Дорогу неравномерному информированию открыло: отмена положения об уходе лиц, замещающих государственные и муниципальные должности в отпуск на период избирательной кампании; принятие закона об освещении деятельности органов государственной власти²; позиция Конституционного Суда РФ, выступающе-

¹ На мартовских выборах в 2007 году была предупреждена попытка исключить из партийного списка кандидатов, якобы являвшихся членами иной политической партии. Решением ЦИК РФ было отменено решение Избирательной комиссии Московской области от 3 февраля 2007 года № 2361 «О регистрации единого списка кандидатов в депутаты Московской областной Думы, выдвинутого Московским областным отделением политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» в части исключения из списка шести кандидатов. Решение Избирательной комиссии Московской области основано на информации политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА /ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ» о том, что указанные кандидаты являются ее членами. ЦИК РФ было установлено, что указанные кандидаты изменили свою партийную принадлежность в соответствии с действующим законодательством о политических партиях, и могут быть включены в список кандидатов политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ». См.: Постановление Центральной избирательной комиссии от 14 февраля 2007 года №198/1240-4 «О жалобе уполномоченного представителя избирательного объединения Московского областного регионального объединения политической партии "ПАТРИОТЫ РОССИИ" В.Ю. Королевой на решение Избирательной комиссии Московской области от 3 февраля 2007 года № 2361 (в части пункта 1 данного решения)» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 2 (105). С. 5.

²О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федеральный закон 13 января 1995 года № 7-ФЗ (принят ГД ФС РФ 15.12.1994) (ред. от 12.05.2009 № 95-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; 2006. № 43. Ст. 4412; 2009. № 20. Ст. 2392.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700; от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241; от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429; Определение от 1 октября 1998 г. № 145-О «По запросу Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

го в защиту свободы деятельности средств массовой информации¹, – и, по сути, позволяют распространять скрытую агитацию.

Следует обратиться к указанному выше федеральному закону, регулирующему порядок освещения в СМИ деятельности органов государственной власти. В свете позиции Конституционного суда, согласно которой СМИ за пределами отдельного информационного блока о выборах не обязаны соблюдать принцип равного освещения деятельности кандидатов и избирательных объединений, а также в связи с принятием закона, регулирующего равный доступ к СМИ парламентским партиям в межвыборный период, – представляется необходимым исключить из ст. 11 первого указанного закона положение, согласно которому «государственные аудиовизуальные средства массовой информации при формировании программной политики должны предусматривать в иных публицистических, информационных и информационно-аналитических программах всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей... о позиции депутатских объединений в Государственной Думе, депутатов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы». Данная норма ставит в неравное положение кандидатов, выдвинутых парламентской партией, и кандидатов, выдвинутых иными политическими партиями. Депутатские объединения не являются органами государственной власти, и входят в сферу регулирования второго федерального закона. В период выборов все партии и кандидаты обладают равными правами.

Согласно п. 3 ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² правом информировать избирателей о кандидатах и избирательных объединениях наделены только избирательные комиссии. Однако уже в п. 4 данной статьи установлено, что деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей осуществляется свободно. Данная норма в совокупности с Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 N 15-П» сводит на нет указанное в п. 3 правило. Конституционный Суд РФ постановил, что СМИ за пределами отдельного информационного блока о выборах вправе высказывать собственное мнение, давать комментарии о проведении предвыборных мероприятий, в том числе кандидатами, избирательными объединениями. Это предоставляет широкую свободу журналистам публиковать оплаченные помимо избирательного фонда материалы, которые исходя из положений подпункта 4 статьи 2 и пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в их нормативном единстве, могут быть квалифицированы как предвыборная агитация, однако без прямых призывов голосовать за кандидата, избирательное объединение, и без цели побудить избирателей голосовать за канди-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6. «Только в информационном блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату».

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (принят ГД ФС РФ 22.05.2002) ([ред. от 25.07.2011](#)) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2011. № 31. Ст. 4703.

Сама система силовых органов государства, осуществляющих политическое насилие, включает органы опосредованного принуждения, куда относятся в первую очередь так называемые спецслужбы, которые, с одной стороны, обеспечивают решение вопросов основных силовых структур (выявляют военные опасности, прогнозируют и выявляют действия, направленные на насильственное свержение строя и призывы к таким действиям), с другой – могут быть использованы государством в экстремальных ситуациях для проведения силовых действий индивидуально-локального характера. Во вторую очередь, это органы, непосредственно осуществляющие политическое принуждение¹.

Критериями для объединения в силовом механизме государства могут служить: наличие у них вооружения и специальных средств и право на их применение, воинский, или близкий к нему тип организации, специальные или воинские звания сотрудников, строго регламентированный порядок комплектования и прохождения службы².

Характеризуя политико-правовую сущность силовых структур, основываясь на функциональной трактовке силовых структур и принимая во внимание структуру государственного аппарата современной России и специфику решаемых его отдельными элементами задач с учетом последних изменений в законодательстве, в том числе, принятие Федерального закона «О полиции», отечественные силовые структуры можно условно классифицировать на три группы:

- 1) вооруженные силы;
- 2) полиция.
- 3) спецслужбы.

Данная классификация в полной мере соответствует сложившейся в теории гражданско-военных отношений практики понимания сектора безопасности как триединства армии, полиции и специальных служб.

А.Ф. Малый, Т.Н. Малая

РОЛЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Влияние решений Конституционного Суда РФ на регионального законодателя неоспоримо и значимо. Оно не только обеспечивает «чистоту» нормативного правового регулирования в субъектах РФ на предмет соответствия его Конституции РФ, но и формирует правосознание законодателей в части следования общим принципам федерального регулирования тех или иных отношений и определения пределов такого регулирования на уровне субъекта РФ. Вместе с тем, было бы преждевременным констатировать гармонию в отношениях Федерации и субъектов РФ, поскольку процесс правового регулирования в условиях федеративного государства происходит в условиях периодически возникающих противоречий, порождаемых наличием множественного соприкосновения различных и постоянно

¹ Там же.

² Там же.

ные органы. Нестатутарные силы безопасности: армии освобождения, повстанческие армии, силы частной охраны, частные компании безопасности, милиция политических партий»¹.

Венгерский исследователь Ф. Молнар структурно очертил сектор безопасности (в широком понимании этой категории) как состоящий из следующих пяти компонентов²:

1) государственные силы безопасности – вооруженные силы, полицию, погранвойска, полувоенные формирования, секретные службы, внешнюю разведку, таможенно;

2) органы управления и надзора над структурами сектора безопасности – администрацию президента или премьер-министра, консультативные советы по вопросам государственной безопасности, законодательные органы и парламентские комитеты; министерства обороны, внутренних дел, внешних дел и т.д.;

3) органы правосудия и правоохранительные органы – судебную власть, министерство юстиции, тюрьмы, уголовный розыск и службу уголовного преследования и т.д.;

4) частные организации сектора безопасности – охранные предприятия, частные военные компании, организации, консультирующие по вопросам безопасности;

5) организации гражданского общества, изучающие институты безопасности и обороны – аналитические группы, исследовательские институты и средства массовой информации.

При всей популярности и разработанности категории «сектор безопасности» в западной политической науке отметим, что применительно к российской политике адекватнее использовать термины «силовые структуры», в то время как, например, украинские реалии более располагают к активному введению в общественно-политический дискурс «сектора безопасности».

Встречаются и другие терминологические формы обозначения комплекса силовых структур, например, силовой механизм государства.

Силовой механизм государства задействован в прямом противодействии существующим и потенциальным угрозам путем принудительного давления на них и их носителей, пресечения противоправных действий, а при наличии особо опасных угроз – силового их подавления, т.е. он обеспечивает безопасность общества, государства и личности силовыми методами³.

Структуру силового механизма государства образуют, во-первых, система органов государства, осуществляющих насилие и, во-вторых, определенный порядок взаимодействия их как с государством, так и между собой в процессе осуществления своих функций⁴.

дата, избирательное объединение таковыми не признаются. Ни закон, ни Конституционный Суд РФ не разъясняют, как установить или выявить эту цель. Полагаем, это остается на усмотрение правоприменителя.

Угроза нарушения принципа равенства кандидатов представляется весьма существенной, поскольку возможности ангажированного СМИ по оказанию воздействия на избирателей могут быть чрезвычайно велики, в частности, если в качестве такого СМИ выступает государственный телевизионный канал, главный или единственный для определенной части населения страны¹. Примером может служить избирательная кампания по выборам мэра города Сочи в 2009 году. В то время, как самые популярные телеканалы Сочи (ФКТ, Макс-ТВ, ГТРК-Сочи) отказались от участия в агитационной кампании по выборам мэра города, лишив кандидатов мощного агитационного ресурса, они активно освещали деятельность кандидата, выдвинутого на должность мэра политической партией «Единая Россия», Анатолия Пахомова, исполняющего обязанности мэра Сочи. Телевидение информировало избирателей о деятельности исполняющего обязанности мэра в постоянном режиме². Такая ситуация может сложиться в любом субъекте Федерации, так как ГТРК является региональным государственным средством массовой информации и не обязано предоставлять эфирное время кандидатам на выборные должности органов местного самоуправления. Необходимо предусмотреть в федеральном законе обязательность такого предоставления на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и мэров столиц и административных центров субъектов Федерации, ввиду их особого положения.

Следующей гарантией обеспечения равенства кандидатов (избирательных объединений) является запрещение использования для проведения предвыборных акций иных денежных средств, кроме средств избирательного фонда (пункт 6 статьи 59). На достижение этих целей направлены меры по исключению из числа участников предвыборной гонки участников, нарушивших данное правило. Отказ в регистрации кандидата применяется не только в связи с несозданием избирательного фонда, но и в случаях использования при финансировании избирательной кампании иных денежных средств, помимо средств избирательного фонда, превышения установленного законом размера расходования таких средств (подпункты «з», «и» пункта 23 статьи 38), а также нормы, обеспечивающие контроль за законным использованием этих средств (пункты 11 и 12 статьи 58). Конституционный Суд РФ установил, что такое регулирование в сфере создания и расходования средств избирательных фондов гарантирует равные возможности гражданам для

¹ Understanding and Supporting Security Sector Reform // DFID Issues. London, 2002. P. 7.

² См.: Молнар Ф. Реформа сектора безопасности и опыт стран ЦВЕ // Социально-политические процессы и экономическое состояние России. Материалы научного семинара. Выпуск № 4. М., 2005. С. 9.

³ См.: Лабун Н.С. Силовой механизм государства и обеспечение национальной безопасности. URL: <http://geopolitika.narod.ru/New/sil.htm> (дата обращения 09.09.2011); Лабун Н.С. Государство, силовой механизм вооруженные силы. СПб, 1999.

⁴ Там же.

¹ О развитии и совершенствовании законодательства РФ о выборах и референдумах // Вестник ЦИК РФ. 000. № 21. С. 86.

² Телеканалы Сочи отказались предоставлять эфир кандидатам в мэры. [Электронный ресурс] URL: <http://grani.ru/Politics/Russia/Regions/p.149288.html> (дата обращения: 20.06.2009).

реализации пассивного избирательного права¹. Данный вопрос рассматривался в решении Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 года N 7-П².

Суд преимущественно опирался на довод о необходимости обеспечения равных условий для предвыборной борьбы между конкурирующими партиями и кандидатами. Это означает, в том числе, и ограничение денежных сумм, направленных на финансирование предвыборных кампаний, при этом для всех кандидатов и партий, участвующих в конкретных выборах, устанавливается равный размер избирательных фондов. Соблюдение принципа равенства в отношении кандидатов и партий, в свою очередь, является критерием справедливых выборов. Таким образом, предусмотренные Законом об основных гарантиях избирательных прав ограничения при финансировании предвыборных кампаний могут рассматриваться как прямое следствие права на свободные выборы, которое, как и свобода выражения мнения, является ключевой конституционной ценностью. В судебном решении напрямую не констатируется, однако подразумевается правомерность того, что ни один кандидат или партия не могут обеспечить себе победу на выборах, имея перед конкурентами единственное преимущество - больший избирательный фонд. Оспариваемые положения закрепляют правила весьма прозрачного финансирования предвыборных кампаний, что, в свою очередь, способствует обеспечению равных условий в отношениях между участниками выборов.³

Таким образом, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации играют важную роль в защите пассивного избирательного права граждан и способствуют совершенствованию законодательства в сфере их обеспечения. Однако Конституционный Суд РФ не всегда свободен от политического влияния. В его решениях просматривается обоснование проводимых политико-правовых реформ в ущерб равных правовых условий реализации права граждан России быть избранными в органы публичной власти.

О.А. Куницина

ПРИНЦИП СВОБОДЫ ТРУДА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Текстуально принцип свободы труда закреплен в ст. 37 Конституции Российской Федерации. Часть 1 данной статьи устанавливает: «Труд свободен. Каждый

ное понимание данного термина, как в наибольшей степени соответствующее реалиям российской политики и сложившейся практике применения этой категории в СМИ и научной литературе.

Заметим, что в западной политической науке альтернативой термина «силовые структуры» является «сектор безопасности», приложением которого на политические реалии постсоветского пространства довольно успешно занимается украинский политолог А. Полтораков¹.

Несмотря на распространённость данного термина в европейской исследовательской практике точного единого определения сектора безопасности нет, прежде всего, в силу многоаспектности самой сферы безопасности общества и государства².

Так, известный западный специалист О. Грин в понятие «сектор безопасности» включает «те учреждения и организации, которым государство отдало легитимированную роль в использовании или угрозе использования коэрцитивной (принудительной) силы (**coercive force**) в обществе для противодействия внешним или внутренним угрозам безопасности государства и его граждан. Он включает вооружённые и парамилитарные силы, службы разведки, национальные и местные полицейские службы, пограничную и морскую охрану и системы наказаний... гражданские власти, которым поручено контролировать эти структуры»³.

На неинституциональных позициях стоит и А. Моррисон: «сектор безопасности по общему мнению понимается как таковой, что охватывает те учреждения государства, которые имеют полномочия обеспечивать безопасность государства и его граждан от актов жестокости и насилия. Эти учреждения включают в себя вооружённые силы, общественную полицию, морскую охрану, правосудие, разведывательные службы и гражданские структуры, ответственные за надзор над ними»⁴.

Согласно подходу британской DFID, «сектор безопасности включает следующее: вооружённые силы, полицию, парамилитарные силы (**paramilitary forces**), жандармерию, президентскую охрану, разведывательные и охранные службы (как военные, так и гражданские), береговую охрану, пограничную охрану, таможенные службы, резерв или местные подразделения безопасности (силы гражданской обороны, национальную гвардию, милицию). Структуры управления и контроля безопасности: исполнительная власть, структуры совета национальной безопасности, законодательные или законодательные комитеты, министерства обороны, внутренних дел, иностранных дел, таможенные власти, органы финансового менеджмента. Организации гражданского общества. Органы юстиции и правоохранитель-

¹ Определение конституционного суда РФ от 24.05.2005 № 253-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области о проверке конституционности положений подпункта «ж» пункта 23 статьи 38 и пункта 1 статьи 58 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 6.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 N 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы астраханской области // СПС «КонсультантПлюс».

³ Миддлтон Д. Свобода выражения мнения и контроль над финансированием предвыборных кампаний: европейские перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3.

¹ См.: Полтораков А.Ю. Военно-гражданские отношения в контексте национальной безопасности: политико-структурные аспекты // Национальная безопасность (РФ). 2009. № 8. С. 22-28; Полтораков О.Ю. Демократичный контроль над сектором безпеки в Європі // Безпека та нерозповсюдження. 2005. № 5. С. 49-56; и др.

² Моллар Ф. Реформа сектора безопасности и опыт стран ЦВЕ // Социально-политические процессы и экономическое состояние России. Материалы научного семинара. Выпуск № 4. М., 2005. С. 9.

³ Greene O. Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives. A Discussion Paper for Whitehall Policy Seminar on Security Sector Reform (London, 9 January 2003) // Journal of Security Sector Management. March 2003. Volume 1, Number 1. P. 2.

⁴ Morrison A. Invitation letter to and Proceedings of the Round Table on Security Sector Reform Pearson Peacekeeping Centre, Cornwallis, Nova Scotia (November 29 - December 1, 2000).

Ф.А. Вестов,
Д.Е. Петров

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ СИЛОВЫХ СТРУКТУР В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Исследования по проблеме роли силовых структур в политической жизни правового государств предполагает раскрытие сущностного содержания таких широко распространённых в современном политико-правовом лексиконе терминов как «силовые структуры» и «силовики» и их позиционирование в системе органов государственной власти. Необходимо понять, в чем заключается функциональная особенность силовых структур, специфика их политико-правового статуса, смысловые линии связи понятий «силовые структуры» и «силовики» в условиях формирования правового государства.

Стоит отметить, что при определении понятия «силовые структуры» тесно переплетаются три аспекта – этимологический, функциональный и институциональный. Этимологический аспект связан с рассмотренной выше историей начала активного употребления термина «силовик» в 1993 г. Институциональный аспект отражает нормативное закрепление появившегося тогда разделения федеральных органов государственной власти на две группы, в зависимости от того, кто осуществляет руководство их деятельностью – Правительство РФ или Президент РФ. Функциональный аспект подразумевает выделение силовых структур на основании функциональных критериев, то есть причисление к силовым ведомствам только тех органов исполнительной власти, которые непосредственно отвечают за обеспечение внутренней и внешней безопасности государства, оборону и правоохранительную деятельность.

В результате имеет место определённый смысловой конфликт между политико-правовым и функциональным измерениями понимания силовых структур. Например, далеко не все функционально «силовые» ведомства входят в «президентскую группу» органов исполнительной власти (например, федеральная таможенная служба и федеральная налоговая служба). В то же время не все федеральные органы исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, функционально можно определить как действительно силовые (например, Министерство иностранных дел). Безусловно, при расширительной трактовке категории «безопасность государства» эти федеральные органы исполнительной власти могут быть позиционированы, как силовые структуры.

Но помимо обозначенных выше противоречий есть и другое, связанное с органами прокуратуры. Прокуратура, давно уже причисляется СМИ к силовым структурам, что не соответствует политико-правовому пониманию категории «силовые структуры», т.к. прокуратура не входит не только в «президентскую группу», но и в систему органов исполнительной власти в целом.

На наш взгляд, сложная ситуация с определением «силовых структур» обуславливает необходимость использовать при исследовании именно функциональ-

имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». Остальные четыре части данной статьи конкретизируют различные аспекты реализации принципа свободы труда, такие как запрет принудительного труда (ч. 2); право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы (ч. 3); право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку (ч. 4); право на отдых (ч. 5).

Понимание принципа свободы труда в юридической литературе, как правило, вытекает из буквального толкования ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации. Так, в рамках науки конституционного права можно встретить следующие толкования данной нормы: «свобода труда означает свободный для гражданина выбор трудиться или не трудиться. Конституция РФ запрещает принудительный труд и закрепляет за каждым человеком право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности... Это может быть реализовано, например, путем занятия самостоятельной предпринимательской, творческой деятельностью без вступления в трудовые отношения, на основе трудового договора с определенным физическим или юридическим лицом (работодателем)»; «свобода труда означает, что только самим гражданам принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Реализуя это право, гражданин может выбирать тот или иной род деятельности и занятий»².

Аналогичную позицию занимают и представители науки трудового права, а также некоторых других отраслевых наук. Так, по мнению Е.А. Исайчевой принцип свободы труда означает, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию³. Ю.П. Орловский пишет: «свобода труда означает, что только гражданин определяет, где ему проявить свои знания и способности. Он может вступить в трудовое отношение с работодателем или заняться предпринимательской либо иной не запрещенной законом экономической деятельностью»⁴. М.Ю. Тихомиров отмечает: «Конституционный принцип свободы труда (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ), включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, предполагает свободное распоряжение гражданином своими способностями к тру-

¹ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) / под ред. Л.А. Окунькова – М.: БЕК, 1996.

³ Исайчева Е.А. Энциклопедия трудовых отношений. - М.: Альфа-пресс, 2005.

⁴ Орловский Ю.П. Реформирование трудового законодательства продолжается // Журнал российского права. 2006. № 11; Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) (5-е издание, исправленное, переработанное и дополненное) / под ред. Ю.П. Орловского – М.: "КОНПРАКТ", "ИНФРА-М", 2009.

ду, свободный выбор рода деятельности и профессии»¹. Согласно позиции, занимаемой Е.Б. Хохловым, «конституционный принцип свободы труда, предполагающий право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37 Конституции РФ), проявляется, в частности, в возможности лица определять те организационно-правовые формы, в которых оно намеревается реализовать способность к труду (самостоятельный (предпринимательский) или несамостоятельный труд; работа по гражданско-правовым договорам или трудовому договору), а также в возможности их свободно комбинирования»².

В этой связи особый интерес представляют правовые позиции Конституционного Суда РФ. Так, например, рассматривая допустимость установления предельного возраста замещения должности заведующего кафедрой образовательного учреждения, Конституционный Суд указал, что само по себе право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию не означает право гражданина занимать определенную должность, выполнять конкретную работу в соответствии с избранным им родом деятельности и профессией и обязанность кого бы то ни было такую работу или должность ему предоставить. В сфере трудовых отношений свобода труда проявляется прежде всего в договорном характере труда. Именно в рамках трудового договора на основе соглашения гражданина и работодателя решается вопрос о работе по определенной профессии, специальности, квалификации или должности.

Вместе с тем свобода труда предполагает обеспечение каждому возможности на равных с другими гражданами условиях и без какой-либо дискриминации вступать в трудовые отношения, реализуя свои способности к труду.

Как справедливо отмечает Б.А. Осипян фактически Конституционный Суд указал, что свобода труда означает не только отсутствие запрещения принудительного или обязательного труда, но и соблюдение конституционного принципа равенства условий для труда, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ³. Свобода труда предполагает обеспечение каждому возможности на равных с другими гражданами условиях и без какой-либо дискриминации вступать в трудовые отношения, реализуя свои способности к труду.

Безусловно, из конституционных норм и принципов не вытекает право гражданина занимать избранную им определенную должность, выполнять конкретную работу, как и обязанность кого бы то ни было предоставить гражданину такую работу на удобных для него условиях. Вместе с тем, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепление в Конституции Российской Федерации принципа свободы труда, права каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию предполагает обеспечение каждому возможности на равных с другими гражданами условиях и без какой-либо дискриминации вступать в трудовые отношения, реали-

ущерба здоровью и имуществу граждан, причиненных экологическим правонарушением¹.

В действительности дополнительные компенсации не решают сложного круга проблем для тех, кто проживал и проживает в зонах экологических рисков. Граждане страны вынуждены приспосабливаться к низким экологическим стандартам жизни региона проживания, что противоречит концепции правового государства и конституционным установкам, согласно которым, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их признание соблюдение и защита являются обязанностью государства (ст. 2); они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

По справедливому утверждению одного из авторов коллективного издания «Конституционное право России» Е.Е. Никитина «конституционное признание экологических прав человека и гражданина важно не только для самого индивида, но для общества и государства»². Особую значимость конституционное признание экологических прав человека приобретает на территориях постоянных экологических рисков и зон экологических бедствий. Необходимо усиление стратегического приоритета экологической безопасности, направленного на ликвидацию негативных экологических последствий хозяйственной деятельности на основе государственной Стратегии по реабилитации зон экологического неблагополучия.

¹ Тихомиров М.Ю. Перевод на другую работу и иные изменения условий труда: Практическое пособие. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2009. 47 с.

² Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) (2-е издание, дополненное) / отв. ред. А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов – М.: Городец, 2007.

³ Осипян Б.А. Защита органами конституционного правосудия России основ правопорядка и общепризнанных прав и свобод личности // Современное право. 2006. № 11.

¹ По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона Российской Федерации от 20 мая 1993 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 1996 г. № 7-П // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1550.

² Конституционное право России: учебник / А.Е. Постников, В.Д. Мазев, Е.Е. Никитин [и др.]; под ред. А.Е. Постникова. – М.: Проспект. 2008. С. 173.

гоприятную окружающую среду (ст. 42) и право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Н.В. Безуверова замечает, что «в самих конституционных правах заложена предоставленная гражданам возможность требовать от государства и его органов совершения определенных действий»¹.

Положения Конституции РФ (п. «е» ст. 71, п. «д» ч. 1 ст. 72) обобщают приоритеты государства в экологической сфере: установление основ федеральной политики, федеральные программы в области экологического развития, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Соответственно, обязанность по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности возлагается и на органы государства, включая органы местного самоуправления; Российская Федерация должна соблюдать принцип верховенства закона (ч. 2 ст. 15). Конституционный Суд РФ в постановлении от 20 декабря 2010 г. признал обязанностью государства обеспечение охраны окружающей среды, предупреждение и ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф, в том числе радиационных. Это предполагает признание и гарантирование со стороны государства права на возмещение вреда здоровью, являющемуся для каждого неотчуждаемым благом, и согласуется с обязанностью государства охранять достоинство личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ), которое, выступает основой всех прав и свобод человека и необходимым условием их существования и соблюдения². Совершенно прав В.А. Мальцев, отмечая «институт достижения и обеспечения безопасности должен сущностно характеризоваться наличием во взаимоотношениях граждан и государства равных (взаимных) прав и обязанностей»³.

Помимо общего конституционного регулирования на экологически неблагоприятных территориях возможно введение дополнительных эколого-правовых предписаний. Конституционный Суд в своих решениях по вопросам правовой защиты граждан подвергшихся воздействию радиации в результате экологической катастрофы на Чернобыльской АЭС, сформулировал ряд позиций, дающих правовую оценку негативных последствий пребывания граждан на экологически неблагоприятных территориях. В постановлении от 11 марта 1996 г. № 7-П определен комплекс льгот, выходящих за установленные ранее компенсации по возмещению

зую свои способности к труду, и предопределяет обязанность государства обеспечить баланс конституционных прав и свобод сторон трудового договора, справедливые условия найма и увольнения, в том числе надлежащую защиту прав и законных интересов работника как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении, что согласуется с основными целями правового регулирования труда в Российской Федерации как социальном правовом государстве¹.

Таким образом, реализация принципа свободы труда не предполагает «принуждения» работодателя заключить трудовой договор со всяким обратившимся к нему работником. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд, конституционные положения предполагают наделение работодателя (физического или юридического лица) правомочиями, позволяющими ему в целях осуществления экономической деятельности и управления имуществом самостоятельно и под свою ответственность принимать необходимые кадровые решения (подбор, расстановка, увольнение персонала)². Вместе с тем, необходимым условием реализации принципа свободы труда в части осуществления гражданином права на труд является неукоснительное соблюдение принципов равенства и недискриминации. «Позитивные обязательства» государства в данном случае должны рассматриваться не с позиции непосредственного обеспечения права на труд (лицо реализует данное право самостоятельно), а с точки зрения государственных гарантий от возможного его нарушения. Сказанное относится не только к сфере трудовых правоотношений. Соблюдение принципов равенства и недискриминации является важнейшим условием любых форм реализации принципа свободы труда (например, - осуществления предпринимательской деятельности).

Следует, однако, отметить, что содержательная характеристика принципа равенства как условия обеспечения права на труд в области трудовых отношений обладает значительной спецификой. Как справедливо отмечает Г. Н. Комкова: «Признание различных индивидов формально равными – это признание их равной возможности приобретения тех или иных прав на соответствующие блага. Формальное равенство – это лишь правоспособность, абстрактная и свободная вероятность приобрести свое, индивидуально-определенное право на данный объект. При формальном равенстве и равной правоспособности неодинаковых людей их реально приобретенные права неизбежно (в силу различий между самими людьми, их реальными возможностями, условиями и обстоятельствами их жизни) будут неравными»³.

¹ См.: Журнал «Научный вестник УРАГС». 2009. Вып. 06. Электронная версия регулярного бумажного издания: *Безуверова Н.В.* Конституционные ценности – основа развития современного российского общества [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2009/01/02/> (дата обращения 01 мая 2011 г.).

² По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданина И.В. Рузайкина: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 21-П // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7214.

³ *Мальцев В.А.* Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 7.

¹ См., Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации О.С. Хохряковой. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Амурского городского суда Хабаровского края о проверке конституционности положения статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 378-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6.

² По жалобе открытого акционерного общества "Центр восстановительной медицины и реабилитации "Сибирь" на нарушение конституционных прав и свобод положением части первой статьи 82 Трудового кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2008 № 201-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

³ *Комкова Г. Н.* Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов: Издательство Саратовского университета, 2002. С. 39–40.

На современном этапе развития государство не может ограничиваться исключительно формально-правовым пониманием принципа равенства как равных возможностей или равной правоспособности. В литературе вопрос о соотношении формального и фактического равенства является дискуссионным. Спор преимущественно касается того, в какой мере формальное равенство может учитывать равенство фактическое. Представители либертарно-юридического подхода (В.С. Нерсесянц, В.А. Четвернин, Л.С. Мамут и др.) отрицают саму возможность юридической формализации фактического равенства. В.С. Нерсесянц называл фактическое равенство величинной иррациональной, «фантазмом» типа «деревянного железа», вербальной конструкцией, подразумевающей нечто совершенно иное, чем равенство¹. Л.С. Мамут отмечает, что «мир права не оборудован под воцарение в нем социальной справедливости (фактического равенства)»².

В этом смысле верной нам представляется точка зрения высказанная М.В. Пресняковым, согласно которой «фактическое равенство не имманентно праву, но может и должно выступать в качестве цели правового регулирования. Связь между правовым и фактическим равенством носит телеологический характер. Правовые неравенства, устанавливаемые законодательством в виде предоставления отдельным категориям субъектов дополнительных льгот и привилегий, призваны скомпенсировать изначальное фактическое неравенство и обеспечить им равные по сравнению с другими гражданами возможности реализации своих прав»³.

В данном случае речь идет о тесной взаимосвязи принципа свободы труда и конституционного принципа справедливости, который содержательно дополняет принцип равенства, предусматривая помимо равной правоспособности необходимость «выравнивания» фактических «стартовых условий». Например, инвалиды, обладая равной правоспособностью с другими гражданами, будут испытывать значительные трудности в сфере реализации своего права на труд в силу физиологических недостатков. В этой связи им в большинстве развитых государств предоставляются определенные преференции при трудоустройстве. Речь идет о, так называемой «позитивной дискриминации», которая представляет собой определенное отступление от принципа формального равенства, призванное скомпенсировать неравенство фактическое с целью обеспечения конституционного принципа справедливости.

На сегодняшний день в юридической литературе в качестве одной из основных закономерностей и тенденций развития правового статуса личности называется «рациональное использование специальных прав и законных интересов, льгот и преимуществ для отдельных категорий граждан (ветеранов войны и труда, инвалидов, женщин, молодежи, пенсионеров и др.) в целях достижения все большего фактического равенства и усиления действия принципа справедливости»⁴.

Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении от 23 февраля 1999 г. № 4-П помимо прочего отметил, что применение конституционно-

исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления этих территорий. Таким образом, граждане и общественные организации не могут выступать субъектами инициативы объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, что противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции России и в целом успешной формуле развития гражданского общества в правовом, демократическом государстве. Развитие законодательных инициатив в этой сфере должно происходить по правилам ст. 42, ч. 2 ст. 55 Конституции.

Практика социального регулирования экологически неблагоприятных зон нашла отражение в федеральном законодательстве (в том числе в разработке специальных федеральных программ, направленных на восстановление экологически неблагоприятных территорий), выделении «горячих» экологических точек.

Для решения этой острой проблемы, ставящей под угрозу жизнь человека и устойчивое функционирование природных экосистем в экологически неблагоприятных условиях, необходима системная и комплексная деятельность государства. По нашему мнению, существует потребность в оперативной разработке и реализации государственной Стратегии реабилитации зон экологического неблагоприятия Российской Федерации, на долгосрочную перспективу, обеспечивающая стратегические приоритеты в сфере экологической безопасности по следующим направлениям:

законодательное закрепление правового статуса зон экологического неблагоприятия, механизма образования, правового режима, социальных гарантий населения, проживающего на таких территориях;

ликвидация экологического (ретроспективного) вреда, предусматривающая разработку соответствующей документации: методики выявления экологического ущерба (уровни и масштабы загрязнений), порядок оценки экологического ущерба, механизмы финансирования мероприятий по ликвидации экологического ущерба и реабилитации загрязненных территорий; совершенствование институциональных средств ликвидации экологического ущерба;

формирование перечня нарушенных территорий, создание реестра экологически неблагоприятных территорий, развитие системы мониторинга;

активное взаимодействие государства с институтами гражданского общества и формирование информационного поля;

укрепление частно-государственного партнерства, коррекция экологической ментальности бизнес элит, усиливающей осознание социальной ответственности перед личностью, обществом и государством в сфере экологической безопасности.

Обновление стратегических приоритетов экологической безопасности позволит эффективнее обеспечить конституционные права и устойчивое развитие личности, общества и государства на современном этапе развития. В этой связи утверждение конституционного статуса экологически неблагоприятных территорий (зон бедствия) необходимо дополнить совершенствованием законодательства по экологическим правам и обязанностям граждан, проживающих на данных территориях.

Общее конституционное регулирование призвано обеспечить юридический статус личности, обладающей гарантированными правами, включая право на бла-

¹ Нерсесянц В. С. Философия права. М., 2005. С. 401. С. 19.

² Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7.

³ Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК Пресс, 2009. С. 171.

⁴ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.

ского неблагоприятия. Конституционно-правовое регулирование оставляет без должного внимания регламентацию зон экологического бедствия. На это обстоятельство указывалось в юридической литературе¹.

В действующем законодательстве слабо проработан правовой статус таких зон. Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории России; координацию и реализацию мероприятий по охране окружающей среды в таких зонах (ст. 5)². Гл. VIII. «Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций» содержит ст. 57 «Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций» с нормами отсылочного характера. Закреплено, что порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия (до настоящего времени не сформировано³); защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается российским законодательством (в первую очередь Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴). Между тем, закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» в разделе VIII «Чрезвычайные экологические ситуации» не только содержал определение зон экологического бедствия, но и различал их, в зависимости от последствий⁵.

Современная практика законодательного регулирования этого вопроса носит фрагментарный характер⁶. Приказ Минприроды РФ от 06 февраля 1995 г. содержит норму (п. 2.1), согласно которой инициатором объявления территории зонной чрезвычайной экологической ситуации могут быть федеральные органы

го принципа равенства ко всем основным правам и свободам не исключает возможности его различного проявления: в отношении личных прав он означает преимущественно формальное равенство, в отношении же экономических и социальных прав формальное равенство может обернуться материальным неравенством. Исходя из конституционной свободы договора, законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и должен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне¹.

В другом своем решении Конституционный Суд прямо указал, что положения статьи 37 Конституции Российской Федерации, обуславливая свободу трудового договора, право работника и работодателя по соглашению решать вопросы, связанные с возникновением, изменением и прекращением трудовых отношений, предопределяют вместе с тем обязанность государства обеспечивать надлежащую защиту прав и законных интересов работника как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении, что согласуется с основными целями правового регулирования труда в Российской Федерации как социальном правовом государстве (статья 1, часть 1; статьи 2 и 7 Конституции Российской Федерации)².

Исходя из того, что мы говорили выше о социально-экономической составляющей принципа свободы труда и вытекающего из него права на труд, данная позиция означает признания обязанности российского государства стремиться к обеспечению фактического равенства и справедливости в сфере труда.

Н.Ф. Лукашова

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ДРУГИМИ СТРУКТУРАМИ В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области является важнейшим публично-правовым институтом, созданным в дополнение к другим органам, занимающимся правовой защитой граждан, но не отменяющим и не подменяющим их компетенцию. Уполномоченный не вправе давать обязательные распоряжения органам государственной власти субъекта и органам местного самоуправления, поэтому важнейшим способом достижения таких целей его дея-

¹ 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 10. Ст. 1254.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Рэд Стар Консалтинг" на нарушение конституционных прав и свобод статьей 393 Трудового кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 № 1320-О-О // КонсультантПлюс [Электронный ресурс].

¹ См.: Аписимов А.П. Конституционные основы природопользования и охраны окружающей среды в России: вопросы теории // Аграрное и земельное право. 2007. № 8. С. 9-15; Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис...доктор. юрид. наук. Москва, 2007. С. 13.

² Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. (ред. от 19 июля 2011 г.) № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

³ См.: Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации: Законопроект № 162538-5 «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об охране окружающей среды» (в части установления основных принципов комплексного природопользования и правовых норм придания территориям Российской Федерации статуса зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, а также режима их функционирования) был отклонен в 2009 г. (в первом чтении) [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=162538-5&02> (дата обращения 01 мая 2011 г.).

⁴ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552; 2011. № 1. Ст. 54.

⁵ Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 457. (Утр. силу).

⁶ Об утверждении «Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации»: Приказ Минприроды РФ от 06 февраля 1995 г. № 45; О требованиях к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия»: Приказ Минприроды РФ от 28 марта 1996 г. № 113 // СПС Консультант Плюс.

тельности, как защита прав и свобод граждан и совершенствование законодательства, является его взаимодействие с органами власти и иными структурами.

Главными партнерами Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в деятельности по защите и восстановлению прав и свобод граждан и совершенствованию действующего законодательства являются органы исполнительной и законодательной власти Саратовской области, территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, региональные общественные организации и СМИ.

Вместе с тем в 2011 году Уполномоченный продолжал активное сотрудничество и с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченными по правам человека в регионах России, омбудсманами стран СНГ, Советом Федерации и др. структурами.

Уполномоченный по правам человека участвовал в заседаниях Правительства Саратовской области, постоянно действующего совещания министерств и ведомств социальной сферы при заместителе Председателя Правительства Саратовской области, продолжал работу как член Экспертного совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области, член Координационной комиссии по вопросам заработной платы Правительства области и т.д.

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области является членом Комиссии по вопросам помилования на территории Саратовской области и также участвует в ее заседаниях.

На протяжении всего года Уполномоченный принимал активное участие в работе Общественных советов ГУВД Саратовской области и УВД г. Саратова, принимал участие в проведении внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел, работе Общественного совета ФСИН по Саратовской области, Координационного совета при Управлении Министерства юстиции по Саратовской области, Консультативного совета по защите прав потребителей при Управлении Роспотребнадзора по Саратовской области, коллегиях министерства образования, министерства строительства и ЖКХ области, министерства социального развития области, прокуратуры Саратовской области и др. Уполномоченный активно сотрудничал с Приемной Президента Российской Федерации в Саратовской области, осуществляя прием жителей Саратовской области по различным вопросам, а также принимая участие в заседании консультативного общественного совета приемной Президента РФ в Саратовской области.

С целью совершенствования регионального законодательства Уполномоченный активно сотрудничает с Саратовской областной Думой. Формами такого взаимодействия являются участие в рабочих группах, комитетах, заседаниях областной Думы, Общественного совета Думы, депутатских слушаниях, подготовка заключений по рассматриваемым законопроектам.

Следует отметить, что в 2011 году с целью выявления положений, нарушающих права и законные интересы жителей Саратовской области Уполномоченный провел мониторинг административных регламентов предоставления муниципальных услуг, а также исполнения муниципальных функций. Жителям области было предложено предоставлять информацию о таких нарушениях.

только на уровне муниципального района, городского округа, но и в поселениях (городских и сельских), причем независимо от числа депутатов представительного органа, при том, что необходимые гарантии, направленные на устранение риска искажения воли избирателей, выраженной на проводимых на основе пропорциональной избирательной системы выборах в представительные органы поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, федеральным законодателем не установлены. Отсутствуют надлежащие гарантии, связанные с условиями допустимости ее применения, которые в таких случаях обязаны обеспечивать непосредственно субъекты Российской Федерации, и в Законе Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», предусматривающем в ч. 2 и 3 ст. 9 возможность применения пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов на выборах в представительные органы местного самоуправления сельских поселений независимо от численности населения и числа депутатов. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, такое правовое регулирование, создающее при проведении выборов на основе пропорциональной избирательной системы в поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов возможность отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения избирательных прав граждан, противоречит Конституции Российской Федерации.

Претерпевая структурную трансформацию, современное избирательное право Российской Федерации во многом направлено на сохранение и консервацию существующих политических традиций. И самое главное – при этом открывается широкая возможность установления крайне нежелательной модификации взаимоотношений между обществом и государством, при которой избирательная система не обеспечивает полного и всестороннего выявления воли народа в политическом процессе. В этом процессе наиболее значима не столько сохраняющаяся инерция политического отчуждения, сколько тенденция складывающегося юридического порядка, в котором это политическое отчуждение стремится найти свое институциональное продолжение и завершение.

О.В. Устьянцева

РЕАБИЛИТАЦИЯ ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ – СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРИОРИТЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ

В современной системе стратегических приоритетов обеспечения национальных интересов в сфере экологической безопасности ведущими являются совершенствование институциональной структуры, усиливающей роль гражданского общества, развитие технического и ресурсного потенциала, что не в полной мере соответствует политике демократического правового государства, направленной на соблюдение конституционных экологических прав личности¹. Проблемным стратегическим приоритетом остается правовое обоснование территорий экологиче-

¹ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

тическому месту проживания (Постановление от 20 июня 2006 года по делу «Бабилонова (Babylonova) против Словакии»)¹.

Относительно выбора избирательной системы необходимо констатировать, что в Российской Федерации до недавнего времени отдавалось предпочтение мажоритарной избирательной системе. Но, постепенно, в процессе «псевдодемократизации» институтов государственного управления происходил переход к пропорциональной избирательной системе. Сначала была установлена смешанная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Затем было установлено, что не менее пятидесяти процентов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, должны избираться по пропорциональной избирательной системе. В настоящее время депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избираются на основе пропорциональной избирательной системы и юридически многие субъекты Российской Федерации, «вслед» за федеральным центром, также закрепили вышеуказанную систему выборов.

Политически нынешний период в истории России характеризуется централизацией власти. В этих условиях пропорциональная система, демократичная по своей природе, выступает в качестве инструмента для централизации власти и нормативно сформулирована таким образом, чтобы обеспечить избрание в Государственную Думу крупных политических партий. С централизацией власти связана и тенденция дублирования федерального типа пропорциональной избирательной системы в субъектах России.

Нормативное регулирование пропорциональной избирательной системы в России должно быть таким, чтобы избирательная система служила осуществлению демократии с учетом принципа федерализма, и давала возможность гражданам России в полном объеме реализовывать свои избирательные права.

Так, в соответствии с решением Конституционного Суда от 7 июля 2011 г., положения ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав².

Конституционный Суд РФ указал, что по смыслу ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пропорциональная избирательная система может применяться не

Одно из таких сообщений поступило от жительницы Ершовского муниципального района в связи с реализацией права ее ребенка на получение дошкольного образования.

Уполномоченный ознакомился с административными регламентами предоставления таких муниципальных услуг, утвержденных администрацией Ершовского муниципального района, как «Выдача направления в детский сад» и «Постановка на учет детей дошкольного возраста на получение места в детском саду». В связи с возникшими у него замечаниями он обратился к главе администрации Ершовского муниципального района с просьбой о рассмотрении вопроса о внесении изменений в соответствующие административные регламенты.

Замечания и предложения касались несоответствия содержания регламентов их наименованиям; отсутствия необходимых сведений о сроках предоставления муниципальных услуг, в некоторых пунктах регламентов усматривались коррупциогенные факторы и т. д.

Проведенный Уполномоченным мониторинг выявил необходимость внесения изменений в Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача справок о составе семьи жителям частных домов и муниципального жилищного фонда», утв. Постановлением администрации муниципального образования «Город Саратов» от 02.06.2010 №1441.

На основании обращения Уполномоченного прокуратурой города Саратова в адрес и.о. главы администрации муниципального образования «Город Саратов» было направлено письмо о рассмотрении вопроса о внесении изменений в вышеуказанный документ. Итогом проделанной работы стало принятие на территории муниципального образования «Город Саратов» новой редакции Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача справок о составе семьи жителям частных жилых домов и муниципального жилищного фонда».

Кроме того, в настоящее время администрация Ершовского муниципального района также сообщила Уполномоченному о том, что ею учтены его замечания и в соответствии с ними разработан проект нового административного регламента предоставления муниципальной услуги «Прием детей в образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования».

По мнению Уполномоченного, административный регламент - важный документ, устанавливающий порядок, стандарт предоставления муниципальной услуги, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, формы контроля за исполнением административного регламента; порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, муниципальных служащих.

Для эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с населением необходимо, чтобы обе стороны понимали какими правами и обязанностями по отношению друг к другу они обладают, поэтому обращает внимание орган местного самоуправления на необходимость повышения качества разрабатываемых ими административных регламентов.

¹ СЗ РФ 2000. №3, ст. 353; Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 июня 2006 г. Дело «Бабилонова против Словакии» (жалоба №69146/01) // СПС «Гарант»

² СЗ РФ 2011. № 29, ст. 4557.

В течение года Уполномоченный осуществлял мониторинг действующего областного и муниципального законодательства с целью выявления положений, нарушающих права и законные интересы жителей Саратовской области.

Так, в ходе рассмотрения Уполномоченным обращения жителя области инвалида II группы гр. Я. был выявлен пробел регионального законодательства, связанный с отсутствием установленного порядка выплаты инвалидам компенсации страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Уполномоченным было принято решение обратиться в прокуратуру Саратовской области для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования. В итоге по результатам рассмотрения протеста прокуратуры Саратовской области нормативная база была приведена в соответствие с федеральным законодательством.

Анализ поступающих к Уполномоченному по правам человека в Саратовской области обращений жителей Саратовской области позволяет сделать вывод о том, что имеют место факты нарушений прав граждан при ведении органом местного самоуправления и уполномоченным государственным органом области в сфере жилищных отношений учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, а также при предоставлении жилых помещений.

Поскольку Закон Саратовской области «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» от 29.07.2009 г. №104-ЗСО (ред. от 26.11.2010 г.) не предусматривает административной ответственности за нарушение установленного порядка учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, а также порядка предоставления жилых помещений жилищного фонда Саратовской области, в 2011 году Уполномоченным был разработан и внесен в Саратовскую областную Думу соответствующий законопроект, позволяющий устранить указанный пробел.

В целом концепция законопроекта получила одобрение заинтересованных органов. В связи с чем Уполномоченный планирует продолжить работу по проекту с учетом высказанных замечаний и предложений. По мнению Уполномоченного, принятие данного закона будет способствовать соблюдению конституционного права жителей Саратовской области на жилище.

В рамках работы Координационного совета продолжено сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Саратовской области с региональными Уполномоченными и Уполномоченным по правам человека в РФ.

Так, в мае 2011 года в Москве состоялось заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека на тему: «Защита прав военнослужащих, а также формирование позитивного образа Вооруженных Сил Российской Федерации» с участием статс-секретаря – заместителя Министра обороны России Николая Панкова и других представителей ведомства.

В ноябре 2011 года в Самаре прошел Круглый стол российских уполномоченных на тему: «Соотношение судебных и несудебных органов в защите прав человека», рассматривались проблемы реализации конституционного права на доступ к правосудию и на справедливое судебное разбирательство, повышения открытости

В существующем «вакууме» конституционного регулирования избирательных отношений неопределимое значение приобретают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в различных решениях по вопросам избирательного права. По мнению Г.А. Гаджиева, правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации представляет собой принцип решения группы юридических дел¹. Вследствие чего, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации распространяются на неопределенный круг аналогичных ситуаций, что имеет общеправовое значение.

Рамки данной статьи не позволяют проанализировать все решения Конституционного Суда Российской Федерации в рассматриваемой области, поэтому остановимся на решениях в сфере реализации всеобщего избирательного права и проблемах выбора разновидности избирательной системы.

Нередко избирательные права анализируются Конституционным Судом Российской Федерации во взаимосвязи с иными правами. Так, ч.2 ст. 19 Конституции гарантируется равенство прав граждан независимо от места жительства. Это относится ко всем без исключения правам, в том числе и к избирательным. В постановлении от 24 ноября 1995 г. Суд установил, что факт отсутствия гражданина, в том числе вынужденного переселенца, по месту постоянного или преимущественного проживания не может служить основанием для отказа внести его в списки избирателей².

В развитие реализации всеобщего избирательного права, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 июня 2011 г. постановил признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 27 (часть 1) и 55 (часть 3), абзац второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в той части, в какой им исключается возможность регистрации граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях, которые пригодны для постоянного проживания и расположены на садовых земельных участках, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения³.

По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 23 декабря 1999 г., конституционный принцип правового государства, из которого вытекают конкретные требования, рекомендации и запреты в отношении определенных действий органов государства, не позволяет федеральному законодателю устанавливать правовое регулирование таким образом, чтобы возможный запрет на регистрацию по месту фактического проживания приводил к чрезмерному ограничению права граждан на выбор места жительства и понуждал их к нарушению закона. Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, полагающий, что никакие публичные интересы не могут служить оправданием такой системы регистрации, при которой официальная регистрация по постоянному месту жительства не соответствует фак-

¹ Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Восточноевропейское обозрение. 1999. №3 (28). С.83.

² СЗ РФ 1995. №48, ст. 4692.

³ СЗ РФ 2011. №27, ст. 3991.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

С учреждением Конституционного Суда Российской Федерации проблема конституционного судебного контроля приобрела особое значение. В юбилейный для Конституционного Суда Российской Федерации год, большой интерес вызывают вопросы правового положения органа конституционного судебного контроля, его роли в деле защиты конституционного строя и конституционной законности, прав и свобод человека и гражданина. Развитие института конституционного судебного контроля, укрепление гарантий его независимости и неукоснительного исполнения его решений – органическая составляющая мер по формированию правового государства, обеспечению верховенства и высокого авторитета Конституции Российской Федерации. «Как никакой другой судебный орган, Конституционный Суд Российской Федерации своими решениями и содержащимися в них правовыми позициями не только восстанавливает конституционность, но и активно способствует развитию текущего (отраслевого) законодательства на основе принципов права и конституции, вносит большой вклад в развитие общей и отраслевых теорий права, в теорию конституции, конституционного права, конституционализма в целом»¹.

Избирательное право в современном демократическом государстве представляет собой институт конституционного права, состоящий из правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с организацией и проведением выборов в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления.

В Конституции Российской Федерации нет универсальных принципов избирательного права, и требования всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сформулированы применительно только к выборам Президента России (ст. 81). Однако, именно «принципы избирательного права обладают универсальностью, высшей императивностью (обязательностью), общезначимостью. Они образуют определенную систему, для которой характерно наличие особых связей, отражающих роль и значение отдельных правовых начал ...»².

В Конституции Российской Федерации не закрепляются разновидности избирательных систем, применяемые на выборах различного уровня, вместе с тем их выбор является гарантией реализации избирательных прав граждан. Посредством выбора избирательной системы обеспечивается механизм реализации демократических основ Конституции России, закрепленных в ст. 1, 3 Основного закона нашей страны.

¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С.6.

² Князев С.Д. Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации. М., 2000. С. 53.

судебной системы и усиления взаимодействия гражданского общества с органами судебной власти без вмешательства в отправление судопроизводства.

В декабре в г. Москве состоялось последнее в 2011 году заседание Координационного совета российских уполномоченных с участием Председателя Следственного комитета Российской Федерации А.И. Бастрыкина.

Главной проблемой обозначенной в представленном ею докладе стала проблема защиты прав потерпевших от преступлений (отсутствие права на бесплатную помощь адвоката, сложности с исполнением решений о возмещении вреда, причиненного преступлением, и др.).

Следует отметить, что встречи российских Уполномоченных с главами федеральных министерств и ведомств позволяют обсуждать наиболее актуальные проблемы и искать конструктивные пути их решения. Организация таких встреч сопровождается мониторингом ситуации, связанной с планируемой к обсуждению проблемой, в регионах, ее анализом, а также подготовкой вопросов.

Уполномоченному по правам человека в Саратовской области при рассмотрении обращений жителей области нередко приходится сталкиваться с ситуациями, подлежащими разрешению исключительно на федеральном уровне, как законодательной, так и исполнительной власти.

Большую помощь в решении таких вопросов оказывает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин.

Например, в 2011 году Уполномоченный обратился к В.П. Лукину с просьбой проинформировать компетентные государственные органы и должностные лица, а также выразить свое мнение о возможных вариантах решения проблемы, связанной с трудностями в получении гражданами России документов о трудовой деятельности на территории бывших Республик СССР, необходимых при назначении им пенсии, а также по вопросу получения гражданами России «советских» денежных вкладов, хранившихся в учреждениях Сберегательного банка СССР, на территории Республик бывшего СССР.

Также В.П. Лукин был проинформирован о проблеме длительного нахождения иностранных граждан, выдворяемых за пределы Российской Федерации, в Центре для содержания иностранных граждан, в связи с неудовлетворительной работой некоторых консульств по оформлению им национальных паспортов или свидетельств на возвращение.

В результате Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился в Консульский департамент МИД России, указав на то, что длительное содержание иностранных граждан в Центре для содержания иностранных граждан в ожидании исполнения судебных решений может рассматриваться, как нарушение их права на скорейшее возвращение на родину.

По сообщению директора третьего департамента стран СНГ Министерства иностранных дел Российской Федерации в настоящее время обозначенная ситуация находится на рассмотрении.

В 2011 году были законодательно урегулированы два вопроса, разрешением которых длительное время занимались Уполномоченный по правам человека в Саратовской области при содействии федерального Уполномоченного.

Так, 7 ноября 2011 года был принят Федеральный закон №307-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О ветеранах», согласно которому статус ветеранов боевых действий теперь будет распространяться и на участников боевых действий в Республике Таджикистан в периоды с сентября по ноябрь 1992 года и с февраля 1993 года по декабрь 1997 года.

Уполномоченный по правам человека в Саратовской области еще в 2007 году обращала внимание на то, что законодательство РФ не предусматривает установление статуса ветерана боевых действий для лиц, участвовавших в вооруженных конфликтах и выполнявших задачи по охране конституционных прав граждан в районах чрезвычайного положения на территории Республики Таджикистан.

Не обладая полномочиями по инициированию принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах», Н.Ф. Лукашова обращалась к Уполномоченному по правам человека в РФ В.П. Лукину за поддержкой, с просьбой обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания РФ с предложением о внесении соответствующих изменений в федеральный закон.

Поддержав инициативу Уполномоченного Н.Ф. Лукашовой, федеральный Уполномоченный В.П. Лукин направил обращение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Длительное время в работе Комитета по делам ветеранов Государственной Думы Федерального Собрания РФ находился законопроект №364757 «О внесении изменений в приложение к Федеральному закону «О ветеранах», целью которого являлось дополнение раздела III «Перечня государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан РФ», периодами боевых действий на территории Республики Таджикистан.

Теперь обозначенная проблема решена. По мнению Уполномоченного, вносимые вышеуказанным Федеральным законом дополнения будут способствовать восстановлению справедливости в отношении военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, участвовавших в боевых действиях на территории Республики Таджикистан.

С 2010 года Уполномоченный занимался проблемой устранения пробела в сфере регулирования правоотношений по договорам пожизненного содержания с иждивением.

Конституционный Суд РФ еще в ноябре 2008 года признал существующий порядок расчета платежей по таким договорам не конституционным и обязал законодателя не позднее 1 июля 2009 года разработать новый порядок их расчета. Однако данное установление суда не было выполнено.

В марте 2010 года Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукину, который в свою очередь обозначил проблему перед Правительством РФ.

22 ноября 2011 года Государственной Думой ФС РФ был принят Федеральный закон № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определивший новый механизм исчисления и индексации (увеличения) платежей по указанным гражданско-правовым обязательствам в зависимости от величины прожиточного минимума на душу населения в соответ-

ственности исполнения судебных решений дискредитирует саму сущность правосудия. Кроме того, известно, насколько ревностно суды общей юрисдикции и следственные органы относятся к вторжению Конституционного суда России в сферу уголовного процесса. Отсутствие каких-либо санкций за откровенное игнорирование его решений силовиками лишает граждан еще одной гарантии своих свобод. Аналогичное обращение с просьбой принять меры реагирования направлено в адрес Генерального прокурора России, поскольку именно прокуратура является органом, надзирающим за законностью при производстве предварительного следствия¹.

Серьезной проблемой, нарушающей права и свободы граждан является сложившаяся негативная практика по реагированию правоохранительных органов и спецслужб на изменения в законодательстве, происшедшие в последние годы, направленные на снижение сроков и смягчения наказания за отдельные виды преступлений, в соответствии с ч.1 ст.399 УПК РФ, в случае пересмотра приговора суда в связи с изданием нового закона, смягчающего наказание за то либо иное преступление (п.13 с.397 УПК РФ и ст.10 УК РФ). Такая ситуация приводит к тому, что нередко лица, чьи деяния декриминализованы, т.е. перестали считаться преступлением, либо те, кто уже отбыл большой срок лишения свободы, чем предусмотрено законом, продолжают удерживаться в местах лишения свободы в нарушении общепринятых норм международного права, ст.50 и 54 Конституции РФ, Постановлением №4-П от 20 апреля 2006г. Конституционного Суда РФ и ст.10 УК РФ. Одной из причин подобного положения, по мнению известного правозащитника-адвоката М.Трепашкина, является игнорирование структурами ФСИН РФ своей обязанности по инициированию указанных вопросов перед судом, в соответствии с вышеуказанным Постановлением Конституционного Суда РФ. Другими словами, не исполняя Постановление Конституционного Суда России, уполномоченные органы и должностные лица совершают преступную халатность, имеющую тяжкие последствия, а, следовательно, в соответствии со ст.81 ФЗК «О конституционном Суде Российской Федерации», подлежат уголовной ответственности по ст.315 УК РФ².

По мнению известных юристов, опрошенных агентством РАПСИ / infosud.ru, Конституционный суд РФ за 20 лет деятельности зарекомендовал себя независимым и нацеленным на вынесение беспристрастных решений органом, "Это позитивно, так как незапрограммированные, непредсказуемые судебные решения свидетельствуют о творческом начале, существующем при их принятии, и независимости суда"³. Таким образом, конституционный контроль является важным атрибутом современного демократического конституционного устройства, без которого немислимо поддержание верховенства закона, функционирование конституции государства как высшего нормативного акта, имеющего непосредственное действие. Без эффективного конституционного контроля Конституция РФ обречена оставаться не более чем декларацией общих принципов и намерений.

¹ <http://www.hro.org/node/8349> (дата обращения 19 ноября 2011г.) (электронный ресурс)

² <http://www.zeki.su/publikacii/2011/9/20224446.html> (дата обращения 17 ноября 2011г.)

³ <http://ria.ru/society/20111028/473010188.html> (дата обращения 18 ноября 2011г.)

закон создает ситуацию, когда гражданин не может предвидеть последствия своих законопослушных поступков, что явно вступает в противоречие с Конституцией.

Конституционный Суд решил, что статья УК соответствует закону, указав на то, что получение личной информации не в оперативных целях нарушает конституционные права личности. «К таким специальным техническим средствам относятся, например, приборы для негласного получения акустической информации, визуального наблюдения, прослушивания телефонных переговоров, – сообщила пресс-служба суда. – Свободный оборот таких специальных устройств запрещен федеральным законом, использовать их вправе только сотрудники правоохранительных органов и спецслужб в ходе оперативно-розыскной деятельности. Разработка, производство, реализация и приобретение специальных технических средств могут осуществляться исключительно на основании лицензии, выдаваемой ФСБ России»¹.

Приняв указанное решение, Конституционный суд дал несколько пояснений, направленных на разъяснение толкования данной статьи УК. В частности, он отметил, что перечень спецсредств устанавливает правительство (перечень утвержден в 1996 году). Миниатюрные видеокамеры и «жучки» должны отличаться от обычных бытовых приборов «специально приданными спецсредствам нужными качествами», то есть быть замаскированы, а следствие, возбуждавшее дело о незаконном обороте спецсредств, должно доказать наличие у обвиняемого умысла на совершение незаконных действий.

В мае 2010 года юристы Межрегиональной правозащитной Ассоциации "Агора" обратились в Конституционный суд России с фактами неисполнения определений суда следователями ФСБ, Следственных комитетов при МВД и прокуратуре России. Поводом стала повсеместная негативная практика следователей и многочисленных решения судов в регионах страны, признавшие незаконность отбирания с подозреваемых и обвиняемых подписок о неразглашении данных предвзятельного следствия. Между тем, следственные органы правоохранительных ведомств часто угрожают дополнительной уголовной ответственностью подозреваемым и обвиняемым, отбирая у них незаконные подписки о неразглашении и не обращая никакого внимания на определения Конституционного суда, объяснявшего недопустимость таких действий. В обращении в суд правовые аналитики Ассоциации "Агора" отмечают, что чаще всего органы следствия налагают такую незаконную обязанность в рамках общественно-резонансных дел для укрытия от СМИ и общественности фактов допущенных ими же грубых нарушений законодательства. В последнее время публичное освещение действий следственных органов в ряде случаев позволяет восстановить нарушенные права граждан, отмечают правозащитники.

«В нашем обращении указано, что обязательность решений Конституционного суда России установлена федеральным законом. За их неисполнение предусмотрена ответственность вплоть до уголовной, – отмечает председатель Межрегиональной правозащитной Ассоциации "Агора", Павел Чиков. Ранее Европейский суд по правам человека по делам против России неоднократно указывал, что отсутствие

существующем субъекте Российской Федерации или величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации.

Нередко жители Саратовской области обращаются к Уполномоченному за содействием в вопросах, решение которых возможно за пределами Саратовской области, при чем не только в других регионах России, но и странах СНГ. В 2010 году такое взаимодействие осуществлялось с Уполномоченными Пензенской, Волгоградской, Самарской, Свердловской областей, Республики Дагестан, а также ombudsmанами Азербайджана, Украины, Молдовы и др.

Например, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области обращалась к Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсману) С.Ш. Рашидовой с просьбой рассмотреть возможные варианты организации правового просвещения граждан Узбекистана, выезжающих в поездах дальнего следования на территорию Российской Федерации, о миграционном законодательстве России.

Благодаря содействию Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан удалось помочь жителю города Саратова, инвалиду Великой Отечественной войны в получении суммы возмещения вреда здоровью причиненного трудовым увечьем. До вмешательства Уполномоченного инвалид не получал положенные ему денежные средства с 2009 года.

Большую помощь жителям Саратовской области в решении различных вопросов на территории Республики Азербайджан оказывает Уполномоченный по правам человека в Республике Азербайджан Э. Сулейманова.

Уполномоченных Саратовской области и Республики Азербайджан и сотрудников их аппаратов связывают не только деловые, но и дружеские отношения. В июне 2011 года Уполномоченный по правам человека в Саратовской области по приглашению Э. Сулеймановой принял участие в Международной конференции на тему «Культурные права национальных меньшинств и мигрантов: правовые аспекты и имплементация» в г. Баку.

Кроме того, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области совместно с Э. Сулеймановой дал интервью Азербайджанскому телевидению. В ходе беседы также обсуждались проблемы соблюдения прав мигрантов на территории РФ и, в частности, Саратовской области.

По мнению Уполномоченного, общественные инициативы имеют огромную практическую значимость и касаются социально-значимых вопросов – поддержки инвалидов и малоимущих, детей-сирот, пропаганды здорового образа жизни, правового просвещения населения, поддержки молодежных движений, улучшения работы правоохранительных органов и многих других.

По этой причине Уполномоченный по правам человека в Саратовской области активно сотрудничает с различными институтами гражданского общества, в том числе через сформированный им Экспертный совет, в состав которого входят правозащитники, а также лица, обладающие профессиональными знаниями в той или иной области, – ученые, преподаватели вузов и другие специалисты.

4 июля 2011 года состоялось заседание Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области по теме «О проблемах соблюдения прав граждан в сфере трудоустройства и оплаты труда».

¹ <http://www.justice-journal.ru/70-konstitutsionniy-sud-rassmotrit-delo-ob-ispolzovanii-sredstv-dlya-proslushki> дата обращения 18.11.11г. (электронный ресурс)

Кроме членов совета - лидеров правозащитных организаций Саратовской области, на заседании министр труда, занятости и миграции области А.В. Шваков, представители Управления службы судебных приставов по Саратовской области, Государственной инспекции труда в Саратовской области, представители науки.

На заседании были обсуждены нарушения прав граждан в сфере труда, такие как невыплата заработной платы; невозможность получения сумм, положенных к выплате при увольнении, вследствие ликвидации предприятий и организаций, а также их реорганизации, затруднений в установлении правопреемников и розыска руководства; проблема взыскания задолженности по заработной плате в случае банкротства предприятия. Были затронуты также вопросы, касающиеся жалоб граждан на случаи проявления формализма и бюрократии со стороны сотрудников центров занятости населения, а также недостаточно эффективную консультативную работу со стороны сотрудников Центров. Кроме того, были озвучены жалобы граждан на существующую в области дискриминацию по возрастному признаку при трудоустройстве.

В ходе дискуссии была затронута некоторые остросоциальные темы: например, проблема низкого уровня пособия по безработице, которое должно быть не ниже прожиточного минимума в области; возможность создания фондов страхования заработной платы на случай банкротства, прекращения деятельности или затруднений в финансовой сфере предприятий и т.д.

Участники заседания, отмечая актуальность затронутых тем, обсудив выявленные проблемы и предложения по их разрешению, пришли к мнению о необходимости выработки рекомендаций компетентным органам для повышения эффективности работы по защите трудовых прав граждан

В течение года продолжалась активная работа Общественного совета Уполномоченного по защите прав мигрантов.

Кроме того, эффективной площадкой для решения проблемных вопросов Уполномоченный считает Общественную палату Саратовской области, с которой также осуществляется взаимодействие в целях защиты и восстановления прав жителей Саратовской области.

В демократическом обществе огромное значение отводится свободе печати и «четвертой власти» - или средствам массовой информации. Ее влияние на общество и власть огромно и способно оказывать серьезное воздействие на органы государственной власти, общественное мнение, граждан.

Телевидение и пресса нередко первыми заявляют о нарушениях прав и свобод человека, рассказывают о людях, нуждающихся в помощи государства и общества. По этой причине Уполномоченным по правам человека в Саратовской области сотрудничает со средствами массовой информации и осуществляет мониторинг региональной прессы с целью выявления информации о нарушениях прав жителей Саратовской области.

Многие такие публикации, содержащие сведения о нарушениях прав и интересов граждан, по инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области стали предметом проведения проверок компетентных органов. В 2011 году Уполномоченным были организованы пресс-конференции. Так, 8 декабря в преддверии Международного дня прав человека в редакции газеты «Комсомолец

ским применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Жалоба допустима, если:

- 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

По итогам рассмотрения жалобы Конституционный Суд принимает решение о признании закона либо отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. В случае если Суд признал закон, примененный в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Аналогичный характер носит рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов. Таким образом, конституционный контроль – является особым видом правоохранительной деятельности в государстве, заключающейся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции страны.

Так, в марте 2011г. Конституционный суд РФ вынес решение в связи с обращением ряда граждан РФ, требовавших проверить законность ч. 3 ст. 138 Уголовного кодекса РФ (о незаконном производстве, сбыте или приобретении специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации), поскольку на их взгляд, в закон необходимо внести изменения, так как он не указывает, что можно считать спецсредством, а что нет. Один из осужденных по ч. 3 ст. 138 – житель Архангельска Алексей Трубин, в 2008 году был приговорен к 1,5 годам лишения свободы условно за то, что изготовил миниатюрное аудиоустройство (четыре радиомикрофона, смонтированные в футляре от губной помады). Инструкцию к нему Трубин вычитал в журнале для радиолюбителей. За отсутствие на «аудиопомаду» лицензии ФСБ его и привлекли к суду.

Похожая история произошла с предпринимателем Игорем Коршуном из г.Зеленограда. Его фирма, производившая диктофоны и видеорекордеры, в числе прочего предлагала своим клиентам «устройство дистанционного акустического контроля», предназначенное для контроля срабатывания системы охраны (квартиры, офиса). Суд посчитал, что предприниматель незаконно разработал свое изделие для негласного получения информации. В результате предпринимателю пришлось заплатить штраф в размере 200 МРОТ. «Совершенно непонятно, почему, например, ручка или декоративный офисный диктофон в виде деревянной шкапулки, снабженные надписью «диктофон» и световым индикатором записи, причисляются к закамуфлированным изделиям и, следовательно, специальным средствам, а тот же диктофон в фотоаппарате, сотовом телефоне, наладоннике – нет», – возмущался Коршун, поясняя, что побудило его обратиться в Конституционный суд.

Остальные заявители–Сергей Капорин из Петропавловска-Камчатского, Цезарь Соловьев из Коми и Сергей Миронов из Костромы – обвинялись в незаконном приобретении и продаже устройств видеонаблюдения, закамуфлированных под бытовые предметы (шариковые авторучки и пультах автосигнализации со встроенными видеокамерами и микрофонами). При этом все они покупали «спецсредства» не на «черном рынке», а у обычных поставщиков. Заявители указали на то, что обвиняемыми они стали в результате отнюдь не преступных действий, а потому, что

ституции на всей территории государства и применительно ко всем субъектам права. Решения конституционного суда выносятся от имени государства, действуют на всей территории государства, имеют общеобязательную юридическую силу и могут быть преодолены только путем принятия новой конституции или внесением изменений и дополнений в действующую. Таким образом, Конституционный Суд является одним из основных элементов правового государства, стремящегося к созданию системы законности и защите прав и интересов граждан.

Одним из направлений в деятельности Конституционного суда РФ является рассмотрение на его заседаниях дел о конституционности правоприменительной практики. Конституционный суд как орган государственной власти стоит одним рядом с такими высшими органами государственной власти как глава государства, парламент и правительство. Через осуществление конституционного контроля он может оказывать значительное влияние на их деятельность, прежде всего в сфере нормотворчества (законодательства), отменяя, по существу, противоречащие, конституции законы, другие нормативные акты, их отдельные положения, пользуясь правом законодательной инициативы, толкуя конституционные нормы при разрешении конкретных дел и давая официальное толкование конституции, обязательное для всех субъектов права¹.

В соответствии со ст.3 закона «О Конституционном Суде РФ» ФКЗ-1 от 21 июля 1994г., одним из конституционных полномочий Конституционного Суда РФ является проверка конституционности законов, нормативных правовых актов и договоров, осуществляемая по трем видам запросов и жалоб (от органов власти, граждан и судов). Запрос в Конституционный Суд возможен как в отношении всего нормативного акта или договора, так и в отношении отдельных их положений, он допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению соответствующих органов государственной власти или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ².

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд принимает решение о признании нормативного акта или договора либо отдельных их положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. Признание нормативного акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ является основанием отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте или договоре, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения. Положения этих нормативных актов и договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежа-

щая правда - Саратов» состоялась встреча Уполномоченного с журналистами. Также была продолжена традиция общения Уполномоченного с жителями области в прямом эфире радиостанции «Эхо Москвы в Саратове».

О.М. Никулина

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОБЯЗАННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ПО ВОСПИТАНИЮ ДЕТЕЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Конституционная обязанность – это установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в его Конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенную вид и меру поведения и ответственность за ненадлежащее его исполнение¹. 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 государства².

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 обязанности³.

В России первой конституцией, содержащей 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)». Обязанность родителей по воспитанию детей – одна из восьми обязанностей, зафиксированных в Конституции РФ 1993 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 обязанно-

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учеб. пособие – М.: Изд-во МГУ, Изд. Гр-па ИНФРА.- М.- Норма, 1997.-304 с.

² Матузов Н.И., Семенко Б.М. Исследование проблемы юридических обязанностей граждан СССР // Советское государственное право. 1980. №12

³ Боброва Н.А., Зражевская Ф.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985, особенно главы I и IV; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987, особенно гл. VII «Позитивная ответственность личности». С.191-216.

¹ См.: Ершов В. В. Конституционные проблемы судостроительства и судопроизводства // Государство и право. 1994. N 12. С. 46.

² О Конституционном Суде РФ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в редакции от 28.12.2010 г) // СЗ РФ, 25.07.1994, №13, ст.1447. «Российская газета» №138-139, 23.07.1994.

стью, 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.

Классификация юридических обязанностей родителей также отражается в их правовом статусе. Родители как обязанные субъекты могут классифицироваться: -родителей (законных представителей) детей с общим образовательно-правовым статусом; -родителей (законных представителей) детей со специальным образовательно-правовым статусом. По особенностям статуса 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) в отношениях воспитания ребенка. В этой связи вполне обосновано 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. Конституционная обязанность родителей по воспитанию детей – социальное явление, возникшее на основе эволюции отношений, приводящих к зависимости между личностью, обществом и государством, необходимый элемент свободы человека, выполняющего функции первичного субъекта сферы образования по передаче знаний как внутренне осознаваемого стимула к самовоспитанию. Понятие «родительские права и обязанности» объединяет целую группу имущественных и неимущественных прав и обязанностей, которые присущи родителям как субъектам родительских правоотношений. Обязанность родителей по воспитанию детей корреспондирует праву самих детей на получение правильного семейного - воспитания.

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.

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", согласно которой в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению. Орган конституционного контроля пояснил, что часть 5 статьи 11 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" направлена на предотвращение злоупотребления гражданами правом обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления путем многократного направления обращений, совпадающих по своему предмету и основаниям¹.

Таким образом, институт обращений граждан, в том числе коллективных обращений выступает одним из способов реализации конституционного права граждан на защиту, обеспечивает связь граждан и органов государственной власти и должностных лиц, повышает эффективность их работы. Выступая в роли средства оказания воздействия на решения и функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, коллективные обращения во многом способствуют повышению прозрачности деятельности органов государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления, поэтому необходимо дальнейшее совершенствование федерального и регионального законодательства в этой сфере.

В.Я. Решетников

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ СПЕЦСЛУЖБАМИ

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В данном качестве, он обладает государственно-властными полномочиями особого характера, позволяющими принимать решения, имеющие общеобязательный характер. Конституционный суд обеспечивает верховенство и прямое действие кон-

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 октября 2010 г. №1268-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сударева Ивана Михайловича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 11 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

правового акта, под которым подписалось установленное законом число граждан, и обязательное для рассмотрения соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления. Предмет петиции намного шире. Это могут быть: жалобы на действия органов и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления; предложения о рассмотрении любого вопроса, имеющего общественное значение для всего или части населения муниципального образования, региона; коллективное требование отчета руководителя органа государственной власти или местного самоуправления.

Институт обращений граждан, в том числе коллективных обращений выступает одним из способов реализации конституционного права граждан на защиту, закрепленного на конституционном уровне. Право на обращение с жалобой в суд определяется ст. 46 Конституции РФ и законом РФ от 27 апреля 1993 г. №4866-1 в ред. от 9 февраля 2009 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П "По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна" содержится важное положение о том, что право на судебную защиту отнесено к таким правам и свободам, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах². Раскрывая конституционное содержание права на судебную защиту, Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой оно предполагает конкретные гарантии, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости³.

Посредством института обращений также осуществляется процедура обращения в Конституционный Суд РФ (глава 5 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»⁴). Согласно ст. 36 ФКЗ поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации является обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям федерального конституционного закона.

Процедура рассмотрения обращений регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ в ред. от 27 июля 2010 №227-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"⁵.

Положения данного Федерального закона уже были предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Так, например, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин И.М. Сударев оспаривал конституционность части 5 статьи 11 Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке

Родительские 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 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 для реализации прав и обязанностей по воспитанию ребенка обеспечивается во многих случаях одинаковыми мерами воздействия, в том числе и мерами ответственности.

Таким образом, конституционная обязанность родителей по воспитанию детей один из составляющих элементов правового статуса личности родителей, это также вид и мера должного поведения субъектов сферы воспитания и гарантии, необходимое условие осуществления права детей на воспитание.

И.Н. Плотникова

ЗАЩИТА ПРАВА НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный Суд Российской Федерации как специализированный орган правовой охраны Конституции России и конституционного контроля, является высшим органом судебной власти в Российской Федерации, занимающим особое место во всей судебной системе РФ. На него возложены полномочия по разрешению дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, конституций и иных нормативных актов субъектов РФ, проверке конституционности закона по запросам судов и по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и др.

Конституционный Суд России выступает фактическим и юридическим гарантом прав и свобод личности, так как именно защита прав и свобод, так или иначе, является предметом проверки почти во всех рассмотренных делах, им разрешенных. Право личности на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. В связи с чем, в своих решениях Конституционный суд РФ неоднократно указывал, что право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17,

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685; Там же. 1992. № 18. Ст. 1009; 1995. №51. Ст. 4970; 2009. №7. Ст. 772.

² См.: СЗ РФ. 1995. №19. Ст. 1764.

³ См.: Лазарев В.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 296.

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 02.06.2009г.) // СЗ РФ. 1994. №13. Ст.1447; 2001. №7. Ст.607, №51. Ст.4824; 2004. №24. Ст.2334; 2005. №15. Ст.1273; 2007. №7. Ст.829; 2009.№23. Ст.2754.

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

части 1 и 2; статья 46, часть 1 Конституции Российской Федерации)¹. При этом высшим органом судебной власти обращается внимание на необходимость соблюдения международных стандартов по охране и защите прав и свобод человека, учета международных принципов и норм права федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права, обязательность решений Европейского Суда по правам человека для Российской Федерации, в том числе по делам, которым Россия является стороной по делу².

Защита прав и свобод в России осуществляется органами конституционного правосудия путем использования форм абстрактного и конкретного контроля за соответствием Конституции РФ законов и иных нормативных актов¹. Процедура абстрактного нормоконтроля регламентируется частью 2 статьи 125 Конституции РФ и предполагает проверку конституционности нормативного правового акта вне связи с каким-либо конкретным спором или делом по запросу Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думой, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Конкретный контроль осуществляется Конституционным Судом РФ в соответствии с частью 4 статьи 125 Конституции РФ и предусматривает возможность подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан, запроса суда о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Таким образом, в отличие от некоторых зарубежных стран российская (федеральная) модель конституционного правосудия предполагает осуществление индивидуального нормоконтроля (подача жалобы) только в процедуре выполнения конкретного, а не абстрактного контроля.

Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации говорит о довольно значительном объеме рассматриваемых им дел, связанных с нарушением прав собственности, прав предпринимателей, главным образом - в форме конкретного, в том числе индивидуального конституционного контроля. Подавляющее большинство дел, рассматриваемых Конституционным судом – это жалобы граждан о проверке конституционности положений федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

За период с 1994 г. по ноябрь 2011 г., Конституционным Судом РФ было рассмотрено около 300 дел, поводом для принятия к разрешению которых, по мнению заявителей, является необходимость проверки конституционности некоторых положений федеральных законов на предмет их соответствия нормам Конституции РФ (в частности - статье 34, закрепляющей конституционное право каждого на

местного самоуправления. Включение права на коллективные обращения в текст Конституции РФ обусловливается положениями ст. 1 и 7 Конституции РФ, согласно которым Российская Федерация является правовым, демократическим, социальным государством.

В юридической науке обращениям граждан посвящен ряд исследований¹. При этом используются различные подходы в понимании указанного института: обращения рассматриваются как субъективное конституционное право граждан, форма участия граждан в управлении делами государства, источник информирования органов государственной власти и местного самоуправления, самостоятельная форма общественного контроля, способ реализации, закрепленного на конституционном уровне права на защиту и т.д.

В современном мире право на обращение претворяет одну из общепризнанных демократических констант, является неотъемлемой, значимой частью правового статуса личности, обеспечивающей участие граждан в управлении государством, способствующей защите их прав и законных интересов². Реализуя предоставленное им право граждане, обладают потенциальной возможностью свободно выражать и формировать свое мнение по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

С.А. Авакьян справедливо отмечает, что сейчас «повышается роль обращений, имеющих публичный характер» и относит к ним коллективные обращения по вопросам общественного значения, подписанные относительно небольшим числом граждан, петиции, под которыми стоит уже значительно большее число подписей граждан и правотворческие инициативы граждан³.

Некоторые авторы отождествляют институт петиций народной правотворческой инициативой. Например, В.Ц. Киров обосновывает этот вывод следующими положениями: а) субъект петиции, хотя и является частью народа, самого суверена власти в конституционно-правовом смысле не представляет; б) использование гражданами правотворческой инициативы, выражая сотрудничество и взаимодействие управляемых и управляющих в процессе социального регулирования в свободном обществе, не выражает суверенитет народа, ибо решающая роль остается за государственным органом⁴.

На наш взгляд, необходимо разграничивать петиции и народную правотворческую инициативу. Предметом народной правотворческой инициативы является предложение о принятии правового акта органом государственной власти или органом местного самоуправления, отмене или изменении ранее принятого

¹ См.: Румянцев А.В. Особенности внесудебной защиты конституционного права граждан на обращения в РФ // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Кунаков П.А. Участие субъектов гражданского общества в обеспечении правопорядка как форма проявления социально-правовой активности // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007; Скрябина М.В. Реализация конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2007 и др.

² См.: Иванова Е.А. Некоторые вопросы обеспечения и реализации прав граждан на обращения в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Российский следователь. 2009. N 22. С. 30 - 31.

³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие в 2 т. 4-е изд. перераб. и доп. М., 2010. С. 751.

⁴ См.: Киров В.Ц. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. М., 1992. С. 172

сожалению, Суд пользуется не только своими прямыми полномочиями, а вполне активно осуществляет нормотворческие функции, что вполне не совсем логично.

Конечно, правовая природа решений Конституционного Суда РФ различна, но что касается правореализационного процесса, то в этом случае, Суд должен играть роль «проводника», который представляет путь к достижению конституционных ценностей и помогают «не заплутать путнику», в частности, законодателю, в бесконечной череде правовых реформ¹. Вышеуказанный Суд вправе высказывать предписания законодателю о необходимости нового правового регулирования конкретного вопроса², но брать на себя нормотворческие функции Конституционный Суд РФ не должен.

Но в любом случае, решения Конституционного Суда РФ занимают положения одного из лидирующих правовых средств реализации гражданской процессуальной правовой политики, как по своему статусу, так и по особой компетенции их принятия. В данном случае можно сказать, что одна из важнейших функций решений Конституционного Суда РФ для развития рассматриваемой нами политики – «своеобразная санация, оздоровление правового пространства путем отсеивания «недоброкачественных» норм, не вписывающихся в конституционный порядок»³.

Таким образом, от Конституционного Суда РФ, а именно от его решений, во многом зависит оптимизация гражданского судопроизводства, в целях наиболее полной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов субъектов.

Н.В. Овчарова

ИНСТИТУТ КОЛЛЕКТИВНЫХ ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный Суд выступает важным звеном механизма защиты прав и свобод граждан в Российской Федерации, обеспечивает незыблемость основ конституционного строя, определяет перспективы развития конституционного и отраслевого законодательства. По словам Председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина «Конституционный Суд является ключевым хранителем отечественной Конституции, и, прежде всего, - закрепленных в ней фундаментальных конституционных ценностей»⁴.

Ст. 33 закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы

¹ См.: Любитенко Д.Ю. О предпосылках доктринальной значимости решений Конституционного Суда Российской Федерации // Новая правовая мысль. № 5. 2010. С. 56.

² См.: Ведерников Н.Т., Решения Конституционного Суда Российской Федерации и их роль в развитии теории уголовного судопроизводства // Уголовно – процессуальные и криминалистические чтения на Алтае. Материалы регион. ежегодн. науч. – практич. конф. / Под ред. В.К. Гавло. Барнаул, 2001. С. 35.

³ Орешкин С.Н. Введение в судебную политику. Элиста, 2007. С. 88.

⁴ См.: Зорькин В. Конституционный Суд в историческом контексте // Российская газета. 2011. 28 октября.

свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, статье 35, гарантирующей равную защиту всех форм собственности).

Важное значение для защиты конституционного права на предпринимательскую деятельность имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ относительно круга субъектов данной деятельности, имеющих право на обращение в Конституционный Суд с жалобой.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации (в Постановлении от 24 октября 1996 года «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в закон Российской Федерации «Об акцизах»», статья 125 (часть 4) Конституции РФ не определяет круг субъектов, правомочных обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобами, оставляя это на усмотрение законодателя. Согласно части 1 статьи 96 ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, а также объединения граждан. По смыслу указанной нормы граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). В данном случае акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, по своей сути 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 (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации).²

В своей практике достаточно часто Конституционный Суд признает не соответствующими статьям 34, 35 Конституции РФ отдельные нормы федеральных законов.³ К примеру, Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого

¹ См. напр.: Захаров В.В. Решения Конституционного суда Российской федерации как источник конституционного права. М., 2005. С.22-25; Татаринов С.А. Некоторые вопросы размежевания компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей и арбитражной юрисдикции в сфере осуществления нормоконтроля // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 4.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

³ См. напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004г. «По делу о проверке конституционности положений п.2 ст.87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства РФ от 17 июля 2001 г. № 538 « О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга»//СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова" были признаны не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) положения абзаца 14 статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "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.

Как указал Конституционный Суд, возмещение расходов, понесенных органами государственного контроля (надзора) в связи с проведением соответствующих исследований или экспертиз, по сути, представляет собой публично-правовое изъятие собственности правонарушителя, которое, следуя за его административным наказанием, фактически выступает аналогом публично-правового наказания. При этом денежные средства, взимаемые с индивидуальных предпринимателей в порядке возмещения расходов органов государственного контроля, обладающие одновременно признаками компенсации (оплаты) государственных расходов, платежа публично-целевого характера и меры ответственности, в формально-правовом смысле не являются ни налогом или сбором, ни фискальным платежом, ни мерой гражданско-правовой или публично-правовой ответственности, ни разновидностью процессуальных издержек, что свидетельствует о неопределенности как в вопросе о правовой природе данного обязательного индивидуально-возмездного платежа, так и в вопросе о правомерности (обоснованности) его установления и использования в целях финансового обеспечения выполнения органами публичной власти своих функций.¹

При этом особую роль в защите прав предпринимателей играют такие решения, которыми подтверждена недопустимость необоснованного ограничения их прав. Как подчеркивает Конституционный Суд, федеральный законодатель, реализуя свои полномочия по регулированию предпринимательской деятельности, вправе определять порядок и условия ее осуществления и, исходя из специфики производства и оборота тех или иных видов продукции как объектов гражданских прав, устанавливать дополнительные требования, а также ограничения, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным Конституцией Российской Федерации, а именно вводиться федеральным законом и только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3), а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74, часть 2). При этом нормы, содержащие дополнительные требования и ограничения, должны устанавливаться с соблюдением принципа разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами госу-

Однако обоснованно отмечено в другой научной литературе, что ни в Конституции РФ, ни любые иные законы судебный прецедент не называют в числе источников права, следовательно, прецедентные нормы официального признания пока не получили¹.

Существует и иная позиция по данному вопросу. К примеру, В.А. Терехин и С.Ф. Афанасьев полагают, что анализ судебных актов Конституционного Суда РФ только в области судопроизводства, позволяет юристам – практикам сказать, что Уголовный процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы пишутся не в парламенте страны, а в Конституционном Суде РФ. Учитывая недостаточно высокий уровень принимаемых парламентом законов, Конституционный Суд РФ фактически взял на себя нормотворческие функции и вносит серьезные коррективы в сфере действия права².

Подтверждается вышесказанное и тем, что значение Конституционного Суда РФ в развитии процессуального законодательства настолько возросла, что «даже депутаты Государственной Думы не берутся за разрешения общих проблем правового регулирования, не заручившись правовой позицией Конституционного Суда»³.

В.А. Кряжков и Л.В. Лазарев полагают, что Конституционный Суд РФ «...выбраковывает юридически дефектные нормы из правовой системы и выступает как «негативный законодатель»⁴. Представляя «негативным законодателем», Н.А. Богданова исходит из того, что при отсутствии у высшего судебного органа нормотворческих прав, он оказывает весьма существенное императивное влияние на состояние правовой системы⁵.

При этом Е.А. Лукьянова пишет, в подавляющем большинстве случаев Конституционный Суд РФ шел намного дальше простой интерпретации, фактически формировал новую конституционно – правовую доктрину и предлагал свое, существенно отличающееся от изначального, понимание тех или иных положений Конституции⁶, выполняя несвойственную ему правотворческую функцию⁷.

Мнения последних авторов затронули весьма актуальную и злободневную проблему – Конституционный Суд РФ выступает высшим судебным органом, но, к

¹ См.: Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правоприменение грани двух веков). Саратов, 2001. С. 231; Гук П.А. Судебный прецедент как источник права. Пенза, 2003.

² См.: Терехин В.А., Афанасьев С.Ф. Судебно – правовая политика // Правовая политика России: теория и практика. Монография / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С.313-314.

³ Холоденко В.Д. Проблемы правового регулирования уголовного судопроизводства и роль уголовно – процессуальной науки в их разрешении // Юридическое образование и наука в России: проблемы модернизации. Тезисы международной научно – практической конференции. Саратов, 2006. С. 350.

⁴ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. Учебное пособие. М., 1998. С. 242.

⁵ См.: Богданова Н.А. Конституционный Суд РФ в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 64.

⁶ См. подробнее: Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. № 12. С. 47 – 58.

⁷ См. подробнее: Богдановская И.Ю. Судебный прецедент как категория общего права // Право и политика. 2002. № 7 (31).

¹ См.: СЗ РФ. 2008..№ 31.Ст. 3763.

объединений (ст. 6 Федерального Конституционного Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Решения Суда РФ окончательны, обжалованию не подлежат и соответственно не требуют подтверждения другими органами или их должностными лицами.

Конституционный Суд РФ придал развитие данному законоположению и в своих решениях демонстрирует обязательность не только в резолютивной части решения, но и обнаруженный Судом конституционно – правового смысла анализируемых норм является также значимый и обязательный.

Однако о правовой природе указанных решений полемика продолжается до сих пор. Так, часть исследователей относят решения Конституционного Суда РФ к самостоятельным источникам права¹, другие признают нормативный характер правового акта вышесказанного суда, но относят их к судебному прецеденту², третьи полагают, что в них отражены специфические нормы права (нормы особого характера, нормы права доктринального значения), воплощают в себе сплав концептуальных научно – теоретических подходов и приобретают признаки конституционной доктрины³. По мнению Л. В. Лазарева, ни в Конституции РФ, ни в законах прямо не определена правовая природа решений Конституционного Суда РФ, в отличие от законодательства ряда стран, в которых акты конституционной юрисдикции официально квалифицируются как имеющие силу закона, как акты нормативного характера, как судебные прецеденты и т.п. Вместе с тем, автор считает, что законодательная регламентация компетенции Конституционного Суда РФ, юридической силы его решений, правовых последствий их принятия позволяет утверждать, что решениями Конституционного Суда РФ присущ нормативно – интерпретационный, прецедентный характер и общеобязательность, что, в первую очередь, относится к постановлениям о толковании Конституции РФ, конституционности нормативных актов, по спорам о компетенции, а также к определениям с позитивным содержанием⁴. Нередко российские ученые признают правотворческую функцию Конституционного Суда РФ. Так, Н.В. Свечникова подчеркивает, что Конституционный Суд РФ не подменяет законодателя, однако активно выполняет правотворческую функцию, участвуя в законодательном процессе, в формировании позитивного конституционного права⁵.

¹ См., напр.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 – 2001 гг.). Очерки теории и практики. М., 2001 г. С. 104 – 124.

² См., напр.: Гаджиев Г.А. *Ratio decidendi* в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное правосудие. 1999. № 2. С. 4; Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 4 – 6.

³ См., напр.: Бондарь Г.А. Нормативно – доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников прав // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 75 – 81; Сивидкий В.А., Терюкова Е.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права Российской Федерации // ВКС РФ. 1997. № 3. С. 75, 79; Страшун Б.А. Вступительная статья // Федеральное конституционное право России. Основные источники. М., 1996. С. 159.

⁴ См.: Лазарев Л.В. Исполнение решений Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 17 – 19.

⁵ См.: Свечникова Н.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации – как источник конституционного права. Дис...канд. юрид. наук. М., 2004. С. 70.

дарственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 10 и 11 Конституции Российской Федерации).¹

В связи с этим, следует обратить внимание на дела, разрешенные Конституционным Судом РФ ввиду установления в федеральных законах возможности какого-либо неправомерного изъятия имущества у предпринимателей, что существенно нарушает их права, зачастую делает невозможным реализацию конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности.

К примеру, Определением Конституционного суда РФ от 4 февраля 1999 г. была подтверждена правовая позиция органа конституционного контроля, неоднократно определенная им ранее, относительно законности бесспорного порядка взыскания штрафных санкций с юридических лиц без их согласия органами налоговой полиции или инспекции.² Конституционным Судом было указано, что бесспорный порядок взыскания штрафов, в случае несогласия юридического лица с решением налогового органа, является превышением конституционно допустимого (статья 55, часть 3 Конституции РФ) ограничения права, закрепленного в статье 35 (часть 3) Конституции РФ, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Также, многократно являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ правовые положения, о недопустимости лишения имущества предпринимателей в порядке конфискации за совершение административных правонарушений. К примеру, Определением Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 г. по жалобам нескольких предприятий было установлено, что положение статьи 276 Таможенного кодекса РФ о конфискации имущества, назначаемой в качестве санкции за перемещение товаров через таможенную границу РФ помимо таможенного контроля, не подлежит применению. Это положение оно противоречит конституционно - правовому смыслу нормативных положений о порядке назначения конфискации имущества за совершение административных правонарушений. Предусмотренная статьей 276 Таможенного кодекса РФ конфискация товаров и транспортных средств, во всяком случае, может назначаться только по решению суда.³

Заметим, что во – многих случаях Конституционный Суд РФ не соглашается с требованиями заявителей о признании незаконными законодательных ограничений конституционного права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Сэвэнт» на нарушение конституционных прав и свобод по-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 г. «По делу о проверке ряда положений ст. 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в связи с запросом Арбитражного Суда Псковской обл. и жалобой гражданина А.Н. Гасанова» // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4586.

² См.: СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1648.

³ См.: СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1427.

ложениями пункта 1 статьи 165, пункта 3 статьи 433 и пункта 3 статьи 607 Гражданского кодекса РФ»,¹ содержатся ссылки на жалобу заявителя о том, что примененные в его деле пункт 1 статьи 165 и пункт 3 статьи 433 ГК, лишают заинтересованных лиц возможности заключить договор на основе свободного волеизъявления и приобрести права и обязанности по сделке без санкции со стороны органа государственной власти, осуществляющего регистрацию договора аренды недвижимого имущества. Тем самым, считают заявители, необоснованно ограничивается конституционное право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции РФ).

Конституционным Судом РФ было указано, что государственная регистрация - как формальное условие обеспечения государственной, в том числе судебной, защиты прав лица, возникающих из договорных отношений, объектом которых является недвижимое имущество, - призвана лишь удостоверить со стороны государства юридическую силу соответствующих правоустанавливающих документов. Тем самым государственная регистрация создает гарантии надлежащего выполнения сторонами обязательств и, следовательно, способствует упрочению и стабильности гражданского оборота в целом. Она не затрагивает самого содержания указанного гражданского права, не ограничивает свободу договоров, юридическое равенство сторон, автономию их воли и имущественную самостоятельность и потому не может рассматриваться как недопустимое произвольное вмешательство государства в частные дела или ограничение прав человека и гражданина, в том числе гарантированных Конституцией Российской Федерации права владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, находящимся у лица на законных основаниях, а также свободы экономической деятельности.

В современных условиях развития правового, демократического, социального государства, формирования социально ориентированного рыночного хозяйства, особое значение приобретают методологические проблемы оптимального сочетания публичных и частных начал в правовом регулировании экономических и социальных отношений. Следует подчеркнуть, что именно конституционное правосудие выступает важнейшим организационно-правовым механизмом поиска и поддержания баланса интересов, соответствия нормотворческой и правоприменительной практики в социальной и экономической сферах конституционным принципам и высшим правовым ценностям российского общества и государства.²

Как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П "По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой ад-

РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ КАК ОСНОВНЫЕ ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ГРАЖДАНСКОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Прежде, чем рассматривать правовые средства гражданской процессуальной правовой политики - для начала определим ее понятие.

Под гражданской процессуальной правовой политики, мы понимаем, научно-обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов, должностных лиц, негосударственных учреждений по созданию эффективного механизма гражданского процессуального правового регулирования, а также по оптимизации цивилистического судопроизводства и процедуры принудительного исполнения исполнительных документов в целях наиболее полной защиты нарушенных и оспариваемых прав, свобод и законных интересов субъектов.

Гражданская процессуальная правовая политика претворяет свою деятельность с помощью правовых средств.

В общетеоретическом плане под правовыми средствами следует понимать «институциональные явления правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, его энергию, которым принадлежит роль ее активных центров»¹.

Категория «правовые средства» рассматривается, как правило, в привязке феномену механизма правового регулирования. С.С. Алексеев отождествляет данный механизм с правовыми средствами (инструментами) и включает в их число юридические нормы, индивидуальные акты применения норм права, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей.

Существенное и важное значение в реализации рассматриваемой нами политики, выступают интерпретационные акты.

К интерпретационным актам относятся документы, полученные в результате официального толкования, содержащие правоположения, разъяснения смысла юридических норм, например постановления Конституционного Суда РФ, Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Арбитражного Суда РФ².

В связи с этим обратим внимание на решения Конституционного Суда РФ, которые, в свою очередь, являются одними из главных средств формирования гражданской процессуальной правовой политики.

При осуществлении судопроизводства по делам о проверке конституционности закона или иного нормативного акта Конституционный Суд РФ принимает решения двух видов – постановления и определения, последние обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их

¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 1.

² См. также по данному вопросу: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006. С. 4 – 47.

¹ Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, квалификации // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 15.

² См.: Малько А.В. Правовые акты как основное средство реализации правовой политики. С. 136.

государственной собственности, должно иметь под собой прочную законодательную базу, иначе в данной сфере будет неразбериха и произвол.

Еще одна сфера взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации – это контроль за их деятельностью. Здесь, по мнению Конституционного Суда РФ, приоритетными выступают полномочия именно федеральных органов власти. Как отмечается в одном из решений: «Федеральный законодатель - с учетом конституционного принципа федерализма и вытекающих из него взаимных прав и обязанностей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимости их согласованной деятельности по обеспечению соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральной Конституции и федеральным законам - должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации их конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов»¹. Именно поэтому Конституционный Суд РФ не усмотрел противоречия Конституции РФ тех федеральных законов, которые разрешают федеральным органам государственной власти при выполнении ряда условий осуществить досрочное прекращение полномочий законодательного органа власти и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ основаны на признании конституционности тех федеральных законов, которые закрепляют право федеральных органов власти как можно более полно воздействовать на формирование и функционирование региональных органов власти, а в случае совершения ими противоправной деятельности, применять меры федерального воздействия в виде досрочного прекращения их полномочий.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея" // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

министрации города Благовещенска"¹, признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8, часть 2, Конституции Российской Федерации) обязывают федерального законодателя обеспечивать благоприятные условия финансово-экономического развития публичной власти всех уровней территориальной организации. Это означает необходимость обеспечения в правовом регулировании отношений собственности на основе критериев, установленных Конституцией РФ, надлежащего баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как права населения муниципальных образований и права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, допускает установление в рамках законодательной дискреции отдельных ограничений соответствующих прав, в том числе права собственности. Для обеспечения баланса частных и публичных интересов в этой области общественных отношений необходимо, чтобы цели ограничения прав и свобод были не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватны указанным целям и требованиям справедливости.

В целом, анализ практики деятельности Конституционного Суда РФ по конкретному (индивидуальному) конституционному контролю свидетельствует о его принципиальной роли в обеспечении реализации и защиты конституционного права на предпринимательскую деятельность, права частной собственности. Судебные решения Конституционного Суда РФ активно влияют на правоприменительную практику, процесс охраны прав граждан и приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации федеральных нормативных актов, ограничивающих права граждан на предпринимательскую деятельность. Возрастает роль Конституционного Суда РФ в выявлении баланса конституционных ценностей, его правовое влияние на социально-экономическое развитие Российского государства.

А.А. Подмарев

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА, НЕ ПОДЛЕЖАЩИЕ ОГРАНИЧЕНИЯМ: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

Концепция статуса личности, на которой основаны положения Конституции России 1993 года, посвященные правам и свободам человека и гражданина, может быть сформулирована следующим образом – каждый человек считается свободным, а права и свободы, прежде всего конституционные, – это юридическое выражение этой свободы. В юридическом смысле свобода - это закрепленная в Основном законе, федеральных законах, иных нормативных правовых актах мера возможного поведения человека. Содержание свободы в Конституции и в федеральных законах конкретизируется путем наделения человека широким кругом юридических возможностей во всех сферах его жизнедеятельности. Свобода человека – необходимое условие полного и всестороннего развития личности и одно из

¹ См. СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

важнейших достижений человечества. Обеспечение свободы личности – «один из коренных вопросов конституционного развития всякого общества и государства»¹.

Вместе с тем свобода человека не означает, что его поведение ничем не ограничивается, поскольку реализация прав и свобод постоянно сталкивается с правами и свободами других лиц, с интересами общества и государства. Свобода человека в обществе подразумевает «внешнее ограничение действий человека существующими в данном обществе нормами положительного права... Она есть продукт регламентации...»². Свобода человека «не может быть абсолютной, она требует ограничений, чтобы предупредить злоупотребления ею»³. Введение свободы личности в определенные рамки, границы достигается через закрепление в Конституции России общих условий (основ) ограничения прав и свобод человека и гражданина, а в федеральных законах – способов ограничения отдельных прав и свобод. «Человек – отмечает Н.В. Витрук – живет в обществе, поэтому в строго определенных ситуациях возможно ограничение прав и свобод человека и гражданина»⁴. В современном мире ограничение прав и свобод является объективно необходимым элементом правового регулирования общественных отношений⁵.

Согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Закрепляемые в федеральных законах способы ограничения прав и свобод могут быть различными: запрет на определенный вариант реализации права или свободы; запрет на реализацию права или свободы в целом; вмешательство (вторжение) в право или свободу государственных органов; обязанность; ответственность.

Практически все конституционные права и свободы могут быть ограничены федеральными законами. Конституция напрямую не говорит об исключениях из этого правила. Существует мнение, что в ч.3 ст.56 Конституции России закреплены абсолютные права и свободы, т.е. те, которые не подлежат никаким ограничениям. Это распространенное заблуждение. Часть 3 ст.56 закрепляет перечень прав и свобод, в отношении которых, даже в условиях чрезвычайного положения, недопустимо применение дополнительных ограничений. Именно так следует понимать ч.3 ст.56, хотя формулировка здесь несколько иная – «не подлежат ограничению». Если рассматривать эту формулировку буквально, то получается, что в условиях чрезвычайного положения некоторые права и свободы не подлежат ограничениям вообще. Но в этом перечне есть права, которые можно ограничить и в условиях нормального правопорядка (ст.ст.23, 24 Конституции России). Поэтому следует

Российской Федерации - с другой¹. Тем не менее, в своем Особом мнении, судья А.Л. Кононов счел это вмешательством в компетенцию субъекта РФ: «Представляется бездоказательным и ошибочным отнесение полномочий по формированию (образованию) исполнительных органов субъектов Российской Федерации к общим принципам организации системы органов государственной власти, т.е. к предмету совместного ведения, регулируемому федеральным законом. Таким образом, в силу статьи 73 Конституции формирование субъектом Российской Федерации своих органов государственной, в том числе исполнительной, власти относится к его исключительному ведению и не может подвергаться федеральному вмешательству»². Можно сделать вывод, что изменив порядок формирования высшего должностного лица субъекта РФ, включив в него в обязательном порядке участие федеральных структур, федеральный законодатель усилил свое влияние на политическую и экономическую жизнь российских регионов.

В этом ряду стоят и вопросы разграничения собственности, которая является основой для нормального функционирования экономики субъектов РФ. Как указал федеральный Конституционный Суд, Конституция Российской Федерации, относя разграничение государственной собственности к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "г" части 1), вместе с тем не определяет, какие конкретно объекты государственной собственности находятся в собственности Российской Федерации, а какие - в собственности субъектов Российской Федерации, что означает прежде всего законодательное регулирование порядка отнесения объектов государственной собственности к тем или иным уровням (видам) этой собственности. В решении также сказано: «Исходя из этого, Гражданский кодекс Российской Федерации (пункт 5 статьи 214) определяет, что отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации должно осуществляться в порядке, установленном законом. Именно на основе федеральных законов, принятых в пределах ведения Российской Федерации, а также на основе федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых по предметам совместного ведения, может осуществляться совместная практическая правоприменительная деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере разграничения государственной собственности»³. Таким образом, взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти в сфере разграничения и совместного использования

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан" // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 336.

² Там же

³ Определение Конституционного Суда РФ от 14.05.2002 "Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Правительства Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 года по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации" // СПС Консультант+

¹ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 163.

² Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 418.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 6.

⁴ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С.103.

⁵ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2004. С. 51.

тельных органов власти субъектов РФ: порядку избрания депутатов представительных органов власти и наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Так, например, по запросу Президента Российской Федерации оспаривались положения Конституции Республики Хакасия, согласно которым депутатом Верховного Совета Республики Хакасия мог быть избран гражданин Республики Хакасия, постоянно проживающий в Республике Хакасия не менее пяти лет (статья 74, часть первая), а Председателем Правительства Республики Хакасия мог быть избран гражданин Республики Хакасия, проживающий в Республике Хакасия не менее семи лет до выборов (статья 90)¹. В своем решении Конституционный Суд РФ указал, что принцип равенства в полной мере относится и к регулированию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти (активное и пассивное избирательное право), предусмотренного статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Закрепление в статьях 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия иных условий приобретения гражданами пассивного избирательного права, чем это установлено Российской Федерацией, является нарушением этого принципа. Кроме того, было установлено вторжение субъекта Федерации в компетенцию Российской Федерации, ведь согласно статье 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации, а потому данные статьи Конституции Республики Хакасия признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. В данном случае Конституционный Суд РФ подтвердил право федерального законодателя устанавливать единые на всей территории России требования к кандидатам в депутаты законодательного органа субъекта РФ.

Введение нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ при обязательном участии в нем Президента РФ, предлагающего данную кандидатуру законодательному органу субъекта РФ, вызвало неоднозначные оценки в российском обществе. Ряд граждан сочли, что изменения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нарушают их конституционное право выставлять свою кандидатуру на выборах губернатора. Однако Конституционный Суд РФ в своем решении указал, что федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органы государственной власти и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации, соблюдая при этом конституционные принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание полномочий и интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов

трактовать ч.3 ст.56 как правило, запрещающее налагать дополнительные ограничения на некоторые права и свободы.

Следует сказать, что среди ученых нет однозначного подхода к возможности выделения абсолютных прав и свобод. А.В. Малько к абсолютным относит права, которые указаны в ч.3 ст.56 Конституции¹. В.Е. Чиркин напротив, считает, что «нет абсолютной свободы и абсолютных прав»².

По нашему мнению, выделение абсолютных прав и свобод в принципе возможно. Во-первых, Основной закон закрепляет некоторые права и свободы в качестве таковых: право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (ч.2 ст.21), презумпция невиновности (ч.1 ст.49), право не быть повторно осужденным за одно и то же преступление (ч. 1 ст.50), право на свидетельский иммунитет для определенных категорий лиц (ч.1 ст.51). Во-вторых, Конституционный Суд России констатирует, что абсолютные права существуют³ и уже сложилась определенная практика придания статуса абсолютных некоторым правам и свободам путем толкования положений Основного закона Конституционным Судом России.

По вопросу абсолютных прав и свобод Конституционным Судом России выработаны определенные правовые позиции. Правовые позиции Конституционного Суда России – это «правовые представления (выводы) общего характера Конституционного Суда РФ как результат толкования, интерпретации Конституции РФ в соотношении с конституционно-правовым смыслом проверяемых на конституционность объектов на основе логики сопоставления (соотнесения) в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают конституционно-правовую неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений Конституционного Суда РФ»⁴. Правовые позиции составляют суть, сердцевину решений Конституционного Суда России⁵.

Правовая позиция Конституционного Суда России по вопросу определения того, является ли определенное право или свобода не подлежащим ограничению, заключается в том, что некоторые права и свободы не могут вступить в противоречие с целями ограничений прав и свобод, установленными в части 3 статьи 55 Конституции РФ; ограничение некоторых прав и свобод не может быть оправдано указанными целями.

Конституционный Суд России признал, что не могут вступить в противоречие с целями, указанными в ч.3 ст.55 Конституции России и, следовательно, не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах: право на судебную защиту

¹ См.: Конституционное право России: Лекции / Отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. Саратов, 1995. С. 109.

² Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 51; См. также: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: 1998. С. 96.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. №20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона РФ от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ. 1997. №1. Ст.197.

⁴ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учебное пособие. М., 2005. С. 122.

⁵ См.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 10.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П "По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия // СЗ РФ. 1997. №26. Ст. 3145.

(ч.1 ст.46 Конституции РФ)¹, право на законный суд (ч.1 ст.47 Конституции РФ)², право на получение квалифицированной юридической помощи (ч.1 ст.48 Конституции РФ)³, право на самостоятельный выбор защитника и право на помощь адвоката (защитника) (ч.2 ст.48 Конституции РФ)⁴, право осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом (ч.3 ст.50 Конституции РФ)⁵, презумпция невиновности (ст.49 Конституции РФ)⁶, права потерпевших от преступлений (ч.1 ст.46 и ст.52)⁷.

Значение указанных правовых позиций заключается в том, что:

1) Законодатель обязан учитывать эти позиции в своей правотворческой деятельности, в том числе при разработке процессуального законодательства. Правовые позиции Конституционного Суда России «содержащиеся в его решениях, лежат в основе будущего законодательного регулирования...»⁸.

2) Все правоприменители, включая другие суды, обязаны действовать в соответствии с ними⁹.

3) Указанные правовые позиции являются вкладом Конституционного Суда России в науку конституционного права, в теорию прав и свобод человека.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3.05.1995 г. №4-П по делу о проверке конституционности статей 220-1 и 220-2 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна // Собрание законодательства РФ. 1995. №19. Ст.1764.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.2010 г. №10-П по делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобами гражданки Е.В. Алейниковой и общества с ограниченной ответственностью «Три К» и запросами Норильского городского суда Красноярского края и Центрального районного суда города Читы // Собрание законодательства РФ. 2010. №19. Ст.2357.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 г. №20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса РФ в связи с жалобой Шенгеляя Зазы Ревазовича // Собрание законодательства РФ. 2004. №2. Ст.160.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 г. №8-П по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21.07.1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бутрова и А.К. Никитина // Собрание законодательства РФ. 1996. №15. Ст.1768; Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. №11-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова // Собрание законодательства РФ. 2000. №27. Ст.2882.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6.07.1998 г. №21-П по делу о проверке конституционности ч.5 ст.325 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Шаглия // Собрание законодательства РФ. 1998. №28. Ст.3394.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.10.1996 г. №18-П по делу о проверке конституционности ст.6 УПК РСФСР в связи с жалобой гражданина О.В. Сушкова // Собрание законодательства РФ. 1996. №45. Ст.5203.

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.04.2003 г. №7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец // Собрание законодательства РФ. 2003. №18. Ст.1748.

⁸ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учебное пособие. М., 2005. С. 245.

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. №19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ // Собрание законодательства РФ. 1998. №25. Ст.3004.

нарушения не позволяют с высокой долей достоверности выявить свободное волеизъявление народа.

Обобщая выводы, сделанные в ходе проведенного анализа, можно заключить следующее.

Участие граждан в управлении делами государства осуществляется в различных формах, представляющих собой совокупность самостоятельных конституционных прав, а также прав, не указанных напрямую в Конституции РФ, но закрепленных в федеральном законодательстве, общим признаком которых является наличие «социального эффекта», заключающегося в наступлении изменений, более или менее значимых для социума в целом.

Формы участия граждан в управлении делами государства могут быть классифицированы по различным основаниям, наиболее важным из которых выступает симбиоз деления форм участия граждан в управлении делами государства на прямые и опосредованные, в различных сферах: в области законотворчества, исполнительно-распорядительной деятельности и отправления правосудия.

Чрезвычайно значимыми являются выработанные Конституционным Судом Российской Федерации методы конституционного «уравновешивания», сбалансирования конкурирующих конституционно-правовых институтов. Это имеет особое значение в отношении института участия граждан в управлении делами государства, поскольку он характеризуется сочетанием, зачастую разнонаправленных, частных и публичных интересов.

К сожалению, институт участия граждан в управлении делами государства как таковой не являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Правовые позиции Конституционного Суда РФ относительно института участия в управлении делами государства оформлены в виде дихотомий непосредственной и представительной демократии, содержательного аспекта участия граждан в управлении делами государства и процедурной, организационно-правовой формы его выражения, операциональными задачами избирательного процесса, с одной стороны, и обеспечением беспрепятственного участия граждан в формировании органов публичного права путем активного избирательного права.

И.В. Лобанов

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСАМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопросы взаимодействия органов власти в Российском федеративном государстве неоднократно являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В своих решениях этот высший орган конституционного надзора исследовал взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти в процессе их формирования, деятельности и контроля.

Ряд решений Конституционного Суда посвящен проблемам участия федеральных органов власти в процедуре формирования законодательных и исполни-

туру на выборах, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, - кандидат должен отвечать определенным требованиям, установленным непосредственно Конституцией Российской Федерации (ч. 1, 2, 3 ст. 32, ст. 60, ч. 2 ст. 81).

В соответствии с п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрация кандидата может быть отменена (аннулирована) не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, по основаниям, связанным с нарушениями избирательного законодательства и предусмотренным названным Федеральным законом, а также иными законами. Наряду с этим статьей 64 закрепляется возможность отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов (пункты 2 - 5), что влечет за собой проведение повторных выборов.

Устанавливая основания и порядок отмены регистрации кандидата, законодатель, с тем чтобы обеспечить подлинно свободные и равные выборы, обязан гарантировать гражданам эффективную защиту от нарушений пассивного и активного избирательного права как в случаях, если такие нарушения выявляются до начала голосования, так и впоследствии. При этом не исключается отмена регистрации кандидата перед повторным голосованием не только по его заявлению, но и вопреки его воле, в том числе в качестве санкции за совершение правонарушений; в противном случае всякий раз возникала бы необходимость отмены итогов голосования и назначения новых выборов, что создавало бы угрозу их срыва и тем самым - нарушения прав и законных интересов как других кандидатов, так и избирателей, что недопустимо.

Отмена регистрации, означающая прекращение кандидатом реализации прав и обязанностей, связанных со статусом зарегистрированного кандидата, затрагивает также избирательные права других граждан, тем более если речь идет об отмене регистрации кандидата, который вышел во второй тур, т.е. дальнейшее пребывание которого в статусе зарегистрированного кандидата обусловлено уже состоявшимся волеизъявлением избирателей. Поэтому в случаях, когда отмена регистрации осуществляется не в связи с реализацией кандидатом права снять свою кандидатуру или с утратой им пассивного избирательного права, а является мерой ответственности (санкцией) за нарушения избирательного законодательства по основаниям, предусмотренным федеральным законом, соответствующее решение - как требующее исследования обстоятельств и доказывания фактов, которые должны быть положены в его основу, - может быть, по смыслу статей 3, 32 и 46 Конституции Российской Федерации, принято лишь судом как органом государственной власти, осуществляющим правосудие и компетентным разрешить такой спор по существу.

Исходя из этого, Конституционный Суд РФ сделал вывод, что положение, согласно которому регистрация отменяется «не позднее чем в день, предшествующий голосованию», не может не предполагать, что к указанному моменту решение суда, принятое в надлежащей процедуре, вступило в законную силу. Таким образом, Суд вновь указал, что пересмотр результатов выборов может осуществляться только в исключительных случаях, когда выявленные в ходе избирательного процесса

Конституционный Суд России, подчеркивает Н.С. Бондарь, «играет активную роль в формировании новых доктринальных подходов к институту основных прав и свобод человека и механизмам их обеспечения, в конституционном обосновании, актуализации их нормативного содержания на новом этапе государственно-правового развития России, а, в конечном счете, и в утверждении приоритетов конституционных ценностей»¹.

Подводя итог изложенному, можно констатировать, что применение на практике вышеперечисленных правовых позиций Конституционного Суда России по вопросу выделения группы прав и свобод человека, не подлежащих ограничениям, «позволит по мере расширения конкретных споров о праве накопить опыт, необходимый для раскрытия основного содержания конституционных прав и свобод, и создать надежные гарантии против их неправомерных ограничений федеральным законодателем...»².

А.К. Полянина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЯ ЛИЧНОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ КАК ОБЪЕКТА КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАЩИТЫ

Процесс глобальной трансформации ценностей и целей всего мирового общества обуславливают необходимость последовательной конкретизации понятия личной неприкосновенности. Процесс тотальной унификации человеческих ценностей вызывает тревогу и подталкивает на борьбу за стабильность и незыблемость главных аксиологических постулатов жизни общества. Учитывая, что общественные отношения, так или иначе, опосредованы правом, можно говорить о том, что и право отражает основные ценности современного общества. Конечно, главным источником, фиксирующим ценности и установки всей российской системы права, является Конституция РФ. Именно в ней законодательно закрепляются главные объекты правовой защиты, являющиеся одновременно бесспорными социальными ценностями. Одним из таких объектов конституционной защиты выступает восходящая в ранг принципа личная неприкосновенность. Пункт 1 статьи 22 Конституции Российской Федерации гласит «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность».

Несмотря на первый взгляд ясную формулировку, определение данного понятия весьма неоднозначно. Как видно понятие «личная неприкосновенность» состоит из двух слов, каждое из которых требует своего уяснения. Краткое толкование принципа личной неприкосновенности предполагает недопустимость какого бы то ни было вмешательства извне в область индивидуальной жизнедеятельности личности и включает физическую и психическую неприкосновенность. К сожалению

¹ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 15.

² Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. №7. С.23.

нию, этот принцип часто сводится лишь к ограничению мер государственного принуждения, что на наш взгляд совершенно неправильно. Представляется что, такое ошибочное понимание этого принципа связано с самой структурой статьи 22 Конституции РФ, в которой сразу же после провозглашения права на свободу и личную неприкосновенность следует положение об ограничении задержания. Однако право на личную неприкосновенность необходимо понимать гораздо шире, чем только недопустимость произвола при применении репрессивных мер.

Комплексный подход к пониманию данного принципа требует определения значения личности вообще, а затем уже личной неприкосновенности. Итак, согласно положениям психологической науки личность есть субъект социокультурной жизни, носитель индивидуального начала, самораскрывающегося в контекстах социальных отношений, общения и предметной деятельности¹. Личность — это совокупность выработанных привычек и предпочтений, психический настрой и тонус, социокультурный опыт и приобретённые знания, набор психофизических черт и особенностей человека, его архетип, определяющие повседневное поведение и связь с обществом и природой. Также личность наблюдается как проявления «поведенческих масок», выработанных для разных ситуаций и социальных групп взаимодействия. Под «личностью» понимают: 1) человеческого индивида как субъекта отношений и сознательной деятельности («лицо» — в широком смысле слова) или 2) устойчивую систему социально значимых черт, характеризующих индивида как члена того или иного общества или общности. Понятие личности, прежде всего, отображает социальную природу человека. По мнению А.Н. Леонтьева, личность — это результат процесса воспитания и самовоспитания. Дети не обладают личностью, поскольку ответственность за их поступки вменяется их родителям. Психологами выделяются также критерии сформировавшейся личности. Это наличие в мотивах, то есть способность преодолевать собственные побуждения ради социально значимых целей, а также способность к сознательному руководству собственным поведением на основе осознанных мотивов-целей и принципов. При этом последний признак предполагает сознательное соподчинение мотивов, а не просто опосредованное поведение или стихийно сложившуюся иерархию мотивов, и даже «стихийную нравственность».² Именно наличие у индивида самосознания является главной инстанцией личности. Другими словами, лишь осознанное и мотивированное социальное поведение человека, способно выразить его личность.

Обращаясь к пониманию неприкосновенности, следует подчеркнуть его значение самого слова. Неприкосновенность в лексическом смысле — это отвлеченное существительное, относящееся к глаголу «неприкосновенный». В.И. Даль определяет термин «неприкосновенный» как «сохраненный» или «надежно спрятанный».³ Следовательно, неприкосновенным является то, что сокрыто от других, к чему нельзя прикасаться. Неприкосновенность включает все виды воздействия на сокры-

не всегда способствует надлежащей реализации активного избирательного права. Например, — отмена результатов выборов в связи с незначительными, формальными нарушениями, которые не могут повлиять на выражение воли народа.

В этом контексте показательным является Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, пп. 8 и 9 ст. 35, пп. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда»¹.

Суть дела в следующем. Балаковский городской суд Саратовской области решением от 22 декабря 2000 года отказал Д.Н. Бизюкову в удовлетворении жалобы, суть которой сводилась к тому, что А.И. Саурин представил в избирательную комиссию недостоверные сведения о принадлежащем ему на праве собственности имуществе. Однако по протесту прокурора Саратовской области Президиум Саратовского областного суда Постановлением от 3 января 2001 года (после того как по результатам состоявшегося 24 декабря 2000 года голосования А.И. Саурин, получив 49,6% от числа проголосовавших избирателей, вышел во второй тур выборов) решение суда первой инстанции отменил и направил дело на новое рассмотрение. Решением Балаковского городского суда от 9 января 2001 года решение избирательной комиссии о регистрации А.И. Саурин в качестве кандидата было отменено.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации в протесте, направленном в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, поставил вопрос об отмене Постановления Президиума Саратовского областного суда от 3 января 2001 года и решения Балаковского городского суда от 9 января 2001 года — как вынесенных с нарушением норм материального и процессуального права, в частности пункта 1 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и оставлении в силе решения суда первой инстанции от 22 декабря 2000 года.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, приостановив производство по делу, обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку возможность отмены регистрации кандидата, который по итогам голосования, состоявшегося на общих выборах, т.е. в результате волеизъявления избирателей, включен в избирательный бюллетень для повторного голосования, нарушает гарантированное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Конституционный Суд, рассматривая данное дело, отметил, что для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандида-

¹ Абушенко В. Л. Личность // Новейший философский словарь / Сост. А. А. Грицанов. — Мн.: Изд. В. М. Скаун, 1998. — С.639

² Божович Л. И. Речь и практическая интеллектуальная деятельность ребенка (экспериментально теоретическое исследование). Культурно-историческая психология, N 1-3, 2006

³ Даль В.И. Толковый словарь русского языка. ООО Изд-во "Эксмо-Пресс", 2001. — С. 987

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 N 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // СЗ РФ 2002. № 25. Ст. 2515.

итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти»¹. Еще одна проблемная дихотомия, которая была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, связана с поиском баланса между содержанием волеизъявления народа при участии в выборах (содержательный аспект демократии) и процедурными, организационно-правовыми формами его выражения (формальный аспект)².

Само по себе формальное нарушение отдельных избирательных процедур не может рассматриваться как достаточный повод для отмены результатов волеизъявления избирателей. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «излишнее нагнетание страстей в отношении соблюдения некоторых формальностей в ходе организации выборов способно выхолостить саму конституционную, демократическую их сущность как института свободного волеизъявления граждан. В том и состоит отличие выборов от управленческого, бюрократического процесса, что сущность выборов составляет непосредственное осуществление гражданами принадлежащих им политических прав. И результаты этого процесса не могут быть оспорены исключительно по бюрократическим основаниям»³. Между тем судебная практика показывает, что, как правило, суд «не находит» существенных нарушений избирательных прав, которые могли бы повлечь отмену выборов⁴.

Здесь необходимо отметить еще одну проблему, связанную с необходимостью сочетания частных и публично-правовых интересов при реализации такой формы участия в управлении делами государства как выборы. Так, граждане могут принимать участие в формировании органов публичной власти путем голосования за ту или иную кандидатуру или политическую партию, либо путем пассивного избирательного права.

В решениях Конституционного Суда РФ содержится правовая позиция, согласно которой пересмотр результатов выборов может осуществляться только в исключительных случаях, когда имелись существенные нарушения, которые ставят под сомнение адекватность выявления в ходе избирательного процесса действительной воли народа. Действительно, использование в качестве способа восстановления нарушенного пассивного избирательного права отмену результатов выборов,

тый от других лиц объект, будь то физическое, психическое, идеологическое или другое воздействие помимо воли самой личности.

Так, на первый план при использовании в формулировках правовых понятий категории личности выходит осознанное социальное поведение. Сознание индивида выступает критерием правильности определения такого объекта правовой защиты как личность и личная неприкосновенность. Здесь следует обратиться к пониманию «личного», поскольку оно может и несколько отличаться от понятия «личность». Установлено, что неприкосновенным должна быть и частная жизнь, личная и семейная тайна (статья 23 Конституции РФ), а также и жилище (статья 25 РФ). Следовательно, необходимо отличать друг от друга все эти «неприкосновенности». В чём специфика именно личной неприкосновенности и что сфера личного включает в себя? Ответ на этот вопрос позволит выделить аспекты данного принципа права. Так, некоторыми авторами личные права представляются как неотчуждаемые, естественные права человека, отражающие ценность жизни человека.¹ Действительно, сама ценность человеческой жизни составляет основу сферы личного, то есть возможность личности располагать собой, здоровьем, честью и достоинством и многое другое. А Л.Л. Григорян кроме этих благ относит к сфере личного ещё и имущество. Такая точка зрения вполне может иметь право на существование.

Совершенно справедливо отделение объектов непосредственно связанных с личностью от условий существования личности. Только первые должны быть неприкосновенны. Например, А.А. Опалева к таким объектам относит физическое состояние человека, к которому относятся жизнь, здоровье, телесная целостность (физическая неприкосновенность); возможность располагать собой и по своему усмотрению определять место пребывания и род занятий (неприкосновенность индивидуальной свободы, или волевая неприкосновенность); психика, честь, достоинство, свобода совести и вероисповедания и другие духовные ценности (духовная неприкосновенность).² Действительно, немаловажную роль в суженном понимании «свободы» и «личной неприкосновенности» играет сама конституционная формулировка этого права, которая ограничивает содержание этих по сути двух субъективных прав: права на свободу и права на личную неприкосновенность.

Исследователями выделяются следующие элементы личной неприкосновенности. Это, во-первых, физическая неприкосновенность, предполагающая недопущение и наказуемость посягательств на жизнь человека, его здоровье, а также и половую неприкосновенность со стороны других людей или государственных органов, должностных лиц. Физическая неприкосновенность личности защищается рядом статей Конституции РФ: правом на жизнь (ст. 20), запретом пыток, насилия, принудительных медицинских опытов (ст. 21), правом на труд в условиях безопасности и гигиены (ст. 37), правом на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), правом на благоприятную окружающую среду и возмещение ущерба здоровью, причиненного экологическими правонарушениями (ст.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2001 № 17-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина» // СЗ РФ 2002. № 1. Ст. 126; Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2005 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одянкова» // СЗ РФ 2006. № 3. Ст. 337.

³ *Алехичева Л.Г., Постников А.Е.* Признание недействительными итогов голосования и результатов выборов: правовые проблемы // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 25–36.

⁴ См.: Определение Верховного Суда РФ от 8 апр. 2009 г. № 73-Г09-1; Определение Верховного Суда РФ от 29 окт. 2008 г. № 80-Г08-14; Определение Верховного Суда РФ от 8 окт. 2008 г. № КАС08-478; Определение Верховного Суда РФ от 3 окт. 2008 г. № 64-Г08-19 и др. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. — М.: Юрид. лит., 2002. — С.1

² Опалева А.А. Институт личной неприкосновенности: теоретико-правовые проблемы: автореф. дис. ... доктора. юрид. наук.— М., 2008.— С. 7

42), правом потерпевшего на компенсацию причиненного ему ущерба (ст. 52). Кроме того, Физическая неприкосновенность и половая свобода защищены и уголовным законодательством (уголовная ответственность за убийство, телесные повреждения, изнасилование и т.д. (см. главу 16 УК РФ), и гражданским законодательством (обязательства, возникающие вследствие причинения вреда (см. главу 59 ГК РФ), и административным законодательством, уголовно-процессуальным законодательством.

Во-вторых, это психическая неприкосновенность, то есть сохранение нормального течения и развития психических процессов человека, в том числе и отсутствие целенаправленного воздействия на интеллектуальную, эмоциональную и волевую сферы, преследующего цель заставить личность выполнить что-либо вопреки ее воле.¹ Так, психическая неприкосновенность личности предполагает недопустимость Сеансов целительства (включая гипноз), в том числе с использованием средств массовой информации (ст. 37 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан); применение методов лечения, в том числе хирургических, и лекарственных средств, оказывающих опасное, необратимое воздействие на психику и общее состояние здоровья душевнобольных; Допросов под гипнозом, экстрасенсорным воздействием, с использованием растормаживающих препаратов; Угроз, обещаний, вымогательства, шантажа, уговоров с целью добиться признания или получения угодных следователю показаний.

В-третьих, это нравственную (духовная) неприкосновенность, предусматривающая защиту мировоззрения личности, этических аспектов индивидуального и социального поведения человека на уровне высоких нравственных норм, а также недопущение любых действий, так или иначе унижающих человеческое достоинство и его образ в глазах окружающих. Представляется, что взгляд на нравственную неприкосновенность только как на недопустимость пыток и насилия, принудительных научных, медицинских, иных опытов является крайне узким, поскольку упускает из вида главные нравственные аспекты жизни человека, его убеждения, моральная устойчивость, «внутреннюю свободу», внутреннюю культуру, согласие со своей совестью. Духовная неприкосновенность понимается как фактическое состояние, исключающее возможность применения противозаконных принудительных методов воздействия, с помощью которых мнения гражданина, его мысли, суждения могут быть представлены в искаженном, фальсифицированном виде либо подавлены.²

Некоторые авторы помимо данных составляющих принципа личной неприкосновенности выделяют ещё и такие как индивидуальную личную свободу, личную безопасность, возможность свободно располагать собой, которые выражаются в реально представленной возможности располагать собой и свободным временем, по своему усмотрению определять место своего пребывания, не находясь при этом под чьим-то наблюдением или охраной, а также совершать действия (в рамках за-

Заявители помимо прочего оспаривали положение п. 6 ч. 5 ст. 6 федерального конституционного закона 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹, поскольку оно позволяет запрещать вынесение на референдум Российской Федерации какого бы то ни было вопроса, касающегося федерального бюджета и обязанностей государства нести соответствующие расходы. Рассматривая данное дело, Суд отметил, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшее непосредственное выражение власти народа - референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1, 2 и 3).

Вместе с тем, Суд отметил, что в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимизируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства², посредством деятельности которых граждане также участвуют в управлении делами государства. Рассуждая над указанной правовой позицией Конституционного Суда РФ, возникает вопрос о конкуренции института выборов и референдума как прямых форм участия граждан в управлении делами государства, и института парламентаризма, как опосредованной формы участия граждан в управлении делами государства.

Профессор Университета им. Гумбольдта (г. Берлин, Германия) А. Бланкенагель следующим образом прокомментировал указанные решения Конституционного Суда РФ: «Сначала Суд отметил, что выборы и референдумы имеют одинаковое и приоритетное значение как каналы выработки демократических решений. В последующих рассуждениях Суда прослеживается скорее обесценивание роли референдума. Суд полагает, что референдум не может подменять институты представительной демократии, не должен подрывать легитимность представительных демократических органов»³.

Одной из форм участия граждан в формировании органов публичной власти выступают выборы, в которых «воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных

рендуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа // СЗ РФ 2007. № 14. Ст. 1741.

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 2. 2008 № 17. Ст. 1754.

² Первоначально данная позиция была сформулирована в Постановлении Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ 2004. № 19 (часть 2). Ст. 1923.

³ Бланкенагель А. Референдум и Конституционный Суд // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 169-172.

¹ Благодарная В.Н. Реализация конституционного права на неприкосновенность личности при заключении человека под стражу.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Волгоград, 2004.— С. 5.

² Рудинский Ф.М. Гражданские права человека: общетеоретические вопросы // Право и жизнь. - 2000. - № 31. - С.35

такие ограничения не противоречащими Конституции и не чрезмерными. Это позволяет говорить, что он стоит более на государственных, чем на правозащитных позициях.

Часто при толковании оспариваемых норм Федеральных законов, Конституционный Суд указывает, что суды общей юрисдикции должны учитывать такие факторы как мотив, цель, содержание, контекст, общественная значимость сообщений СМИ, что свидетельствует о невозможности уйти от оценочности при разрешении дел данного рода и продолжающейся актуальности проблемы разграничения неоправданного вмешательства государства в свободу массовой информации и соразмерного ограничения свободы СМИ.

М.А. Липчанская

ИНСТИТУТ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации российские граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Именно в этом заключена высшая правовая сущность прозрачности государственной политики, доступности и открытости процессов подготовки, принятия и реализации решений на всех уровнях государственного управления и во всех сферах общественных отношений.

Особенностью участия граждан в управлении делами государства, является его направленность на реализацию как частного интереса, так и публичной цели – формирования эффективной системы государственного управления. В этой связи представляют определенный научный и практический интерес решения Конституционного Суда РФ, в которых содержатся правовые позиции относительно форм участия граждан в управлении делами государства.

Столкновение частных и публичных интересов, связанных с участием в управлении делами государства можно отметить в делах, которые связаны с поиском Конституционным Судом РФ оптимального баланса между институтами непосредственной и представительной демократии.

В этой связи значимым и практически важным является вопрос о разграничении «сферы ведения» представительной и непосредственной демократии. Дихотомия непосредственной и представительной демократии явилась предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в Постановлении от **21.03.2007** № 3-П².

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

² Постановление Конституционного Суда РФ от **21.03.2007** № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О рефе-

кона), не подвергаясь при этом незаконному ограничению в правах – а точнее, в возможности ими пользоваться. Однако эти элементы уже входят в ранее нами отмеченные или же вообще являются объектами других конституционных принципов. Так, индивидуальная личная свобода является непосредственным объектом права на свободу (статья 22 Конституции РФ), возможность располагать собой выступает средством осуществления права как на физическую, так и на психическую неприкосновенность, а личная безопасность может быть рассмотрена как универсальный правовой принцип.

Право на неприкосновенность личности связывают ещё и с гарантиями, предоставляемые государством по обеспечению личной безопасности гражданина, по недопущению, пресечению и наказуемости посягательств на личную неприкосновенность. Другими словами, провозглашённое Основным законом право личной неприкосновенности должно быть если уж не предоставлено, то защищено государством. При этом понимание права на неприкосновенность личности Васильевой Е.Г. только как «состояние человека» терминологически не верно, поскольку категория «право» не тождественна категории «состояния» как пребывание в каком-либо положении (толковый словарь Д.Н. Ушакова). В классическом понимании право выступает регулятором общественных отношений, либо нормой, правилом, мерой. Уместно также понимание права как возможности, что предпочтительнее, на наш взгляд, в рассматриваемом случае. Вторая часть предлагаемого Васильевой Е.Г. определения, согласно которой право на личную неприкосновенность предполагает, что «психофизическая целостность и автономия личности свободны от принуждения¹» представляется вполне обоснованной.

Таким образом, право на личную неприкосновенность в упрощённом варианте можно было бы сформулировать как гарантированную государством возможность использовать меры государственной защиты в случае нарушения личной неприкосновенности.

Право на личную неприкосновенность имеет каждый человек независимо от возраста, гражданства, места жительства, национальности, социального происхождения и т.д. и даже независимо от его душевного здоровья. Следовательно, это право принадлежит недееспособным и ограниченным в дееспособности. При этом это право может быть в некоторой степени ограничено законными представителями недостаточно дееспособных граждан в целях охраны их жизни и здоровья, прав и законных интересов, надлежащего воспитания несовершеннолетних. Допускается ограничение права на личную неприкосновенность только в случаях установленных законом, при возможной или реальной угрозе интересам общества или самого индивида. Такое ограничение права является правомерным. Все другие посягательства на личную неприкосновенность неправомерны и наказуемы.

Право на личную неприкосновенность подразумевает всецелое развитие человека как личности, наилучшее удовлетворение своих духовных и физических потребностей, полную реализацию своих способностей, то есть предполагает обеспечение высокого качества жизни. Качество жизни как социологическая категория включает в себя не только уровень потребления материальных благ и услуг, но и

¹ Васильева Елена Геннадьевна Проблемы ограничения неприкосновенности личности в уголовном процессе. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.—Уфа., 2002.—С. 8.

удовлетворение духовных потребностей, здоровье, продолжительность жизни, условия среды, окружающей человека, морально-психологический климат, душевный комфорт, а также психологического и социального статуса, свободы деятельности и выбора, от стрессов и чрезмерной озабоченности, организованности досуга, уровня образования, доступа к культурному наследию, социальному, психологическому и профессиональному самоутверждению, адекватности коммуникаций и взаимоотношений индивида с обществом.

Рассматривая проблему понимания личной неприкосновенности следует обратить внимание на отличие права на личную неприкосновенность от права на неприкосновенность частной жизни. В первом случае защищается «внутренняя территория» личности от внешнего воздействия, а во втором охраняются внешние проявляемые в жизни интересы человека от чужого нежелательного вмешательства. Личная неприкосновенность более широкое понятие и включает в себя внутреннюю сущность человека, его мировоззрение, нравственные убеждения, политические ориентиры, религиозные взгляды, моральные детерминанты поведения. При этом личная жизнь может пониматься как нечто внешнее по отношению к самой личности. Стоит ли говорить, что вред от нарушения личной неприкосновенности значительнее, чем от нарушения неприкосновенности частной жизни. Можно сказать, что личная неприкосновенность так относится к неприкосновенности частной жизни, как общее относится к частному.

Неприкосновенность частной жизни, право на личную и семейную тайну рассматривается как часть более широкой правовой конструкции личной неприкосновенности. Сущность частной жизни, которая провозглашается Конституцией РФ неприкосновенной, заключается в приватном характере отношений между индивидом и обществом. Частная жизнь не должна быть контролируема со стороны государства, должностных лиц и других лиц.

Так, В.Н. Карташов вполне справедливо считает, что частная жизнь гражданина – это комплексное образование, и термин, обозначающий данное явление, в частности как сторону личной неприкосновенности. Центральным элементом (ядром) частной жизни выступает внутреннее психическое пространство, включающее самосознание, образ мышления и выступающее предпосылкой возможности саморефлексии и уединения. Внешняя граница частной жизни – это согласованный с личностью предел возможного вмешательства государства в данную сферу. Между ядром и внешней границей находится внутреннее пространство частной жизни, куда входят различные взаимосвязи человека частного свойства (интимные, дружеские, творческие, внутрисемейные и т.д.). Перечисленные связи, как правило, начинаются в сфере частной жизни одного человека и могут продолжаться в сфере частной жизни другого. Частная жизнь представляется как относительно обособленная от общества сфера межличностных взаимосвязей, выступающая в качестве своеобразного «буфера» между личностью и внешним миром, имеющая сложную структуру, ограниченная от проникновения извне самим человеком и защищаемая государством¹. Такое понимание соотношения личности и личной жизни пред-

ционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, ограничение конституционных прав не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания; должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм.

Положение пункта 5 статьи 45, согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, относящемуся к нормам, регулирующим именно порядок информирования (а не агитации), не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментарий и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 Конституции Российской Федерации.

Суд признал обжалуемое положение (т.е. безусловный запрет на выражение предпочтения журналистами) не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

В то же время, в особом мнении судьи Конституционного Суда Г.А. Гаджиева высказывается сомнение в оправданности позиции Конституционного Суда, согласно которой право на свободу слова подвергается ограничению ради реализации права на свободные выборы. С его точки зрения, в этом случае утрачивается равновесие между двумя равноценными основными правами, ни одно из которых не обладает приоритетом.

Судья Кононов в своем особом мнении к этому же решению Суда ссылается на позиции Европейского Суда по правам человека, выраженные в деле «Боуман против Соединенного Королевства», согласно которым «свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга (!); по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам».

В качестве выводов можно сказать следующее.

Анализ резолютивных частей показывает, что в подавляющем большинстве случаев, когда речь в оспариваемых нормах федерального законодательства идет об ограничении свободы массовой информации, то Конституционный Суд признает

¹ Карташов В.Н. Неприкосновенность частной жизни как универсальный принцип права // Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни. – Н. Новгород, 1999. – С. 74.

бодные выборы и свободы слова и информации¹. Наиболее содержательным является Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова.

Заявителями оспаривается конституционность подпункта «ж» пункта 7 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающего безусловный запрет на проведение предвыборной агитации представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и тем самым исключаяющего их из числа субъектов правомерной предвыборной агитации.

При этом понятие «агитация» дается в законе очень широко и включает в себя, например, «выражение предпочтения». В результате, реализация права на свободу мнения журналистом в предвыборный период становится правонарушением.

Конституционный Суд в своем Постановлении проводит разграничение понятий «агитация» и «информирование избирателей». Отмечается, что как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор. Критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае, граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конститу-

ставляется справедливым, поскольку личная жизнь это всего лишь внешняя сторона личности.

Интересен и момент легального закрепления права на неприкосновенность частной жизни. Так, Юридическая наука в Америке выделяет такое право как право на **privacy**, что есть право человека контролировать своё жизненное пространство, и даже как «право быть оставленным в покое» (Самуэль Уоррен, Лео Брандейз) при введении данной категории в науку¹. Здесь достаточно ярко выступает первоначальная формулировка исследуемого права, а именно значение слов «контролировать», «жизненное пространство», «покой». Всё это говорит о ценности этих аспектов человеческого бытия и их вхождение в правовое поле.

Известный американский юрист, Элан Вэстин (**Alan Westin**) выделяет четыре формы **privacy**: 1. **personal autonomy** – это уединение, автономность, состояние, в котором человек избавлен от наблюдения со стороны других и остается наедине со своими мыслями; 2. **emotional release** – сдержанность, дистанция, то есть наличие психологического барьера между индивидом и окружающими его людьми, возможность приостановить коммуникацию с окружающими; 3. **self-evaluation** – анонимность, состояние, когда человек, находясь в общественном месте, стремится остаться неузнанным, сам оценивает, до какой степени раскрыть факты о себе; 4. **limited and protected communication** – интимность, замкнутое общение, предполагающее добровольное поддержание контакта с узким кругом лиц. Такая градация аспектов частной жизни представляет правильной и вполне исчерпывающей. Действительно, возможность уединения индивида, наличие психологической границы между ним и окружающими, возможность не быть узнанным, возможность замыкать свой круг общения важнейшие составляющие частной жизни.

Некоторые отечественные авторы к частной жизни относят «жизнедеятельность человека в особой сфере семейных бытовых, личных, интимных отношений, не подлежащих контролю со стороны государства, общественных организаций, граждан; свободу уединения, размышления, вступления в контакты с другими людьми или воздержание от таких; свободу высказываний и правомерных поступков вне сферы служебных отношений; тайну жилища, дневников, других личных записей, переписки, других почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, содержания телефонных и иных переговоров; тайну усыновления; гарантированную возможность доверить свои личные и семейные тайны священнику, врачу, адвокату, нотариусу без опасения их разглашения»²;

Предпринимались попытки определить стороны категории частная жизнь. Так, Замошкін Ю.А. в частной жизни выделяет следующие стороны: внутренняя духовная жизнь, предполагающая суверенитет человека в мире его мыслей и чувств, свободы думать так или иначе, верить во что-то, а во что-то не верить, испытывать те или иные чувства, а также право самому решать, кому и в какой мере сообщать или не сообщать о своих мыслях, верованиях, эмоциях, делать или не делать их предметом гласного обсуждения; межличностное общение, это межличностные

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова //Официальный сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20 ноября 2011 г.); Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 статья 63 и статья 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации //Официальный сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20 ноября 2011 г.); Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 842-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гр-на Бочкова В.Б. на нарушение его конституционных прав положениями подпунктов «а» и «г» пункта 5.2 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» //Официальный сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20 ноября 2011 г.).

¹ Миндрова Е.А. Тайна в праве на неприкосновенность частной жизни // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. - М.: Юрист, 2007, № 3. - С. 60-65.

² Смолькова И.В. Тайна: понятие, виды, правовая защита // Юридический терминологический словарь-комментарий. М., 1998. С. 74.

коммуникации (переписки, телефонных разговоров, а сегодня и связей посредством компьютерной почты) со всеми содержащимися в них оценками, мнениями, выводами относительно симпатий человека, политических убеждения, интимных и дружеских отношений; решения и действия, касающиеся личного и семейного потребления, товарных предпочтений, информации о потребляемых предметах и услугах и т.д.; имущественные отношения, то есть возможность распорядиться своим имуществом и имущественными правами по своему усмотрению¹.

Анализируя приведённые подходы к пониманию частной жизни необходимо отметить их конкретность и полноту, однако вызывает сомнение возможность отнесения духовного компонента к частной жизни. Духовность имманентно присуща только самой личности, а вот проявления и способы удовлетворения духовных потребностей можно отнести к личной жизни. С другой стороны личная жизнь представляет собой непосредственно жизнедеятельность человека, то есть проявления жизненных потребностей, интересов и устремлений. В данном случае, конечно, не берётся в расчёт понимание жизни, включающее и внутреннюю жизнь.

Личную жизнь можно рассмотреть отдельно от человека, а саму личность – нет. Личная неприкосновенность предполагает неприкосновенность всех аспектов личности, «во всём богатстве её своеобразных особенностей»². Личная неприкосновенность понимается также как «комплекс духовных благ и прав, характеризующих личность»³.

Традиционное понимание слово «частный» противопоставляет слову «общественный», «государственный». Под частной жизнью понимается сфера личных, интимных, семейных, бытовых и иных отношений между людьми, «которая контролируется самим индивидом, т.е. свободна от внешнего воздействия»⁴. В связи с неоднозначностью толкования понятия частная жизнь законодатель избегает давать чётко сформулированное определение частной жизни. Однако его отсутствие не позволяет достоверно выявить объект правовой охраны. Это также мешает использовать меры государственного пресечения и принуждения в случаях нарушения права на личную неприкосновенность и права на неприкосновенность частной жизни.

Понятие личной неприкосновенности и частной жизни не является универсальным, а юридическая наука должна руководствоваться именно универсально сформулированными и логически точными понятиями. Под сомнением может оказаться предоставление конституционной защиты личности. Право на личную неприкосновенность является неотчуждаемым, то есть присущим «человеку как жизнедеятельному существу и которое нельзя отделить от него без явной угрозы

ление органами государственной власти своих полномочий, а, следовательно, лишить государственную службу её конституционного и практического смысла.

Вместе с тем, по смыслу статьи 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, во взаимосвязи с её статьями 2, 17 и 18, государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций. Из этого следует, что свобода слова применительно к данному случаю приобретает дополнительное значение – это не только гарантированная государством возможность беспрепятственно выражать посредством устного или печатного слова свои суждения по самым разным вопросам, но и условие эффективности общественного контроля за действиями публичной власти.

Таким образом, при решении данной проблемы на первое место вышел вопрос о соразмерности ограничения. Если отменить существующий запрет для государственных служащих на публичные высказывания, суждения и оценки, выходящие за рамки возложенных на них должностных обязанностей, то это подорвет авторитет госслужбы и сделает невозможным выполнение ее функций, если продолжать его применение, – это исключит доведение до граждан информации, имеющей важное публичное значение, затруднит общественный контроль; режим корпоративной солидарности работников государственного аппарата будет способствовать дальнейшему развитию коррупции.

Конституционный Суд в своем Постановлении указал, что положение пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (во взаимосвязи со статьей 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» (частью 2 статьи 29 Федерального закона «О полиции»)) не может рассматриваться как содержащее абсолютный запрет на публичное выражение государственным служащим своего мнения, в том числе в средствах массовой информации, относительно деятельности органов государственной власти.

При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего или сотрудника милиции (полиции) необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Цензура и свобода информирования во время выборов. Конституционный Суд в своих решениях неоднократно обращался к вопросу о соотношении права на сво-

¹ Замошкин Ю.А. "Частная жизнь, частный интерес, частная собственность" // Вопросы философии. N 1. М., 1991. С. 5.

² Покровский И.А. основные проблемы гражданского права/И.А. Покровский. М.: Статут, 1998. – С.7

³ Малеин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством/Н.С. Малеин. – М.: Наука, 1985. – С. 49

⁴ Петросян М.Е. Что такое неприкосновенность частной жизни? // Правозащитник. – 1995. – N 1. – С. 49

В связи с этим ограничения свободы слова, установленные законами Рязанской области, признаны Конституционным Судом оправданными и соразмерными.

Другую группу составляют решения Конституционного Суда, разграничивающие *цензуру и ограничение свободы слова госслужащих*.

Примерами могут служить три обращения, авторы которых проходили службу в органах прокуратуры, милиции, налоговой службе, каждый из них выступил в средствах массовой информации либо в сети Интернет с заявлениями о коррупционном поведении должностных лиц, либо высказал критические замечания об организации работы органов, где проходил службу. После чего они были подвергнуты дисциплинарным взысканиям и уволены за совершение проступка, порочащего честь работника соответствующей службы¹.

Заявители оспаривали нормативное положение пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которому гражданскому служащему запрещается допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности².

Перед Конституционным Судом Российской Федерации фактически был поставлен вопрос, не содержит ли указанное нормативное положение несоразмерного ограничения свободы слова и не является ли оно законодательно закрепленной формой цензуры (запрет на распространение сведений, вредных с точки зрения государства) для определенной категории граждан (работников прокуратуры, полиции, госслужбы), владеющих такого рода информацией.

Конституционный суд отметил, что поскольку в рамках своей профессиональной служебной деятельности государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти, публичное выражение ими, в том числе в средствах массовой информации, суждений и оценок, имеющих смысл возражения или порицания, может затруднить поддержание отношений служебной лояльности и сдержанности, подорвать авторитет государственной власти как непременного условия успешного решения возложенных на нее задач, и тем самым создать препятствия или сделать невозможным эффективное осуществ-

потерять в нем члена общественного союза»¹. Именно в этом проявляется особое значение выработки единого понимания данного права и его всесторонней защиты со стороны государства.

В. В. Полянский

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ГАРМОНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Юбилей Конституционного Суда РФ обявляет ставить вопрос об итогах его деятельности как особого государственного учреждения, находящегося на вершине пирамиды судебной власти. Суд, осуществляя конституционное правосудие, как это определено Конституцией России (ст. 118), при осуществлении своей комплексной функции, проявляет себя также в качестве инструмента достижения и иных целей, нежели только правосудие в его конституционном смысле.

Деятельность Конституционного Суда РФ как целостного института судебной власти нельзя оценить однозначно, но общий итог, генеральная тенденция его функционирования, очевидно, позитивны, обеспечивали и создают условия для укрепления государственности, защиты основных прав и свобод человека и гражданина. Особенно важно то направление реализации функции Конституционного Суда, которое связано со стабилизацией публично-властных отношений в системе государственного механизма, местного самоуправления. Значительное число решений Суда, в том числе затрагивающих политически и социально острые проблемы, посвящено взаимодействию органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, применению принципов демократии, реализации идей федерализма в контексте функционирования российской системы управления государственно-организованным обществом.

В переходный период сфера публичной власти требовала вмешательства Конституционного Суда в решение судьбоносных для народа и государства проблем, не имеющих до настоящего времени исторически выверенных оценок, что сказывается и на понимании роли Суда в социально-экономической, политической и духовной жизни общества политиками, рядовыми гражданами. Не случайно в прессе появилось знаковое определение – «Конституционный Суд как помеха»².

Конституционный Суд как государственный институт, призванный охранять и защищать конституционные ценности, сам является важнейшей конституционной ценностью, что предопределяет его высокое предназначение в обществе. Правовые возможности Конституционного Суда весьма велики в деле обеспечения единства государства и демократических основ функционирования публичной власти, реализации принципов федерализма в интересах всего народа, влияния на характер взаимодействия отдельных институтов государства и самоуправления.

¹ Мамут Л.С. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. - веха на пути к универсальной концепции прав человека // Права человека в истории человечества и современном мире. М., 1989. С. 30.

² См.: Хованская А. Конституционный Суд как помеха // Ведомости. - 2011. - 01 декабря.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. N 1537-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новикова И.В. на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20 ноября 2011 г.). ; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. N 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20 ноября 2011 г.).

² О государственной гражданской службе: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Это направление чрезвычайно важно и с точки зрения формирования конституционной базы реализации принципа разделения властей, социально-политическая ценность которого, в конечном итоге, состоит в реализации конституционной идеи о том, что человек, его права и свободы - высшая ценность.

Поддерживая своими решениями позитивные начала принципа разделения властей, Конституционный Суд РФ формировал правовые возможности модификации его применения в развивающихся политических, социальных условиях страны, исходя из того, что, будучи необходимым средством предотвращения злоупотреблений властью, разделение властей ослабляет единство действий отдельных элементов, объективно ведет к возникновению внутрисистемных противоречий между частями целого, нарушению нормативно установленного баланса.

Внутренняя дисгармония публичной власти (даже как следствие энтропии) опасна не столько низкой эффективностью власти как таковой, сколько тем, что она в условиях конфликтов, противостояния и в худшем случае – системного кризиса (например, кризис 2008 года, завершение которого неочевидно даже в 2011 году), негативно влияет на права и свободы человека и гражданина, ослабляет реальные возможности народа на участие в осуществлении принадлежащей ему (по Конституции – ст. 3) власти, ведет к социально-экономической, политической, нравственной деградации общества и государства.

Конституционный Суд РФ как часть механизма разделения властей принимает решения общеправового значения (даже по конкретному поводу), формирует правовые позиции, определяющие правотворческую и правоприменительную практику во всех звеньях (уровнях) публичной власти, под его воздействием формируется правосознание граждан и повышается их правовая культура, а конституционные принципы приобретают все большую ценность в обществе¹. Он призван поддерживать согласование интересов посредством осуществления конституционного правосудия².

Функция согласования национальных интересов граждан, общества и государства определяет смысл деятельности Конституционного Суда РФ, поскольку приведение интересов в состояние правовой гармонии (на основе норм Конституции и соответствующих им правовых позиций) является условием реализации глобальной цели деятельности государства – обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Гармонизирующая роль Конституционного Суда усиливается тем фактом, что его деятельность менее всего мотивируется его собственными интересами. После изъятия из его компетенции права по собственной инициативе рассматривать дела, его деятельность ещё больше обрела нейтральный характер (с точки зрения его внутрисистемных публично-властных отношений как судебного института). При этом не исключается личная заинтересованность отдельного судьи, предопределяемая его профессиональной и научной позицией, характером социализации лич-

В ряде субъектов Российской Федерации, например, в Архангельской и Рязанской областях были приняты законы субъектов, направленные на защиту нравственности детей, статьи которых запрещают пропаганду гомосексуализма, кроме того вводится административная ответственность в виде штрафа за такого рода пропаганду.

Стала складываться административная и судебная практика: во-первых, администрации городов отказывали в согласовании проведения шествий и пикетирований, если их целью была такая пропаганда, во-вторых, граждане, демонстрировавшие рядом со зданием школы плакаты с текстами «Гомосексуализм – это нормально» и «Я горжусь своей гомосексуальностью», были признаны мировым судом виновными в совершении соответствующего правонарушения и оштрафованы.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации привлеченные к ответственности граждане просят признать противоречащими статьям 19, 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации положения Закона Рязанской области.

При рассмотрении указанного дела Конституционный Суд РФ указал на две конституционно значимые ценности, ради защиты которых производится ограничение прав и свобод:

- «семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа»,

- «законные интересы несовершеннолетних».

В своем решении Конституционный Суд указал так же, что опасность пропаганды гомосексуализма состоит в том, что она способна нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе сформировать искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений».

Конституционный Суд должен был ответить на вопрос насколько соразмерно ограничение?

По мнению Конституционного Суда, «законы Рязанской области «О защите нравственности и здоровья детей в Рязанской области» и «Об административных правонарушениях» не закрепляют какие бы то ни было меры, направленные на запрет гомосексуализма или его официальное порицание, не содержат признаков дискриминации, по своему смыслу не допускают избыточные действия органов публичной власти».

Кроме того, указанный вид пропаганды запрещается только среди несовершеннолетних, т.е. среди лиц, лишенных в силу возраста возможности самостоятельно критически оценить такую информацию.

¹ См.: Витушкин В.А. Определения Конституционного Суда Российской Федерации: особенности юридической природы. – М.: Норма, 2005. – С. 5.

² См.: Зорькин В.Д. Национальные интересы, современный миропорядок и конституционная законность. Доклад на международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов» (Москва, 25 октября 2005 г.). – 2005. – С. 2.

ние их конституционных прав статьей 4 Закона Рязанской области «О защите нравственности и здоровья детей в Рязанской области» и статьей 3.10 Закона Рязанской области «Об административных правонарушениях» //Официальный сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20 ноября 2011 г.).

Значительный объем Постановлений и Определений КС РФ так или иначе связан с вопросами цензуры. Решения Конституционного Суда можно разделить на несколько групп, например, цензура и ограничения свободы массовой информации в целях защиты нравственности, цензура и ограничение свободы слова госслужащих, цензура и ограничение свободы собраний, цензура и ограничение свободы на передачу, производство и распространение информации во время выборов. Рассмотрим их подробнее.

Цензура и ограничение свободы массовой информации в целях защиты нравственности. Одним из первых решений Конституционного Суда, связанных с указанной проблематикой, стали два его определения от 4 декабря 1995 года. Поводом было обращение главного редактора еженедельника «Собеседник» и поэта Дмитрия Быкова, привлеченных к уголовной ответственности (статья 206 УК РСФСР – «злостное хулиганство») за то, что в первоапрельском приложении к «Собеседнику» – газете «Мать» были размещены материалы, содержащие нецензурные выражения.

По мнению заявителя, указанная статья действовавшего тогда УК РСФСР противоречит Конституции Российской Федерации, ее статье 29 (части 1, 5), поскольку умаляет права граждан на свободу мысли и слова, а также право на свободу массовой информации и запрет цензуры.

Конституционный Суд отметил, что хотя указанная статья не содержит в себе положений, прямо направленных на ограничение свободы слова, «предписания оспариваемой нормы могут быть распространены на деятельность средств массовой информации и публикующихся в них авторов, если эта деятельность связана с игнорированием нравственных запретов и правил приличия». При разрешении подобных дел суды общей юрисдикции должны учитывать «не только сам факт использования в опубликованном произведении ненормативной лексики, но и опасность такого ее использования для защищаемых Конституцией Российской Федерации ценностей», и то, подпадает ли под признаки предусмотренного статьей 206 УК РСФСР преступления опубликование в средствах массовой информации сомнительных в нравственном отношении произведений¹.

Тем самым Конституционный Суд признал, что назначение уголовного наказания за использование ненормативной лексики в произведении, предназначенном для массового читателя, не является цензурой, а выступает допустимой мерой ответственности за нарушение предусмотренного Конституцией ограничения свободы слова. Конкретная оценка подобных действий находится в компетенции судов.

Другим примером ограничения свободы слова в целях защиты нравственности может служить Определение Конституционного Суда по делу о противоречии Конституции РФ Закона Рязанской области от 3 апреля 2006 года N 41-ОЗ «О защите нравственности и здоровья детей в Рязанской области»².

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1995 г. N 94-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пилипенко Ю.В.»; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 1995 г. N 103-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Быкова Д.Л.» //Официальный сайт Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.kusrf.ru> (дата обращения 20 ноября 2011 г.).

²Определение Конституционного Суда РФ от 19 января 2010 г. N 151-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Алексеева Н.А., Баева Н.В. и Федотовой И.Б. на нарушение

ности, политическими предпочтениями, что проявляется, отчасти, в особых мнениях судей по конкретным делам.

Гармонизирующий потенциал Конституционного Суда РФ выше, чем у других органов в системе разделения властей, в силу его относительной нейтральности по отношению к деятельности других ветвей публичной власти – законодательной и исполнительной¹, а также «президентской». Гармонизирующим целям и задачам подчинено все конституционное судопроизводство, предполагающее учет фактических, юридических аспектов любого дела, позиции всех участников политического процесса, достижений современной правовой науки.

Между тем Конституционный Суд РФ практически не использует термин «гармонизация» в своих актах, в которых вырабатываются основания для разрешения споров в системе публичной власти. Ни в каком контексте этот термин не используется и в действующей Конституции РФ. Нечасто эта характеристика используется и в научных источниках, хотя диапазон применения термина «гармонизация власти» расширяется. Однако характер содержания принимаемых актов свидетельствует о преследовании цели гармонизации публично-властных отношений. Деятельность Конституционного Суда РФ в этом направлении имеет характер устойчивой тенденции, которую необходимо развивать, ставить на службу гармонизации интересов социально-неоднородного общества.

Непосредственно характеризует положение Конституционного Суда в системе публичной власти исполнение его решений органами и должностными лицами законодательной (представительной) и исполнительной власти. Нельзя сказать, что в этой части имеются основания для оптимизма. Устойчивая тенденция к неисполнению решений Конституционного Суда РФ², снижает его авторитет. Более того, эта тенденция может превратить Конституционный Суд в инструмент (средство) манипуляции в руках органов законодательной и исполнительной властей. А авторитет Конституционного Суда, в свою очередь, предопределяет эффективность его решений.

Также опасна и фетишизация Конституционного Суда, стремление придать ему конституционно не установленные полномочия по нормотворчеству. Безусловно, Конституционный Суд имеет самую значимую возможность определять конституционное направление правотворческой деятельности всей системы органов государственной власти, местного самоуправления. Однако, как бы этого ни хотелось, Конституционный Суд не наделен правом принимать и вводить в действие новые нормы права. У него только те полномочия применительно к нормот-

¹ Сдержанно-отрешенная позиция Конституционного Суда РФ проявилось даже тогда, когда принималось решение о переводе высшей судебной инстанции государства в нестоличный город, существенно удаленный от основных транспортных коммуникаций – Санкт-Петербург. Между тем, заботясь об эффективном выполнении собственных функций, Суд, как представляется, должен был заявить о том, что такой переезд противоречит важнейшему принципу доступности правосудия гражданам.

² Как отмечала А. Хованская «список неисполненных решений суда постоянно увеличивается. В конце прошлого года (2010 - ВВП) в письме к спикеру Госдумы председатель КС Валерий Зорькин насчитал 31 такое неучтенное законодателями решение; к концу этого года, по данным Минюста, их стало уже около 50» / Хованская А. Конституционный Суд как помеха // Ведомости. - 2011. - 01 декабря.

ворчеству, которые направляют, ориентируют специальные органы – законодательные (представительные), исполнительные – на соответствующее Конституции правотворчество. Конституционный Суд не может дать оценку самой Конституции с точки зрения ее качеств, поскольку его задача ограничивается разрешением дел о соответствии Конституции РФ различного рода правовых актов и т.п., не охватывающих оценку норм Конституции (здесь есть вопрос - с чем сравнивать Конституцию?). Так что Конституционный Суд не может заниматься нормотворчеством, а правовые позиции Суда формулируются в пространстве толкования существующих норм. Даже толкование норм Конституции не может завершаться формулированием новых норм права (Конституции). Речь может идти только о «правильном» понимании конституционных норм, соотношении их с допустимыми самой Конституцией вариантами понимания в конкретных исторических условиях реализации. В толковании присутствует развитие нормы права, однако оно также ограничивается пределами самой нормы права

Таким образом, практика деятельности Конституционного Суда РФ за два десятилетия убедительно доказала оправданность именно такой формы конституционного контроля для современной России. Конституционный Суд успешно исполняет роль основного охранителя Конституции, единства российского государства, эффективно использует предоставленные ему возможности по гармонизации публичной власти, сохраняя, таким образом, ее стабильность. Между тем, развивающаяся политическая, социально-экономическая и правовая реальность требует постоянного совершенствования правовой идеологии решений Суда, выработки научно обоснованных критериев объективности, взвешенности, обоснованности его решений.

Н.Н. Поплавская

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН РОССИИ ПОСРЕДСТВОМ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Конституция Российской Федерации провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Данное положение определяет практику деятельности конституционного судопроизводства в России.

Конституционное судопроизводство - это установленные Конституцией РФ, федеральным конституционным законом и Регламентом Конституционного Суда порядок и процедура рассмотрения и решения дел и вопросов, принадлежащих к компетенции Конституционного Суда. Конституционное судопроизводство основывается на прочных демократических принципах, а именно: независимость судей, коллегиальность, гласность, устность разбирательства, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон, язык конституционного судопроизводства.

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ЦЕНзуРА» И «ОГРАНИЧЕНИЕ СВОБОДЫ СЛОВА» В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Запрет цензуры, установленный в части 5 статьи 29 Конституции РФ, является гарантией свободы мысли и слова, свободы массовой информации, свободы выражения мнения.

В российском законодательстве понятие цензуры дается только в Законе РФ от 27 декабря 1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации»¹. Согласно ст. 3 этого Закона РФ цензура массовой информации – «требование к редакции СМИ со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей».

Многими специалистами в области права массовой информации цензура понимается более широко, как неоправданное вмешательство со стороны государственных органов в свободу выражения мнения; злоупотребление должностными лицами своим положением, направленное на сокрытие негативных фактов; запрет критики публичных властей; ограничение общественного контроля за деятельностью государства. В этом смысле различные формы цензурного контроля препятствуют реализации политических прав граждан, права на участие в выборах, на проведение митингов, шествий и т.д.; делают невозможным разрешение общественных конфликтов с помощью открытых правовых процедур; не способствуют поиску эффективных путей реализации национальной политики; нарушают необходимые прямые и обратные связи между властными структурами и гражданским обществом².

Вместе с тем, в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции свобода слова, свобода выражения мнения и свобода массовой информации могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Зачастую конституционно предусмотренную возможность ограничения права на свободу слова, свободу выражения мнения и свободу массовой информации, от преувеличенного или произвольного вмешательства государства и должностных лиц в деятельность по производству и распространению массовой информации (цензуры в широком смысле) отделяет тонкая грань, что делает решения Конституционного Суда РФ в данной сфере особенно актуальными.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300 (в ред. от 11 июля 2011г).

² Гриб В.В. СМИ как институт гражданского общества // Информационное право. 2010. № 1; Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М., 2002; Рихтер А.Г. Запрет цензуры и защита принципа свободы массовой информации на постсоветском пространстве // Вестник ВГУ. Серия: Филология. Журналистика. 2007, №1. .

дарственному строительству указанный проект был отклонен в феврале 2004 года¹. Также данный вопрос обсуждался в Санкт-Петербурге в рамках научно-практического семинара «Конституционный процесс: проблемы регулирования и перспективы развития», состоявшегося в сентябре 2006 года. Участники выступили с рекомендацией о необходимости дополнения федерального законодательства нормой, закрепляющей обязательность создания конституционных (уставных) судов во всех субъектах Федерации как одного из важных механизмов укрепления конституционной законности, защиты прав человека и гражданина, формирования единого правового пространства на всей территории Российской Федерации². Кроме того, обязательное наличие основного закона и необходимость создания механизма системы «сдержек и противовесов» в субъекте Федерации обуславливают необходимость наличия органа по защите основного закона, а также органа, который бы цивилизованным способом разрешал споры между органами власти (государственной и муниципальной). Следовательно, если субъект Федерации не создал на своей территории конституционный (уставной) суд, то, на наш взгляд, в нем не может полностью реализовываться принцип разделения властей — один из главных принципов демократического государства.

Таким образом, субъекты Федерации, добровольно отказываясь от полномочий, предоставляемых федеральным конституционным законом, позволяющим им иметь полноценную систему государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, ограничивают свои возможности самостоятельно разрешать правовые коллизии и конфликты. Вместо этого, в таких субъектах граждане и их объединения, органы государственной и местной власти за разрешением споров, подведомственных конституционным (уставным) судам, будут обращаться к разным политическим силам, нагнетая тем самым социально-политическую ситуацию в обществе, или в федеральные органы власти, в том числе в Конституционный Суд РФ, значительно увеличивая объем их работы. При этом, отсутствие возможности на месте устранять все противоречия и пробелы в издаваемых субъектом законах и нормативных правовых актах и необходимость в каждом случае обращаться в федеральные органы власти за проверкой их законности будет в конечном итоге способствовать формированию отрицательного имиджа субъекта Федерации.

¹ См.: Мухаметшин Ф.Х., Демидов В.Н. Конституционная (уставная) юстиция как фактор развития российского федерализма // Государство и право. 2007. № 2. С. 51.

² См.: Конституционный процесс: проблемы правового регулирования и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара. 29-30 сентября 2006 года / под общ. Ред. С.Л. Сергеева. СПб., 2007. С. 260-263.

Конституционное правосудие для России сравнительно новый институт защиты прав и свобод граждан. Первый закон о Конституционном Суде¹ Российской Федерации был принят Съездом народных депутатов 12 июля 1991 г., в соответствии с которым 29 октября 1991 г. внеочередным (Пятым) Съездом народных депутатов был избран первый состав Конституционного Суда. Работая на основе закона, Конституционный Суд накопил опыт разрешения спорных вопросов и совершенствования собственных процедурных вопросов. Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» деятельность Конституционного Суда РФ была приостановлена, и 21 июля 1994 г. был принят новый Федеральный конституционный закон за N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», устранивший выявленные недостатки прежнего закона.

Задачи конституционного суда как специализированного органа конституционного контроля состоят в следующем: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории государства.

Хотелось бы отметить специфику конституционного судопроизводства.

Во-первых, Конституционный Суд занимается установкой фактических обстоятельств дела только в той мере, в какой они могут повлиять на оценку конституционности оспариваемого закона или отдельных его положений. Поэтому задача адвоката сводится в этом вопросе к приведению убедительной правовой и научной аргументации своей позиции, к попыткам помочь суду найти оптимальное научно обоснованное решение.

В Конституционном Суде очень ограничены возможности выбора тактики отстаивания интересов клиента. Публичность, яркость выступления не оказывают здесь такого влияния, как в обычных судах. Необходимо уметь моделировать ситуацию и находить решение, строго обоснованное законом.

Во-вторых, конституционный процесс, в отличие от других видов процессов, достаточно скоротечен. Всего одна инстанция. Решения Конституционного Суда окончательны и не подлежат обжалованию и опротестованию. Оно не может быть отменено ни самим Конституционным Судом, ни другими органами государственной власти².

Конституционный Суд не толкует отдельные правовые нормы, он формирует конституционно-правовую доктрину, предлагает свое понимание определенных положений Конституции РФ, обязательное для всех государственных органов и иных субъектов конституционных правоотношений.

В-третьих, у Конституционного Суда нет прописанной процедуры исполнения его решений, т.е. отсутствует механизм принуждения государственных органов и их должностных лиц к выполнению данных решений, если они добровольно ему не подчиняются. Нередки случаи повторных обращений в Конституционный Суд по одному и тому же вопросу, т.к. первое решение никем не было выполнено. Зача-

¹ Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» от 12 июля 1991 г. // Справочная система «Гарант».

² Демидова Л.А., Сергеев В.И. Адвокатура в России URL: <http://yourlib.net/content/view/6299/74/> (дата обращения 20.11.2011 г.).

стью положительное решение Конституционного Суда означает новое разбирательство, в основном судебное, того дела, по которому был применен нормативный акт, признанный неконституционным.

В-четвертых, защита конституционных прав и свобод в конституционном процессе реализуется не только через отстаивания прав конкретного человека, а в форме защиты прав и свобод всех лиц, по отношению к которым может быть применен оспариваемый правовой акт, т.е. всегда защищаются публичные интересы¹.

Это иллюстрирует один из последних примеров из практики. «22 ноября 2011 года Конституционный Суд РФ провозгласил Постановление по делу о проверке конституционности статьи 31, части 1 статьи 33, статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции увольнение с государственной гражданской службы в связи с сокращением штата одиноких матерей, воспитывающих детей в возрасте до четырнадцати лет.

Решение о запрете на увольнение одиноких матерей с государственной службы Конституционный суд (КС) принял по итогам рассмотрения жалобы Виктории Кобылинской, бывшей сотрудницы Агентства по социальному развитию Республики Коми. В 2010 году агентство меняло свой статус, превращаясь из государственного органа в государственное учреждение. При этом происходила и перекройка штата, в результате чего была ликвидирована должность старшего специалиста отдела опеки и попечительства по городу Воркуте, которую занимала Кобылинская, на тот момент в одиночку воспитывавшая семилетнего сына. Свое увольнение она оспорила в суде, ссылаясь на ст. 261 Трудового кодекса, которая запрещает работодателю по собственной инициативе расторгать трудовой договор с одинокими матерями, воспитывающими детей в возрасте до 14 лет.

Конституционный Суд защитил интересы матерей-одиночек на госслужбе. Теперь, если у женщины-чиновника есть ребенок в возрасте до 14 лет, которого она воспитывает одна, ее нельзя уволить по инициативе работодателя. Изменения в закон еще только предстоит внести, но запрет на сокращение матерей-одиночек с гражданской службы начал действовать сразу же после заседания Конституционного Суда.² Необходимо отметить, что действие этого решения распространится на неопределенный круг людей во всей стране.

В-пятых, в законе о Конституционном Суде говорится, об ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда, но данная норма не содержит никаких санкций: нет их пока и в федеральном законодательстве, к которому она отсылает.

М.В. Баглаев отмечено, что: - «Конституционный Суд судит не людей, а законы, которые, как известно, распространяются на всю территорию Российской Федерации и на всех ее граждан и всех субъектов Федерации. Так, Суд принял свыше 30 постановлений, которыми утвердил и тем самым расширил многие демократические гарантии граждан в уголовном процессе, устраняя при этом все скры-

ной власти присвоили себе полномочия, принадлежащие федеральным органам государственной власти.

Практика рассмотрения споров о компетенции органами судебного конституционного контроля субъектов Федерации очень бедна. По состоянию на 1 сентября 2011 года конституционными (уставными) судами с вынесением итоговых решений рассмотрено всего 9 дел. Споры о компетенции – это сфера юрисдикции конституционных (уставных) судов, требующая определенных подходов в конституционном судопроизводстве, поскольку она в себе несет наиболее высокий потенциал возникновения напряженности во взаимоотношениях конституционных (уставных) судов с государственными и муниципальными органами власти субъекта РФ. Таким образом, можно прийти к выводу о том, что споры по существу решаются в рамках иных процедур конституционного правосудия, например, рассмотрение дел о соответствии законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления региона конституции (уставу) субъекта Федерации, рассмотрение дел о толковании конституции (устава) республики, области. Так, проверка на соответствие Конституции РФ, Основному закону субъекта Федерации нормативных правовых актов и договоров допускается и с позиций «вертикального» и «горизонтального» разделения властей, то есть в конечном итоге – объема полномочий органов публичной власти. Толкование Конституции и осуществление контроля за конституционностью различных правовых актов являются важными факторами конституционализации обновляемого правового порядка, проводниками прямого действия Конституции РФ в сложных условиях развития федеративного государства. Некоторые конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, не имея в своей юрисдикции рассмотрение дел по спорам о компетенции, активно применяли толкование Конституций (Уставов) своих субъектов для целей разрешения по сути компетенционных споров между органами публичной власти, как о признании, так и об отрицании компетенции.

Необходимо подчеркнуть, что конституционные (уставные) суды занимают особое место в системе органов государственной власти субъектов РФ. Это не только органы конституционного контроля, но их деятельность является показателем развития федеративных отношений, соблюдением законности в системе органов государственной и муниципальной власти в регионах. Однако процесс образования конституционных (уставных) судов в российских субъектах, как показывает практика, протекает чрезвычайно медленно. В конституционно-правовой науке не прекращаются дискуссии по вопросам организации и деятельности конституционных (уставных) судов. Например, Государственным Советом Республики Татарстан в 2003 году был внесен проект Федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» в Государственную Думу, в котором предлагалось установить обязательность создания конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Но Комитетом Государственной Думы по конституционному и госу-

¹ Там же.

² Официальный сайт Конституционного суда Российской Федерации URL: <http://www.ksrf.ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=918> (дата обращения 22.11.2011 года).

Адыгея 2 июля 2001 года вынес постановление по делу о разрешении спора о компетенции между Советом Народных депутатов местного самоуправления Хатукайского сельского округа и местным органом государственной власти – Советом народных депутатов Красногвардейского района¹. Суд признал отдельные полномочия Совета народных депутатов Красногвардейского района не соответствующими его компетенции, поскольку установление местных налогов и сборов, взимаемых на территории муниципального образования; формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования; принятие планов и программ социально - экономического развития сельского округа относятся к компетенции Совета народных депутатов Хатукайского сельского округа.

3. Можно выделить отдельно модель законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации, когда за Конституционным (уставным) судом субъекта РФ вообще не признается права на рассмотрение какого бы то ни было вида споров о компетенции. Такова позиция Республики Башкортостан; Республики Карелия; Республики Коми; Республики Марий Эл; Республики Тыва; г. Санкт-Петербурга; Свердловской области. Но необходимо отметить, что, не имея в своей юрисдикции рассмотрение дел по спорам о компетенции, данные органы конституционного контроля активно применяли толкование Конституций (Уставов) своих субъектов для целей разрешения по сути компетенционных споров между органами публичной власти, как о признании, так и об отрицании компетенции. Так, Постановление Уставного Суда Свердловской области от 21 июля 1998 года по делу о толковании Устава Свердловской области устанавливает, что основные полномочия председателя Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области закреплены непосредственно в Уставе Свердловской области и не могут быть изменены самой Палатой Представителей². Правовая позиция, содержащаяся в решении Уставного Суда Свердловской области, закрепляет следующее, что установление для кандидатов на выборные муниципальные должности депутата и главы муниципального образования дополнительных условий, затрагивающих избирательные права, является регулированием избирательных прав граждан, которое находится в исключительном ведении Российской Федерации и к ведению местного самоуправления не относится³. В данном случае возник спор между Российской Федерацией и органами местного самоуправления, а именно органы муниципаль-

¹ По делу о разрешении спора о компетенции между Советом Народных депутатов местного самоуправления Хатукайского сельского округа и Советом Народных депутатов Красногвардейского района по вопросу формирования бюджета муниципального образования: Постановление Конституционного Суда РА от 2 июля 2001 г. № 3-П // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2001. № 7, июль.

² По делу о толковании пункта 1 статьи 35 Устава Свердловской области в связи с запросом Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области: Постановление Уставного Суда Свердловской области от 21 июля 1998 г. // СЗ Свердловской области. 1998. № 10, ст. 769.

³ По делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области отдельных положений пункта 6 статьи 8, пункта 3 статьи 18 пункта 1 статьи 19, пункта 10 статьи 21, пункта 2 статьи 33 и пунктов 1 и 2 статьи 53 Устава муниципального образования «город Нижний Тагил»: Постановление Уставного Суда Свердловской области от 7 июля 1999 г. // СЗ Свердловской области. 1999. № 7, ст. 764.

тые препятствия на пути осуществления важнейшего конституционного права - права на судебную защиту, на правосудие. Суд твердо отстаивал право граждан на частную собственность и свободную предпринимательскую деятельность, видя в этом принципиальные основы развития в стране рыночной экономики. Защищая трудовые и социальные права, Суд исходил из конституционного положения о социальном характере нашего государства. К конституционному знаменателю были приведены многие избирательные законы и законы о местном самоуправлении. В течение прошедшего десятилетия практика конституционной проверки постепенно охватила практически все отрасли российского права.»¹.

Конституционный Суд РФ обладает широкими полномочиями, реализация которых призвана обеспечивать в стране режим конституционной законности, от уровня которой зависит действенность защиты граждан, государства и общества в целом. И ФКЗ-1 «О Конституционном Суде РФ» 1994 года более ясно и детально регулирует вопрос, затрагивающий рассмотрения дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Положения предыдущего нормативного акта, касающиеся конституционности правоприменительной практики, связанной с деятельностью Конституционного Суда РФ по охране конституционных прав и свобод граждан, были весьма сложны, в настоящее время упрощена процедура возбуждения данных дел.

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе². На законодательном уровне еще не определены иные органы или лица имеющие права на обращение в Конституционный Суд. К ним могут быть отнесены, например, Уполномоченный по правам человека или Генеральный Прокурор.

Жалобы допускаются в случае, если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершилось или начинается в суде или ином органе, применяющем закон (статья 97 Закона 1994 года).

Предметом конституционной жалобы является закон, соответствие которого Конституции проверяется в связи с конкретным делом. Конституционная жалоба может быть подана на любой стадии рассмотрения дела в суде или ином органе, применяющем закон. При этом согласно части 2 статьи 96 Закона 1994 года суд, иной орган, должностное лицо, рассматривающее дело, обязаны по требованию заявителя выдать ему копию официального документа, подтверждающего применение или возможность применения обжалуемого акта при разрешении конкретного дела. Копия этого документа должна быть приложена заявителем к жалобе в Конституционный Суд.

¹ Баглай М.В. Слово о Конституционном правосудии в России // Государство и право. 2002. № 4. С. 7-10.

² Статистика обращений в Конституционный Суд гласит, что в период с 1995-2009 года было подано жалоб от граждан и объединений - 203284; по запросам государственных органов, включая запросы судов - 1529. URL: <http://www.ksrf.ru/Treatments/Pages/Reference.aspx> (дата обращения 20.11.2011 года).

Приняв такую жалобу к рассмотрению, Конституционный Суд обязан уведомить об этом суд, иной орган, рассматривающий дело, что, однако, не влечет за собой приостановление производства по делу. Но суд, иной орган вправе по своему усмотрению его приостановить до принятия решения Конституционным Судом. Признание закона, примененного в конкретном случае, неконституционным означает утрату им силы, а данное дело подлежит пересмотру соответствующим судом, другим компетентным органом в обычном порядке.

Исходя из вышеизложенного, необходимо отметить, что защита прав и свобод граждан посредством конституционного судопроизводства достаточно молодой и развивающийся институт. Неукоснительное исполнение решений Конституционного Суда – задача всех правоприменителей, данное выполнение будет способствовать укреплению конституционного строя и в целом государства, основанного на строгом соблюдении законов, где права и свободы человека будут действительно высшей ценностью.

А.А. Россоханский

ЗАЩИТА ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ ПРИ ОБЖАЛОВАНИИ СУДЕБНЫХ АКТОВ АРБИТРАЖНОГО СУДА

Одним из элементов содержания конституционного принципа равенства всех перед судом является их право на обжалование судебного решения в форме апелляции, кассации или судебного надзора. Это право признается всеми цивилизованными странами. Такой порядок установлен в гражданско-, уголовно- и административно-процессуальном законодательстве. Судебная практика свидетельствует, что граждане широко используют право обжалования.

Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений четко определил свою позицию по данному вопросу: «Из статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с её статьями 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 18, 21 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (части 2 и 3), 55 и 56 (часть 3) следует, что ошибочное судебное решение не может считаться правосудным и государство обязано гарантировать защиту прав и свобод человека и гражданина от судебной ошибки. Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает право каждого на судебную защиту, что недопустимо»¹. Таким образом, признавая право каждого на обжалование несправедливого судебного решения, Конституционный Суд Российской Федерации говорит о равных правах лиц и органов, участвующих в деле, на обжалование такого решения. Представляется, что суть правосудия, выраженная в статье 8 Всеобщей декларации прав человека и статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в преамбуле к Конституции Российской Федерации, состоит в том, чтобы правосудие отвечало требованиям справедливости и обеспечивало эффективное восстановление в правах. Исходя из этого неверное, несправедливое судебное решение не может

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.1998 № 5-П «По делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 193 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 784.

Рассматривая, компетенцию конституционных (уставных) судов по разрешению разногласий между органами публичной власти, закрепленную в законах субъектов РФ, на территории которых действуют данные суды, мы выделяем три основные категории споров о компетенции, разрешаемых в порядке конституционного судопроизводства, но в зависимости от их законодательного закрепления в законах о конституционных (уставных) судах, от объема их полномочий:

1. К ведению конституционных судов республик отнесен наиболее широкий объем соответствующих полномочий. Речь идет о праве конституционных судов рассматривать все три возможных вида споров: споры между органами государственной власти Республики; между органами государственной власти и органами местного самоуправления Республики; между органами местного самоуправления республики. Так определяются статусы конституционных судов: в Бурятии; в Кабардино-Балкарской Республике; в Республике Ингушетия; в Республике Саха (Якутия); в Северной Осетии-Алания; в Чеченской республике; в Республике Татарстан. В постановлении от 19 апреля 2001 г. о разрешении спора между Президентом Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия «Об отчете Правительства Республики Бурятия о ходе реализации Республиканской программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Республики Бурятия»¹ Конституционный суд Республики установил, что названное постановление Народного Хурала издано с превышением полномочий, поскольку действующим законодательством, Конституцией и законами Республики на Правительстве Республики Бурятия не возлагается обязанность отчитываться о ходе выполнения республиканских программ. Кроме того, Конституционный Суд установил, что издание такого постановления вступает в противоречие с принципом разделения властей.

2. К юрисдикции Конституционного (Уставного) Суда субъекта Федерации отнесены два вида споров о компетенции. Эта модель зафиксирована в п. 2 ст. 3 Закона Республики Адыгея «О Конституционном Суде Республики Адыгея»², в Законе Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»³, в Законе Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области»⁴, где сказано, что Конституционный (Уставной) Суд разрешает споры о компетенции: между органами государственной власти Республики (области); между органами государственной власти Республики (области) и органами местного самоуправления Республики (области). Как видно, один вид споров – это споры «по горизонтали», другой – «вертикальные» споры. Например, Конституционный Суд Республики

¹ Собрание законодательства Республики Бурятия. 2001. № 4/5.

² О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 (ред. от 8 ноября 2006 г.): Принят Государственным Советом - Хасэ Республики Адыгея 22 мая 1996 г. // Ведомости ГС - Хасэ Республики Адыгея. 1996. № 6. 22 мая; Ведомости ГС - Хасэ Республики Адыгея. 2006. 25 окт..

³ О Конституционном Суде Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 7 мая 1996 г. № 5 (ред. от 4 апреля 2006 г.): принят Народным Собранием Республики Дагестан 25 апреля 1996 г. // Собрание Законодательства Республики Дагестан. 1996. № 5, ст. 219; Дагестанская правда. 2006. № 80/81.

⁴ Об Уставном суде Калининградской области: Закон Калининградской области от 02 октября 2000 г. № 247 (ред. от 29 ноября 2005 г.): принят областной Думой второго созыва 7 сентября 2000 г. // Дмитрия Донского, 1. 2000. № 83. 14 октября; 2005. № 280. 13 декабря.

ных ценностей, целей и принципов, на основе которых должен быть улажен всякий спор¹.

Конституционно-уставное правосудие в субъектах РФ есть составная часть конституционного правосудия РФ в целом, функционирование которого обеспечивает единство конституционности на основе федеральной Конституции, конституций и уставов субъектов Федерации на территории всей Российской Федерации. В целом ряде субъектов РФ созданы собственные конституционные (уставные) суды либо иные органы конституционной юстиции, что является правоммерным, исходя из права регионов России, самостоятельно определять систему своих органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ; ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе РФ»²). В то же время создание конституционных (уставных) судов – право, но не обязанность субъектов РФ (по состоянию на 1 сентября 2011 года конституционные (уставные) суды действуют в семнадцати субъектах РФ, следовательно, в остальных субъектах Федерации органы конституционной юстиции не созданы, а в некоторых из них даже не предусмотрены Конституциями (уставами)), и таким образом споры, имеющие конституционное значение, должны разрешаться федеральными судами, что зачастую прямо закреплено основными законами данных субъектов РФ.

Говоря о компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ и их роли в разрешении разногласий между органами публичной власти, необходимо иметь в виду следующее. Компетенция данных судебных органов в общем виде определена в части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ». Это, в частности, «рассмотрение вопросов соответствия законов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также толкование конституции (устава) субъекта РФ». Буквальный анализ данной нормы исключает ее расширительное толкование. Однако, в соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 года³ субъекты Федерации могут наделять конституционные (уставные) суды дополнительными, по сравнению с установленным Федеральным конституционным законом перечнем, полномочиями, лишь бы это не влекло вторжения в компетенцию Конституционного Суда РФ, других федеральных судов и соответствовало компетенции субъекта Федерации. Более того, субъекты Федерации, принимая законы о специализированных органах конституционного (уставного) контроля, учитывая, что ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» не требует установления конституциями (уставами) субъектов РФ единообразного перечня полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, по-разному определяют полномочия своих судебных органов.

¹ См.: *Осилян Б.А.* Конституционно-судебное разрешение споров о компетенции // Конституционная юстиция. 2008. № 2. С. 2.

² СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1.

³ См.: По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О // СЗ РФ. 2003. № 17, ст. 1658

рассматриваться как истинное и справедливое, а потому должно быть исправлено и пересмотрено.

Арбитражно-процессуальное законодательство не является исключением. При этом действующим Арбитражным процессуальным кодексом предусмотрена возможность обжалования судебного акта в апелляционном и кассационном порядке, а также оспаривания его в порядке надзора и лицами, не участвовавшими в деле, о правах и об обязанностях которых арбитражный суд принял этот судебный акт (статья 42 АПК РФ).

Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении от 12 марта 2001 г. выявил неконституционность норм Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» 1998 года¹, запрещающих обжалование определений арбитражных судов по некоторым видам заявлений арбитражных управляющих и кредиторов в рамках процедур банкротства предприятий². Конституционный Суд признал не соответствующей статье 46 Конституции одну из статей обжалуемого закона, поскольку «она не предусматривает право должника обжаловать определение о принятии заявления о признании должника банкротом, которым в отношении него вводится наблюдение».

Указанная позиция Конституционного Суда Российской Федерации была учтена в действующем Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» 2002 года³. В пункте 5 статьи 60 отмечается, что определения арбитражного суда, не предусмотренные Арбитражным процессуальным кодексом РФ, обжалуются в порядке, установленном Законом о банкротстве. Споры между кредиторами и должником, кредиторами и арбитражным управляющим, являясь, по существу, квазиспорами, подлежат рассмотрению в рамках производства по делу о банкротстве в упрощенном процессуальном порядке.

Касаясь вопроса об упрощенном процессуальном порядке арбитражного судопроизводства отметим, что формулировка части 4 статьи 229 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в свое время также вызывала вопросы. А именно, возникал вопрос о возможности обжалования решения, вынесенного по результатам рассмотрения дела в порядке упрощенного производства, в кассационном порядке.

Ответ на этот вопрос дал Высший арбитражный суд Российской Федерации в пункте 5 своего информационного письма от 20 января 2005 года № 89⁴: решение по делу, рассмотренному в упрощенном порядке, может быть пересмотрено на об-

¹ О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 08.01.1998 № 6-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 2, ст. 222.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2001 N 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся возможности обжалования определений, выносимых Арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, статьи 49 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также статей 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами граждан и юридических лиц» // СЗ РФ. 2001. № 12. Ст. 1138.

³ О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 43, ст. 4190.

⁴ О некоторых вопросах рассмотрения дел в порядке упрощенного производства: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 20.01.2005 № 89 // Вестник ВАС РФ, № 3, 2005

щих основаниях также в суде кассационной инстанции, в надзорном порядке и по вновь открывшимся обстоятельствам.

В своем выступлении в Совете Федерации 21 сентября 2009 года о реформировании арбитражной судебной системы¹ Председатель Высшего арбитражного суда Российской Федерации А.А. Иванов отметил, что далеко не по всем делам, рассматриваемым арбитражными судами, следует предоставлять сторонам возможность оспаривания судебных актов во всех инстанциях системы арбитражных судов. Предлагалось исключить возможность кассационного оспаривания судебных актов, в том числе, вынесенных по делам упрощенного производства. Такое весьма спорное предложение ограничивало возможность обжалования решений суда, что шло в разрез со статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Однако уже имевшиеся на тот момент разъяснения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о возможности использования всех способов обжалования, а также изменения в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации 2010 года² данную норму свели на нет.

Таким образом, производство по пересмотру судебных актов арбитражных судов должно соотноситься с конституционным принципом равенства всех перед законом и судом и высказанными правовыми позициями Конституционного суда Российской Федерации.

В.Б. Сычев

ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКИ СЛАБОЙ СТОРОНЫ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Одним из важных направлений деятельности Конституционного Суда РФ является защита экономически слабой стороны.

Данное направление обусловлено тем, что существование экономического неравенства порождает неравенство возможностей реализации прав и свобод, которое должно нивелироваться путем правового регулирования.

Если для экономически более слабой стороны не будут предоставлены дополнительные гарантии, это может привести к дискриминации.

Конституционный Суд сформулировал правовую позицию о необходимости дополнительных механизмов защиты экономически более слабой стороны.

Осуществляя правовое регулирование отношений между банками и гражданами - вкладчиками, законодатель должен следовать статьям 2 и 18 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. При этом, исходя из конституционной свободы договора, законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и дол-

КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ РАЗРЕШЕНИЯ РАЗНОГЛАСИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

Для функционирования демократического правового государства важнейшее значение придается судебным способам урегулирования споров¹. Судебное разрешение конституционных споров, как свидетельствует опыт федеративных государств, стало важнейшим элементом их конституционной системы. По некоторым данным, в настоящее время, в мире из более ста действующих специализированных органов конституционного правосудия в 41 стране органы конституционного правосудия уполномочены рассматривать споры между органами центральной власти; в 32 странах – между центральными и региональными органами; между местными органами власти – в 23 странах; в 8 странах – между судами и иными органами власти². Судебную власть осуществляют суды, которые, не подменяя законодательные и исполнительные органы государственной власти, разрешая конфликты между ними и другими субъектами общественных отношений на основе Конституции и законов, являются эффективным средством системы «сдержек и противовесов».

В соответствии с Конституцией РФ деятельность судов включается в механизм разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов либо между органами самих субъектов (ч. 1 ст. 85); они являются решающей инстанцией при рассмотрении вопросов о противоречиях актов органов исполнительной власти субъектов РФ федеральной Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России либо о нарушении прав и свобод человека и гражданина, когда такая коллизия влечет приостановление актов субъектов Федерации (ч. 2 ст. 85); на суд как орган правосудия возлагается конституционная обязанность контролировать деятельность публичной власти; в судебном порядке могут быть обжалованы нормативные и ненормативные акты, действия или бездействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц, государственных и негосударственных служащих.

Институт конституционного правосудия – неотъемлемый атрибут демократического правового государства, главный элемент в механизме правовой защиты конституции. Конституционный Суд РФ, так же как и органы конституционной юстиции в субъектах Федерации, разрешая споры о компетенции, конфликты между различными органами публичной власти на разных уровнях, представляют как органы-миротворцы, которые способны разрешать возникшие конфликты сторон посредством внушения последним определенной системы конституцион-

¹Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А.Иванова в Совете Федерации 21 сентября 2009 года. URL:<http://www.arbitr.ru/press-centr/news/24663.html>.

²О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2010 № 228-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. ст. 4197.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 августа 2006 г. № 1082-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы» // СЗ РФ. 2006. № 33. Ст.3652.

² См.: Арутюнян Г.Г. Конституционный суд в системе государственной власти (сравнительный анализ). Ереван, 1999. С. 205-207.

В федеральном конституционном законе о судебной системе установлены основы правового статуса судей, порядок создания и упразднения судов, их виды. В нем отражен принцип единства судебной системы и названы гарантии его обеспечения (ст. 3). Его характеристика проявляется в следующем¹.

1. Механизм обеспечения подобного единства включает в себя: нормативное регулирование порядка формирования и функционирования судебной системы на самом высоком уровне законодательства – Конституцией РФ и федеральными конституционными и федеральными законами.

2. Установление единого для всех судов порядка судопроизводства при учете их существенных особенностей (Конституционного Суда РФ, судов общей и арбитражной юрисдикции, специализированных судов и мировых судей) и различных судебных инстанций (первой, апелляционной, кассационной, надзорной). Этот порядок закрепляется актами федерального законодательства (гражданского, арбитражного, административного, уголовно-процессуального). Конституционный Суд РФ как орган конституционного контроля руководствуется специальным Федеральным конституционным законом 1994 г.

3. Необходимость для всех судов применять единое для всей Федерации материальное законодательство. Возможности субъектов Федерации дополнить (но не изменить) федеральное законодательство не противоречат этому принципу, поскольку касаются только вопросов правоприменения «местного значения».

4. Обязательность исполнения на всей государственной российской территории судебных актов всех судов, вступивших в законную силу независимо от их уровня, специализации и места расположения. Судебному правовому акту в этом смысле присущ универсальный характер.

5. Единый статус судей в России. Судьи всех судов обладают в целом единым статусом, установленным специальным законом. Отдельные особенности их правового положения зависят от принадлежности к различным элементам судебной системы.

6. Установление централизованного порядка финансирования всей системы федеральных судов, а также мировых судей из федерального бюджета на основании отдельных строк (позиций) в государственном бюджете.

На современном этапе судебная система носит отчетливо выраженный централизованный характер. Во многом это обусловлено сложными и неоднозначными политическими, социально-экономическими факторами становления новой российской демократической государственности, и в целом оправдано. Однако в будущем неизбежно усилятся элементы децентрализации в отечественной судебной системе, и существенно возрастет роль судов субъектов Федерации. Реформирование судебной системы продолжается и в целом далеко от завершения. Законодательство о судостроительстве и статусе судей требует дальнейшего развития и совершенствования.

¹ См. подробно: Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2008. С. 85-87.

жен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне, с тем, чтобы не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере банковской деятельности и реально гарантировать в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. ... Отсутствие в законе норм, вводящих обоснованные ограничения для экономически сильной стороны в договоре срочного банковского вклада, приводит к чрезмерному ограничению (умалению) конституционной свободы договора и, следовательно, свободы не запрещенной законом экономической деятельности для гражданина, заключающего такой договор¹.

В следующей правовой позиции Конституционный Суд прямо указывает на то, что принцип равенства в отношении личных прав означает преимущественно формальное равенство, а в отношении экономических и социальных прав формальное равенство может обернуться материальным неравенством.

Конституционный принцип равенства рассматривается Конституционным Судом Российской Федерации как конституционный критерий оценки законодательного регулирования любых прав и свобод, причем применимость данного принципа ко всем основным правам и свободам не исключает возможность его различного проявления: в отношении личных прав он означает преимущественно формальное равенство, в отношении же экономических и социальных прав формальное равенство может обернуться материальным неравенством. Так, 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 не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере банковской деятельности и реально гарантировать в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности².

В данной правовой позиции Конституционный Суд признал, что законодатель не вправе ограничиваться признанием формального равенства сторон, а должен предоставлять преимущества экономически слабой стороне для того, чтобы гарантировать соблюдение ее прав и свобод. Констатируется, что отсутствие таких механизмов порождает неравенство, а отсутствие ограничений для экономически более сильной стороны ведет к умалению прав экономически слабой стороны.

Таким образом, дифференцированный подход в данном случае направлен на защиту прав экономически слабой стороны и основан на части 3 статьи 55, части 3 статьи 17 и статье 7 Конституции РФ. Он призван нивелировать экономическое неравенство юридическими механизмами, чтобы не допустить дискриминации.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 N 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. N 10. Ст. 1254.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Вологодской области о проверке конституционности отдельных положений статей 40, 98, 99 и 102 Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // ksrif.ru

Еще одним видом отношений с экономически слабой стороной Конституционный Суд признал и отношения по поводу предоставления медицинских услуг.

Такое ограничение свободы договора для одной стороны - исполнителя (в данном случае - медицинского учреждения, оказывающего платную медицинскую помощь), учитывающее существенное фактическое неравенство сторон в договоре о предоставлении медицинских услуг и особый характер предмета договора (в том числе уникальность многих видов медицинских услуг, зависимость их качества от квалификации врача), направлено на защиту интересов гражданина (пациента) как экономически более слабой стороны в этих правоотношениях, обеспечение реализации им права на медицинскую помощь¹.

В данной правовой позиции признается экономически слабой стороной особая категория лиц - лица, обращающиеся за медицинскими услугами. Данная дифференциация основана на статье 7 и статье 41 Конституции РФ. В рассматриваемой правовой позиции также содержится важное положение о признании экономически слабой стороной стороны публичного договора. Дело в том, что публичный характер договора как раз служит защите интересов экономически слабой стороны. Поэтому данную правовую позицию следует понимать расширительно.

Также Конституционный Суд признал экономически слабой стороной и миноритарных акционеров, то есть участников уже не договорных, а внутриорганизационных отношений.

Имущественные права требования также являются "имуществом", а следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями, включая охрану законом прав акционеров, в том числе миноритарных (мелких) акционеров как слабой стороны в системе корпоративных отношений, и судебную защиту нарушенных прав (статья 35, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации). Эти гарантии направлены на достижение таких публичных целей, как привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота².

Права требования также охватываются понятием имущества, а следовательно, обеспечиваются конституционно-правовыми гарантиями, включая охрану законом прав акционеров, в том числе миноритарных (мелких) акционеров как слабой стороны в системе корпоративных отношений, и судебную защиту нарушенных прав (статья 35, части 1 и 3; статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации)³.

Таким образом, Конституционный Суд расширил границы признания отношений с экономически слабой стороной за счет включения в их число не только тех

чений¹. К сожалению, введение административной юстиции тормозится, несмотря на то, что соответствующий законопроект находится в высокой степени готовности.

Создание и деятельность административных судов невозможно без специального процессуального закона, устанавливающего особенности производства по отдельным категориям дел и порядок обжалования нормативных и индивидуальных правовых актов, нарушающих права и свободы человека и гражданина. В ноябре 2006 г. Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу Федерального Собрания проект Кодекса административного судопроизводства². Однако без принятия базового федерального закона судьба данного кодекса под большим вопросом, и поэтому до настоящего времени он не принят.

В условиях демократической российской государственности актуальной является проблематика единства отечественной судебной системы и ее пределов.

Если в Советском Союзе в условиях отрицания разделения властей судебная система существовала в виде только судов общей юрисдикции с обязательным отнесением их к правоохранительным органам, то после преобразований 90-х годов она была существенно реформирована и модифицирована, и представляет собой сложносоставное образование. Судебная система структурировалась и стала более специализированной и функциональной.

Как и в большинстве развитых стран, основы действующей судебной системы закреплены в Конституции РФ. Важные аспекты судостроительства регламентируются федеральными конституционными законами (прежде всего, базовым законом от 26 декабря 1996 г.), а также процессуальными кодексами, Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации 1998 г.

Анализ действующего конституционного акта 1993 г. позволяет отметить следующее. В основных нормах не дано понятие судебной системы. Соответственно и принцип единства не нашел должного закрепления. Сама ст. 118 Конституции построена таким образом, что сначала (ч. 1) расположена норма, провозглашающая осуществление правосудия только судом; сразу же за ней законодатель называет способы реализации судебной власти посредством различных видов судопроизводства (ч. 2); и наконец, - в самом конце помещена норма, устанавливающая общий принцип формирования судебной системы Конституцией РФ и федеральным конституционным законом (ч. 3).

Наконец, Конституция не содержит полного перечня судов, входящих в судебную систему. Так, в соответствии со ст. 125-127 определены только высшие суды федерального уровня, их назначение и место в данной государственной системе: Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды Российской Федерации. В Конституции упоминаются, но не названы, и другие федеральные суды (п. «е» ст. 83, ч. 2 ст. 128).

Очевидно, что в будущем, при работе над новой редакцией Конституции вышеуказанные коллизии и пробелы следует устранить.

¹ См.: СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4767.

² См.: Российская юстиция. 2001. № 1. С. 4; СЗ РФ. 2002. № 37. Ст. 3513; Российская газета. 2006. 29 ноября.

федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел (ст. 26). Принятие этого базового закона позволило в 2001-2002 гг. закончить работу над законами, регулирующими судебные процессы, и ввести в действие Уголовный, Гражданско-процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы РФ. Они усилили начала состязательности, процессуального равенства сторон, повысили уровень гарантий, обеспечивающих равный доступ всех заинтересованных лиц к правосудию и в целом, сделали судопроизводство более открытым и демократичным. Также были приняты отдельные федеральные конституционные законы о Конституционном Суде РФ, военных судах, об арбитражных судах и в 2011 г. – аналогичный закон о судах общей юрисдикции.

Вышеназванный Федеральный конституционный закон 1996 г. установил усложненный, но разумно-рациональный порядок создания и упразднения судов. Все высшие (верховные) суды, созданные в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 125, 126, 127), могут быть упразднены только путем внесения соответствующих конституционных поправок. Другие федеральные суды создаются и реорганизуются специальным федеральным законом.

Однако для завершения законодательного регулирования судов общей юрисдикции (кроме военных и специализированных) необходимо принять отдельный федеральный конституционный закон. 12 декабря 1998 г. был внесен в Государственную Думу Президентом России проект Федерального конституционного закона о судах общей юрисдикции¹. После существенной доработки в палатах Федерального Собрания при участии Верховного Суда РФ был принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 2 февраля 2011 г., вступивший в силу 14 марта 2011 г. (за исключением п. 3 ч. 1 ст. 10, ст. 17, п. 2 и 3 ч. 3 ст. 28). Он определил подсудность, систему, принципы деятельности этих судов (ст. 1, 4, 5), компетенцию Верховного Суда и его судебных коллегий (ст. 9, 10). Этим законом в судах общей юрисдикции повсеместно вводятся апелляционные инстанции, образована отдельная Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ (ст. 10, 17). Радикально реформирована доставшаяся от советского прошлого система «первая инстанция – кассация – надзор». С 1 января 2012 г. апелляционное производство должно применяться по всем гражданским делам, а с 1 января 2013 г. она вводится в уголовном процессе (ст. 44 Федерального конституционного закона от 2 февраля 2011 г.)². Принятие указанного закона – важный шаг в осуществлении судебной реформы, повышении качества правосудия. Однако в будущем при его совершенствовании в нем должны быть конкретные положения о взаимодействии с арбитражными и конституционными судами, органами прокуратуры, которые ныне отсутствуют.

Следующим крупным актом, принятие которого требует современная правовая система, является Федеральный конституционный закон «Об административных судах Российской Федерации», принятый Государственной Думой в первом

отношений, в которых одна сторона занимается предпринимательской деятельностью, но и такие общественные отношения, в которых обе стороны осуществляют экономическую деятельность, причем сходную (мажоритарные и миноритарные акционеры), имея различия лишь в возможностях ее осуществления. В данном случае защита экономически слабой стороны основана на статьях 34 и 35 Конституции.

В следующей правовой позиции Конституционный Суд указывает на необходимость защиты экономически слабой стороны в трудовых отношениях.

Положения статьи 37 Конституции Российской Федерации, обуславливая свободу трудового договора, право работника и работодателя по соглашению решать вопросы, связанные с возникновением, изменением и прекращением трудовых отношений, определяют вместе с тем обязанность государства обеспечивать справедливые условия найма и увольнения, в том числе надлежащую защиту прав и законных интересов работника, как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении, при расторжении трудового договора по инициативе работодателя, что согласуется с основными целями правового регулирования труда в Российской Федерации как социальном правовом государстве (статья 1, часть 1; статьи 2 и 7 Конституции Российской Федерации)¹.

В данном решении Конституционный Суд указывает на обязанность государства защиты работника как экономически слабой стороны. Такое положение является необходимым, поскольку государство, призванное защищать права и свободы человека, должно бороться и с дискриминацией как с разновидностью их выборочного нарушения.

В следующей правовой позиции развивается положение о признании работника экономически слабой стороной.

Нельзя не учитывать, что в настоящее время в правовом регулировании расторжения трудового договора (контракта) по инициативе работодателя основания и порядок увольнения определяются законодателем таким образом, что работника можно уволить только в случаях, исчерпывающим образом перечисленных в законе, и расширительное толкование норм, устанавливающих основания увольнения по инициативе работодателя, не допускается. Указанный подход, направленный на некоторое ограничение власти работодателя, свободы сторон трудового договора в определении условий его прекращения (в том числе при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязанностей по трудовому договору), отражает специфику трудового законодательства, социальное назначение которого, особенно в условиях рыночной экономики, заключается в преимущественной защите интересов работника как более слабой стороны трудового отношения. Подобное вмешательство государства в решение данного вопроса согласуется с функциями и

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 N 3-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона "Об акционерных обществах" в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 28.03.2005. N 13. Ст. 1209; Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 N 33-О «По жалобам ОАО "Дятьковский хрусталь", ОАО "Курский холодильник" и ОАО "Черепетская ГРЭС" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 части первой статьи 33 КЗоТ Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. N 3.

¹ См.: Проект Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Архив Государственной Думы Федерального Собрания РФ за 1998 г.

² См.: СЗ РФ. 30.11. № 7. Ст. 898.

ролью социального государства, вытекающими из статьи 7 Конституции Российской Федерации, и служит гарантией реализации ряда конституционных прав, например права на защиту от безработицы¹.

Конституционный Суд не только признает работника экономически слабой стороной, но и указывает на гарантию защиты его прав – усложненный механизм расторжения трудового договора по инициативе работодателя. Данная дифференциация основана на статьях 7 и 37 Конституции РФ и призвана обеспечить защиту интересов работника. Следует отметить, что данная гарантия является важным и эффективным средством защиты прав работника.

Конституционный Суд в одном из своих решений признал экономически слабой стороной и руководителя организации, поскольку трудовой договор с ним может быть расторгнут безмотивно.

Суд отметил, что исходя из предназначения компенсации за расторжение трудового договора в одностороннем порядке со стороны работодателя с руководителем организации, отсутствие в статье 279 Трудового кодекса Российской Федерации указания на минимальный размер данной выплаты, приводит к нарушению равенства при осуществлении трудовых прав, баланса прав и законных интересов сторон трудового договора, и противоречит Конституции РФ. Предоставление собственнику права принять решение о досрочном расторжении трудового договора с руководителем организации - в силу статей 1 (часть 1), 7 (часть 1), 8 (часть 1), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 2), 37 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации - предполагает, в свою очередь, предоставление последнему адекватных правовых гарантий защиты от негативных последствий, которые могут наступить для него в результате потери работы, от возможного произвола и дискриминации².

Таким образом, Конституционный Суд, с одной стороны, признал возможность существования особых оснований для увольнения руководителя организации, а с другой – необходимость компенсации за такое неравенство. В данном случае Конституционный Суд не только признал дифференцированный подход оправданным, но и указал на необходимость компенсирующей дифференциации.

Конституционный Суд вывел из позиции о необходимости признания работника экономически слабой стороной и тезис о необходимости признания экономически слабой стороной безработного.

Работник представляет в трудовом правоотношении экономически более слабую сторону, что предопределяет обязанность Российской Федерации как социального государства обеспечивать надлежащую защиту его прав и законных интересов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 марта

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ О.С. Хохряковой по жалобам ОАО "Дятьковский хрусталь", ОАО "Курский холодильник" и ОАО "Черепетская ГРЭС" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 8 части первой статьи 33 КЗоТ Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. N 3.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15.03.2005 N 3-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона "Об акционерных обществах" в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 28.03.2005. N 13. Ст. 1209.

суды, возглавляемые Высшим Арбитражным Судом России и занимающий особое место орган конституционного контроля – федеральный Конституционный Суд. Все они призваны творить правосудие, и как следствие, - утверждать начала равенства, справедливости, гуманизма. Суды осуществляют правосудие от имени народа и государства («именем Российской Федерации»), что подчеркивает их государственно-властную природу, принадлежность к официальным институтам власти.

Без авторитетных судов, сильной судебной власти невозможно установить общественный и правовой порядок, добиться социально-политической стабильности. Как справедливо считает известный юрист В.Д. Зорькин, суд является конечной инстанцией в решении споров о праве. Выше этого нет ничего¹.

Принципиально важным является то обстоятельство, что согласно российскому законодательству все судьи обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией.

Определяя место судов в системе государственного механизма, формируя принципы и признаки судебной власти на конституционном уровне, законодатель по различным причинам в 1993 г. не решил всех вопросов системы и внутренней организации этой ветви власти. Так, в главе 7 «Судебная власть» всего 12 статей, включая статью 129, посвященную прокуратуре. По многим позициям это сделал Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», принятый Государственной Думой 23 октября 1996 г. и одобренный Советом Федерации 26 декабря того же года. Введен в действие с 1 января 1997 г. Его структура – 5 глав, объединяющих 39 статей².

Указанный федеральный закон высокого уровня является базовым в системе правового регулирования деятельности судебных органов России. По своей юридической силе он уступает только Конституции РФ и международным договорам Российской Федерации. Все иные федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов России, определяющие устройство судов, их полномочия, порядок образования и деятельности, не могут ему противоречить. Еще в период разработки Закона было отвергнуто предложение ограничиться только проблемами судостройства, он с самого начала готовился как нормативный акт об основных принципах организации судебной власти.

Придание подобного высокого статуса указанному судостроительному акту подчеркивает то значение, которое отводится законодателем вопросам организации судебной власти, деятельности судебных органов по обеспечению защиты прав и свобод граждан. Учитывая особый порядок принятия парламентом федеральных конституционных законов, можно утверждать, что тем самым преследовались цели укрепления стабильности новой постсоветской судебной системы и повышения ее престижа.

Данный закон 1996 г. оформил систему федеральных судов, установил единство статуса судей, основные гарантии их независимости, учредил институт мировых судей и предоставил российским субъектам право формировать собственные конституционные (уставные) суды. Он допускает образование специализированных

¹ См.: Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 347.

² СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2698; 2005. № 15. Ст. 1274; 2009. № 45. Ст. 5262; № 52. Ст. 6402; 2011. № 7. Ст. 898.

Суд защищает не только права и свободы граждан, но и нарушенные или оспариваемые права и законные интересы граждан и других субъектов права. Это положение зафиксировано в законодательстве, например, в ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса РФ 2002 г.¹ Широкий и даже универсальный характер судебной юрисдикции приводит к тому, что обеспечивается безопасность личности, ее прав, имущества. При этом ставится барьер и индивидуальному, и (что намного опаснее) – государственному произволу и беззаконию. Сказанное полностью соответствует праву на судебную защиту в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека (ст. 8), принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г.²

Всеобщность института судебной защиты, закрепленная в конституционных нормах (ст. 18, 19, 45, 46), обусловлена потребностями общества, государства, коллективов, граждан в цивилизованном разрешении конфликтов и требует сильной и эффективной судебной власти.

Существование правосудия – исключительная функция судов, обеспечивающая непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, решение правовых споров. Не допускается делегирование судебных функций каким-либо другим органам публичной власти, общественным организациям или должностным лицам. Закон не может ограничивать доступ к правосудию.

Судья должен обеспечить беспристрастное разрешение спора, он не может быть прямо или косвенно заинтересован в исходе дела. В противном случае судебный приговор (решение) будет не только незаконным, но и несправедливым. А это прямо противоречит сути и назначению судебного разбирательства и правосудия. Конституционный Суд РФ в своем постановлении № 18-П от 8 декабря 2003 г. пришел к выводу, что правосудие по самой своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах³.

Не вдаваясь в дискуссию о существовании и пределах судебной власти, считаем необходимым отметить следующее. Это отдельная организационно-структурно обособленная ветвь (форма) государственной власти, реализуемая судами, входящими в состав единой судебной системы, закрепленной Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» 1996 г.⁴

Судебная власть осуществляет правосудие посредством гражданского, административного, уголовного и конституционного судопроизводства. В рамках единой и достаточно централизованной системы действуют самостоятельные ветви судебной власти – суды общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, арбитражные

2005 года N 3-П). В условиях рыночной экономики, предполагающей возможность появления в конкретные периоды избытка рабочей силы и возникновение, как следствие этого, такого социально-экономического явления, как безработица, указанная обязанность включает в себя и установление гарантий социальной защиты и поддержки работников, в том числе при наступлении безработицы (статья 7 Конституции Российской Федерации, статья 28 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации").

Тем самым федеральный законодатель обязан дополнять правовой статус работника (лица, работающего по трудовому договору) гарантиями его социальной защиты, в том числе на случай безработицы¹.

Конституционный Суд вывел необходимость такой дифференциации из статьи 7 Конституции РФ, как предполагающей обеспечение достойной жизни и свободного развития каждому, в том числе и безработным, которые нуждаются в особой защите государства. Таким образом, в круг отношений, в которых присутствует экономически слабая сторона, включаются и отношения по защите от безработицы.

Таким образом, следует отметить, что Конституционный Суд признал наличие экономически слабой стороны в трех группах отношений:

- 1) Гражданско-правовые договорные отношения, в которой одна сторона осуществляет предпринимательскую деятельность,
- 2) Гражданско-правовые внутриорганизационные отношения
- 3) Трудовые и связанные с ними отношения

Во всех этих отношениях присутствуют лица, нуждающиеся в дополнительной защите закона, что делает оправданным предоставление им определенных преимуществ. Поскольку именно Конституционный Суд может признавать неконституционными положения законов, не предоставляющие экономически слабой стороне дополнительных правовых гарантий, не соответствующих конституции, а также осуществить конституционное истолкование таких положений с тем, чтобы довести их до уровня требований конституционных принципов, он играет важнейшую роль в борьбе с дискриминацией.

Е.С. Шуриалова

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

В ст. 3 Закона «О Конституционном Суде РФ»² установлено, что полномочия Конституционному Суду предоставлены для защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.05.2010 N 11-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.И. Гущина» // СЗ РФ. 07.06.2010. N 23. Ст. 2934.

² См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 02.06.2009г.)// СЗ РФ. 1994. №13. Ст.1447; 2001. №7. Ст.607, №51. Ст.4824; 2004. №24. Ст.2334; 2005. №15. Ст.1273; 2007. №7. Ст.829; 2009.№23. Ст.2754.

¹ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. М., 2010. С. 5.

² См.: Права человека: сборник международных документов / Сост. Г.М. Мелков. М., 1998. С. 13; Защита прав человека: международные и российские механизмы / Научн. ред. А.Я. Азаров. М., 2000. С. 270.

³ См.: СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 5026.

⁴ См.: СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825; 2003. № 27 (Ч. 1). Ст. 2698; 2005. № 15. Ст. 1278; 2009. № 45. Ст. 5262; № 52. Ст. 6402; 2011. № 7. Ст. 898

прямого действия Конституции РФ на всей территории России. Конституционный Суд РФ осуществляет защиту конституционных прав и свобод граждан, а также иностранцев, законно находящихся на территории РФ.

Законы Российской Федерации «О беженцах»¹, «О вынужденных переселенцах»², определяя статус вынужденных мигрантов, предусматривают экономические, социальные и юридические гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации, в том числе жилищных и трудовых прав, прав на социальное обеспечение, на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В ряде решений Конституционного Суда РФ рассматривались вопросы жилищного обустройства беженцев и вынужденных переселенцев.

Так, например, в Определении от 16 июля 2009 г. №917-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ульяновой Зои Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 11 закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», подпунктом «в» пункта 23, подпунктом «б» пункта 33 и пунктом 34 Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» Конституционный Суд РФ отметил, что «фонд жилья для временного поселения вынужденных переселенцев носит строго целевое назначение и предназначен для обеспечения жилищем лиц, признанных в установленном законом порядке вынужденными переселенцами, и членов их семей. В силу этого оспариваемые заявительницей нормативные положения, как не предполагающие проживание в жилых помещениях для временного поселения вынужденных переселенцев лиц, утративших статус вынужденных переселенцев, направлены на обеспечение гарантий жилищного обустройства вынужденных переселенцев как особой категории граждан, нуждающихся в повышенной правовой и социальной защите, и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан, не признанных в установленном законом порядке вынужденными переселенцами или утративших данный статус»³.

Согласно правовой позиции изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 20 февраля 2007 года N 121-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Саушкиной Светланы Петровны на нарушение ее конституционных прав подпунктом "б" пункта 40 Конституционный Суд РФ Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации, Закон предоставляет временному переселенцу возможность самостоятельно выбирать способ разрешения жилищного обустройства, используя при этом либо специальный механизм предоставления жилья, предусмотренный данным Законом для вынужденных переселенцев, либо определяя свое новое место

СТАТУС СУДА И ЕДИНСТВО СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При демократическом режиме существует *сильная судебная власть и независимое правосудие*, образующие в совокупности важнейший имманентный признак правовой государственности. Впервые в общем виде о «третьей власти» сказано в Декларации о государственном суверенитете новой России от 12 июня 1990 г. В этой Декларации разделение законодательной, исполнительной и судебной властей рассматривалось как важнейший принцип и условие функционирования РСФСР как *правового государства* (п. 13)¹. Эта ветвь государственной власти в концептуальном плане закреплена только в Конституции РФ 1993 г. (гл. 7).

В 90-тые годы в условиях радикальных политических и социально-экономических преобразований была создана самостоятельная судебная власть, независимая от других властей.

Задачи судебной власти – осуществление правосудия, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства Конституции РФ и законов в иерархии источников права, а также в определенной мере – уравнивание законодательной (представительной) и исполнительной власти. Ее функциональное предназначение – занять достойное место в *системе разделения властей, в механизме сдержек и противовесов*. Судебная власть призвана стабилизировать существующие общественные отношения, добиться протекания конфликтов и споров в цивилизованных формах. Исключительная прерогатива суда – решение вопросов виновности лица и наказания за уголовное преступление. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела надлежащим судом. Одно из важных демократических завоеваний последнего времени – возможность судебного обжалования арестов, заключения под стражу и содержания под стражей (ч. 2 ст. 22 Конституции РФ).

Осуществляемая с начала 90-х гг. судебная реформа выразилась в создании конституционных и арбитражных судов, суда присяжных, института мировых судей, однако она далека от завершения. По утверждению В.В. Путина и Д.А. Медведева, отечественная судебная система отстает от жизни, мало помогает проведению экономических реформ и не всегда гарантирует права и свободы предпринимателей². В Послании Президента России Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. еще раз была подчеркнута задача создать уважаемые и независимые суды, пользующиеся настоящим доверием граждан³.

¹ Закон РФ от 19 февраля 1993 г. «О беженцах» в ред. от 1 июля 2011 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 2956; 1998. № 30. Ст. 3613; 2000. № 33. Ст. 3348; № 46. Ст. 4537; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; 2006. № 31. Ст. 3420; 2007. № 1 (ч.1). Ст. 29; 2008. № 30. Ст. 3616; 2011. №1. Ст. 29; №27. Ст. 3880.

² Закон РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» в ред. от 1 июля 2011 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; 2000. № 33. Ст. 3348; 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 31. Ст. 3420; 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3616; 2010. №42. Ст. 5296; 2011. №27. Ст. 3880.

³ См.: Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² См., например: Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 г. (Российская газета. 2001. 4 апреля), от 5 ноября 2008 г. (Там же. 2008. 6-13 ноября), от 12 ноября 2009 г. (Там же. 2009. 13 ноября).

³ См.: Российская газета. 2010. 1 декабря. См. также: Из выступления Президента России на совещании по вопросам совершенствования судебной системы // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 1.

Несколько позже Президент подписал Указ "О Конституционном Суде РФ", в котором обвинял его в том, что своими действиями и решениями ставил страну на грань гражданской войны¹.

Необходимо отметить, что конституционный контроль, который осуществляется Конституционным Судом РФ за актами Президента РФ устанавливается только за нормативными актами. Иные акты Президента РФ, не носящие нормативный характер, Конституционный Суд РФ проверять не правомочен. Опираясь на данное положение, Конституционный Суд неоднократно отказывал в принятии запросов о проверке конституционности ненормативных актов главы государства. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 31 июля 1995 г. в отношении Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833, положения Указа имеют ненормативный характер, а оперативно-распорядительный характер².

Таким образом мы можем делать вывод о том, что ситуация с определением юридической природы «восполняющих» указов главы государства представляется достаточно запутанной. Следует согласиться с Алиевым А.Ф. – оглы, который считает, что «Президент не может и не должен единолично концентрировать в своих руках функции «гаранта Конституции». Это расплывчатое положение опасно, поскольку может получить безбрежные интерпретации»³.

На основании вышеизложенного нам представляется необходимым принятие Федерального закона «О Президенте Российской Федерации» с выделением отдельной главы «Акты Президента РФ». Данный закон будет закреплять нормы, регулирующие правотворческую деятельность Президента РФ. Принятие обобщающего акта, в котором будет возможно закрепить перечень основных вопросов, по которым они могут приниматься, порядок принятия и отмены актов Президента РФ обусловлены практической необходимостью.

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации: Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. N 1612 (в ред. от 24.06.1994 г.) // Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 41. ст. 3921; СЗ РФ. 1994. № 11. Ст. 1189

² По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации": Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 N 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. С. 3424

³ Алиев А.Ф. – оглы. Институт президентства и его особенности в условиях России: Автореф. Дисс. ... канд. полит.наук М., 2000. Стр. 19

жительства по собственному усмотрению, что в таком случае не лишает его возможности дальнейшего улучшения жилищных условий на основе положений жилищного законодательства. Тем самым создаются условия для реализации конституционного права на жилище.

Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Республики Куба Мойя Фернандес Хорхе Эрнесто, оспаривающего конституционность подпункта 1 пункта 3 статьи 10 Федерального закона от 19 февраля 1993 года N 4528-1 "О беженцах"¹, Конституционный Суд РФ отметил, что по смыслу названных положений Федерального закона "О беженцах", иностранные граждане и лица без гражданства, которые обращаются с соответствующими заявлениями и ходатайствами, «рассматриваются как лица, находящиеся на территории чужого им государства в сложной жизненной ситуации, вызванной особыми, в том числе политическими, причинами. Этим продиктована необходимость оперативного устранения неопределенности в их правовом статусе, с тем чтобы, с одной стороны, были эффективно защищены права данных лиц, а с другой - соблюдался интерес Российской Федерации в надлежащем миграционном контроле». Исходя из этого, в оспариваемой норме установлен специальный месячный срок обжалования решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц, связанных с исполнением данного Федерального закона. При этом предусмотренный в оспариваемой норме срок не является пресекательным. Указанное правовое положение не ограничивает конституционное право беженцев на судебную защиту.

Особое значение имеет правовая позиция, сформулированная Конституционным Судом РФ в Постановлении от 21 ноября 2005 г. №15-П по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой М.А. Мкртычана². Конституционный Суд РФ отметил, что предоставление гражданину статуса вынужденного переселенца «ведет к возникновению между ним и государством особых правоотношений, обусловленных необходимостью оказывать содействие в обустройстве вынужденного переселенца на новом месте жительства, компенсировать ему утрату жилья и иного имущества». По смыслу подпункта 1 пункта 3 статьи 9 Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах", лишение гражданина статуса вынужденного переселенца в случае осуждения его за совершение преступления означает, что государство в одностороннем порядке отказывается от ранее состоявшегося официального признания гражданина вынужденно покинувшим место жительства и как следствие - от исполнения обусловленных этим статусом обязанностей по обустройству такого гражданина и содействию в восстановлении его прав и законных интересов.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2009 г. №1620-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Республики Куба Мойя Фернандес Хорхе Эрнесто на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О беженцах» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: СПС «КонсультантПлюс».

Тем самым гражданин утрачивает специальную государственную поддержку, права и гарантии, которые могут быть реализованы им в рамках статуса вынужденного переселенца. Лишение гражданина статуса вынужденного переселенца в связи с осуждением за совершенное преступление, т.е. по признаку наличия судимости, не предусмотрено уголовным законодательством, оформляется решением органа миграционной службы, т.е. применяется в административном порядке, а не в порядке уголовного судопроизводства. По сути, оно выступает в качестве дополнительной меры ответственности, которая применяется за сам факт осуждения лица за совершение преступления¹.

Руководствуясь интересами вынужденных переселенцев, Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции основание лишения гражданина статуса вынужденного переселенца в связи с осуждением за совершенное преступление. Поддерживая данное решение Конституционного Суда РФ, на наш взгляд, все-таки необходимо ввести некоторые ограничения в отношении вынужденных переселенцев, осужденных за совершение преступления. В частности, после вступления в силу приговора суда, если он не связан с лишением свободы, предусмотреть для вынужденного переселенца ограничения на выбор населенных пунктов для проживания на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, где было совершено преступление. Это положение, безусловно, не должно касаться права вынужденного переселенца на информацию об условиях проживания и о возможности трудоустройства в других населенных пунктах.

Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации весьма скудна. Вопросы жилищного обустройства беженцев и вынужденных переселенцев рассматривались, в частности, Конституционным Судом Республики Северная Осетия (Алания) (например, Постановление от 15 июля 2003 г. №001-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 постановления Правительства Республики Северная Осетия - Алания от 18 октября 2002 года N 250 "Об использовании средств, выделенных из федерального бюджета на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия" и пункта 5 утвержденного данным постановлением порядка выплаты денежных средств на жилищное обустройство беженцев и вынужденных переселенцев из Республики Грузия, отсылаемых из арендуемых и иных приспособленных помещений в связи с запросом граждан Л.А. Бабаева, Б.К. Букулова и Т.С. Цибирова², Постановление от 31 января 2006 г. №1-П по делу о проверке конституционности абзаца 2 пункта 2 (в части размера субсидий), пункта 15 положения о порядке предоставления безвозмездных субсидий на обустройство в Республике Северная Осетия-Алания и возвращение в места прежнего проживания беженцев и вынужденных переселенцев, пострадавших в результате грузино-осетинского конфликта 1991 года и временно проживающих в санаториях "Осетия" и "Редант", утвержденного постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 21 февраля 2000 года, N 43

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2005 г. №15-П по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой М.А. Мкртычана // СПС «КонсультантПлюс

² См.: Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания. 2004. №1.

характер, регулируя тем самым отношения, подлежащие рассмотрению законодателем¹. В этой связи значение контроля за данной категорией актов значительно возрастает.

Проведение проверки соответствия нормативных актов Президента РФ возложена на Конституционный Суд РФ, который является гарантом конституционности нормативных актов Президента. Выполняя данную контрольную функцию, Конституционный Суд РФ выступает как гарант конституционного строя, соблюдения принципа разделения властей и как защитник прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации².

Ч. 2 ст. 125 Конституции РФ устанавливает, что акты или их отдельные положения в случае признания их неконституционными утрачивают силу и не подлежат применению органами государственной власти. Правоприменительные акты, основанные на неконституционном указе, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законе порядке³. Нельзя не вспомнить знаменитый Указ Президента № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в РФ"⁴. Как в Указе отмечалось, "существует более высокая ценность, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданными законодательной ветвью власти". Данным Указом устанавливалось, что Конституция и законодательство РФ продолжает действовать в части, не противоречащей Указу. Конституционному Суду было рекомендовано "не созывать своих заседаний до начала работы Федерального Собрания". Вместо законов предписывалось руководствоваться указами Президента, Генеральный прокурор назначался Президентом и был ему подотчетен до избрания Федерального Собрания. Практически сразу Конституционный Суд признал Указ Президента противоречащим Конституции⁵.

¹ Например, Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2011. № 4. Ст. 6025 и Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; 2011. №22. Ст. 3155.

² Косолапов М.Ф. Судебная власть в конституционном строе России / под ред. Б.С. Эбзеева. – Саратов: Изд-во СГАП, 2005. Стр. 66

³ О конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 2001 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12. 2010 г.) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2011. № 1. Ст. 1

⁴ О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N 1400 (в ред. от 10.01.2003) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 39. ст. 3597; СЗ РФ. 2003. № 3. Ст. 206

⁵ См. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 21 сентября 1993 года N 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. N 6, согласно которому Указ Президента признавался неконституционным и служащим основанием для отрешения Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке статьи 12110 или 12116 Конституции Российской Федерации.

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 РФ, утвержденного названным Указом» был сделан вывод о возможности издания Президентом России указов до принятия соответствующего законодательного акта

Следует отметить, что данное постановление вызвало неоднозначную оценку. Так, В.О. Лучин, как судья Конституционного Суда РФ выразил особое мнение, в котором отмечалось: «Конституционное установление о том, что Президенте как гаранте Конституции «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80), породило немало спекуляций и по существу стало оправданием его вседозволенности. Это не означает, что Президент не связан Конституцией, может поступать по собственному усмотрению и принимать любые указы по всем вопросам независимо от того, к ведению какой ветви власти они относятся. Поэтому было бы большим упущением полагать, что Президент, например, убедившись в медлительности Федерального Собрания, вправе издавать указы, заменяющие законы».

Позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу вызывает ряд смежных вопросов. Так, например, если следовать позиции Конституционного Суда РФ, получается, что несмотря на принцип разделения властей, закрепленный Конституцией РФ, Президент РФ при определенных обстоятельствах вправе пользоваться прерогативами законодательной ветви власти, а законодатель, в свою очередь, ни при каких обстоятельствах не вправе вмешиваться в компетенцию Президента РФ¹. Кроме того, дискуссионным является вопрос определения "медлительности" работы парламента, ведь законотворчество традиционно осуществляется медленнее чем подзаконное правотворчество. Необходимо в данном случае вывести объективные показатели, которые позволили бы с точностью утверждать, что законодатель специально медлит с принятием нормативного акта.

По мнению ряда авторов, неясной остается юридическая судьба указа Президента РФ в случае принятия закона по предмету, который уже урегулирован ранее "восполняющим" указом. Из сложившейся практики, большинство "восполняющих" указов Президента РФ продолжают формально действовать и после принятия федеральных законов по аналогичным предметам. Данное обстоятельство может свидетельствовать о некачественной работе Администрации Президента РФ, поскольку на соответствующие структурные подразделения этого органа возложена обязанность представлять главе государства проекты указов о признании утратившими силу «восполняющих» актов.

На основании сказанного, нам представляется целесообразным принятие Президентом РФ не «восполняющих» указов, а развитие его законодательной инициативы.

Ситуация с правотворческой деятельностью Президента РФ осложняется так же тем, что Конституция РФ не ограничивает Президента РФ перечнем вопросов, по которым он вправе издавать акты и осуществлять правовое регулирование. Нередки случаи, когда Президент РФ принимает указы, носящие нормативный ха-

¹ Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дегтев. М.: Юрист. 2005. Стр. 63

"О мерах по ускорению процесса отселения беженцев и вынужденных переселенцев из аварийных зданий санаториев "Осетия" и "Редант"").

Таким образом, в правовых позициях Конституционного Суда РФ отражается политика государства, направленная на защиту конституционных прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев, создаются условия их социальной и правовой адаптации на территории Российской Федерации.

Е.А. Чернов

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Выборы – важнейший институт современной политической системы, обеспечивающий активное участие общественности в формировании органов власти. По сути, это центральный механизм выражения и представительства политических интересов, в частности, и общественных интересов, в целом, предполагающий как прямые формы гражданского действия, так и институционализированные виды артикуляции. К числу последних, без сомнения, относится электоральная активность групп интересов, позволяющая им за счет своих представителей в органах власти более эффективно участвовать в процессах принятия решений.

Рассматривая выборы в качестве базового механизма артикуляции общественных интересов в условиях современной представительной и плюралистической демократии, исследователи подчеркивают первичную роль групповых субъектов в электоральных процессах, фактически сводя всю политическую динамику в период выборов к деятельности стихийно образованных группировок, клиентел, формальных групп и ассоциаций.² Подобная абсолютизация функциональной роли групп интересов в электоральных кампаниях в целом характерна для американских политологов, что объясняется главным образом спецификой американской партийной системы, в рамках которой ведущие партии являются, по сути, своего рода «клубами избирателей», а также глубокими традициями гражданской активности, которые подкрепляются набором эффективных демократических процедур и практик.³

В европейской электоральной практике функциональные возможности групп интересов успешно замещаются партийной структурой. Именно партии в период выборов берут на себя роль эффективного «посредника» в конфликте интересов различных социальных групп, выступая при этом дееспособным «инструментом» этих процессов.⁴ В свою очередь, группы интересов получают возможность аккумулировать свои требования в рамках существующих партийных площадок, либо создавать новые.

¹ См.: Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания. 2006. №3.

² См.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. Сокр. пер. с англ. Под ред. М.В. Ильина, А.Ю. Мельвиля. М., 2002. С. 122-156.

³ См.: Вишняков А.С. Группы интересов и финансирование президентских выборов в США (70-е – 90-е годы XX века). Автореф. дисс. ... канд. полит. н. Нижний Новгород, 2001.

⁴ См.: Lipset S., Rokkan S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction // Party System and Voter Alignments. Cross-National Perspectives. N.Y.; L., 1967. P. 26-27.

Электоральная активность бизнес – сообщества и реализация в ходе выборов комплекса сложившихся в его рамках интересов – это общероссийская тенденция. Однако, не всегда она имеет определяющее влияние на исход избирательной кампании, дополняясь другими факторами. Наглядный пример в этом отношении демонстрирует Саратовская область. Без сомнения, экономические факторы лежат в основе саратовской электоральной практики в 1990-е – 2000-е годы. Победившего в сентябре 1996 года на первых губернаторских выборах в регионе Д. Аяцкова, некоторые аналитики и эксперты рассматривают в качестве выразителя интересов блока региональной партийно-хозяйственной номенклатуры с новыми финансовыми структурами; отмечая, что в своей предвыборной кампании он опирался на обширную финансовую группировку, которая поддерживала его материально и была заинтересована в его продвижении как чиновника и политического деятеля.¹ Главным вектором политического и экономического развития региона в этот период стала монополизация всех рычагов управления новой управленческой командой.

Подобная система взаимодействия с политическим и бизнес - сообществом со временем доказала свою неэффективность и полностью утратила своей ресурсный потенциал, хотя, безусловно, на начальных этапах она позволяла решать главе региона политические задачи и приносила ощутимые экономические дивиденды.

Одной из важнейших форм проявления политической активности региональных групп интересов являются муниципальные выборы. Местный уровень представляется для них принципиальным, поскольку здесь реализуются правовые отношения в области муниципальной собственности, в том числе земельные, кроме того, органы местного самоуправления обладают рядом иных полномочий, затрагивающих сферы, на которые направлена активность заинтересованных групп.

Основной технологией участия групп интересов в электоральном процессе под эгидой Общероссийский народный фронт стало предварительное голосование, так называемые праймериз. Наиболее активно данная технология была развернута в августе 2011 года в ходе формирования списка кандидатов от партии «Единая Россия».

Всего по стране было выдвинуто 4705 участников предварительного отбора кандидатов в депутаты. По Саратовской области – 67². Вышеизложенное позволяет сделать ряд выводов:

1. Группы интересов являются активным субъектом электоральных процессов, за счет избирательных процедур эффективно обеспечивая свое представительство в органах власти различного уровня, артикулируя свои интересы и реализуя их процессе принятия решений. Электоральная субъектность групп интересов может быть как прямой, так и косвенной.

2. Многоуровневая структура региональных электоральных процессов предоставляет широкие возможности для исследования специфики и особенностей электоральной субъектности групп интересов. При этом, важно учитывать не только все многообразие групповых интересов, представленных в конкретных

прямого указания на подзаконный характер актов Президента РФ в действующей Конституции, в отличие от предшествующей, позволяет Президенту в случае отсутствия закона подменять его изданием собственного указа, выполняющего при этом роль закона¹.

С момента становления института президентской власти в России акты Президента постепенно приобрели все более значимый характер внутри иерархии нормативных актов. Учитывая законодательный характер большинства нормативных указов, можно сделать вывод о постепенном (начиная с 1992 г.) прекращении российского права в "указное право"². В последующие годы (вплоть до 1998г.) количество нормативных указов увеличивались. Президент принимал указы "законозаменяющего" характера, в том числе порой и в отступление от действующих законов³.

После вступления в силу Конституции 1993 г. и начала работы Федерального Собрания как органа законодательной власти ситуация упорядочилась, но вопрос о юридической силе президентских указов по отношению к федеральным законам остается до сих пор до конца не решенным. Прежде всего, это связано с дискуссией о допустимости издания Президентом так называемых «опережающих» («восполняющих») указов, заполняющих пробелы в правовом регулировании впредь до принятия соответствующих федеральных законов.

В отечественной науке две основные точки зрения на соотношение указов Президента РФ и федеральных законов. Одни авторы считают, что нормативно-правовые акты Президента РФ представляют собой разновидность подзаконных актов без каких-либо изъятий. То есть акты Президента РФ издаются на основании и во исполнении законов и не могут противоречить законам, а в случае коллизии предпочтение должно отдаваться законодательству. Сторонники данной точки зрения объясняют это тем, что Президент РФ не вправе вторгаться в сферу законодательного регулирования⁴.

Например, В.О. Лучин отмечает: "Особый статус Президента РФ, наличие у него сильных властных полномочий не означает, что он обладает законодательными прерогативами и не может издавать указы, имеющие силу законов или изменяющие их"⁵.

Сторонники другого подхода полагают, что в случаях отсутствия законодательного регулирования общественных отношений Президент РФ не только может, но и должен восполнить такие пробелы своими указами.

Главным выразителем такого подхода стал сам Конституционный Суд РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 года №

¹ Правовой статус Президента Российской Федерации / Под. общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997. Стр. 92

² Зуйков А.В. Расширение компетенции института президентства нормативными актами Президента РФ в 1991-1993 гг. / А. В. Зуйков // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. Стр. 22

³ Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М. 2005. Стр. 195

⁴ См., например: Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ. М., 2000

⁵ Лучин В.О. Указ – источник права. // Юридический мир. 1998. № 1 стр. 35.

¹ См.: Малякин И. Саратов и его руководители: пути воинов // Панорама. 1995. №1 (37).

² Праймериз в Саратовской области. Официальный сайт ОНФ //

<http://narodfront.ru/saratovskaya/20110721/379971218.html>. Просмотр от 06.09.2011.

государственности в России. Мы желаем КС РФ (и хотим), чтобы он был **действительно** генератором конституционализма демократической России.

Н.А. Кишоян

АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА РФ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Конституция Российской Федерации **1993** г. определяет статус Президента РФ как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина и наделяет его широкими полномочиями по конкретизации правового статуса личности в России. Президент России использует различные правовые формы реализации своих полномочий. Одной из форм является его правотворческая деятельность: издание нормативных и ненормативных правовых актов.

Президент РФ обладает широкими полномочиями в области издания правовых актов. Исходя из норм, закрепленных в Конституции РФ и сложившейся правотворческой практики, акты главы государства различаются как по форме (указ, распоряжение), так и по критерию их нормативности (нормативные и ненормативные).

Президент РФ издает свои акты только в формах, установленных Конституцией и ряд авторов видят в этом «один их критериев конституционности акта вообще»¹. Конституционный Суд РФ еще в **1993** г. высказал свою правовую позицию по данному вопросу, указав, что практика принятия Президентом РФ каких-либо актов, форма которых не предусмотрена Конституцией РФ является нарушением требований Конституции².

Конституция РФ в п. **3** ст. **90** устанавливает, что акты, издаваемые Президентом РФ, относятся к категории подзаконных. Они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. В последнее время в системе нормативных актов все более значимую роль стали играть указы Президента РФ, причем складывается практика расширительного толкования нормотворческой компетенции Президента³.

Подзаконность актов Президента РФ по отношению к российской Конституции и федеральным конституционным законам под сомнение не ставится. Дискуссионным остается вопрос соотношения нормативных актов главы государства и федеральных законов. Основная трудность здесь заключается в том, что «отсутствии

электоральных процессах, но и демонстрировать уровень их реализации, создавая структуру группового представительства в органах власти.

3. Выборы регионального уровня (губернаторские и парламентские кампании) в современных условиях не способствуют широкому участию групп интересов. Существующие в России институциональные ограничения, а также высокая ресурсная емкость избирательных кампаний позволяет рассчитывать на эффективное и результативное участие лишь некоторым групповым субъектам. Наиболее высоки шансы в этом отношении у групп, представляющих интересы бизнес-сообщества, административной и парламентской элиты.

4. Муниципальная электоральная практика в современной России также не способствует эффективному и результативному участию групп интересов. Входные барьеры и ресурсные требования к акторам здесь намного ниже, чем на вышестоящем электоральном уровне, однако круг участников существенно не расширяется. Об этом, в частности, свидетельствует фактическое отсутствие электоральной субъектности у групп, которые сформированы на основании общности профессиональных или социальных интересов. Наибольшей электоральной эффективностью обладают материальные, частные и неформальные союзы, что обусловлено более четким пониманием общих целей, которые их объединяют по сравнению с духовными, общественными и формальными объединениями.

Е.С. Чугунова

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ЗАЩИТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

Первые шаги в развитии нормативно-правовой базы в области высшего образования были сделаны российскими законодателями в начале **1990**-х гг. еще до принятия Конституции Российской Федерации. До **1992** г. в нашем государстве законов прямого действия в области высшего образования не было. На начальном этапе становления современного понимания права на высшее образование нормативной базой модернизации системы образования стали Указ Президента РФ от **11** июля **1991** г. «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»¹ и Закон РФ от **10** июля **1992** г. «Об образовании»² (действует в ред. от **18** июля **2011** г.).

¹ См. Конституция. Закон. Подзаконный акт / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., **1994**. Стр. **41**

² См. Постановление Конституционного суда РФ от **2** апреля **1993** г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от **29** декабря **1991** г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного постановления Президента РФ и Верховного Совета РФ от **3** января **1992** г. «Ою административно-территориальном делении города Москвы», Указ Президента РФ от **12** января **1992** г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи **10** Закона РФ от **5** марта **1992** г. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости РФ. **1993**. №17. Ст. **621**

³ См. Конституция. Закон. Подзаконный акт. М., **1994**. Стр. **84-85**

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. **1991**. № **31**. Ст. **1025**; СЗ РФ. **2001**. № **8**. Ст. **728**; **2002**. № **40**. Ст. **3905**; **2003**. № **9**. Ст. **851**.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. **1992**. № **30**; СЗ РФ. **1996**. № **3**. Ст. **150**; **1997**. № **47**. Ст. **5341**; **2000**. № **30**. Ст. **3120**; № **33**. Ст. **33 48**; № **44**. Ст. **4399**; **2001**. № **1** (ч.1). Ст. **2**; № **53** (ч.1). Ст. **5030**; **2002**. № **7** Ст. **631**; № **12**. Ст. **1093**; № **26**. Ст. **2517**; № **30**. Ст. **3029**; № **52**(ч.1). Ст. **5132**; **2003**. № **2**. Ст. **163**; **2005**. № **1** (ч. 1). Ст. **25**; № **19**. Ст. **1752**; № **30** (ч. 1). Ст. **3101**; **2008**. № **9**. Ст. **813**; № **17**. Ст. **1757**; **2011**. №30 (ч.1). Ст. **4590**.

Только через три года после принятия действующей Конституции РФ Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹ (действует в ред. от 6 октября 2011 г.).

Отдавая должное законодателям, которым удалось заложить достаточно логичную и многоаспектную основу образовательного законодательства, в целом направленную на обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного высшего образования; формирование в системе образования эффективных организационно-экономических механизмов привлечения и использования ресурсов; развитие самоуправленческих начал в системе высшего образования, следует отметить, что изучение специальной литературы², анализ практики реализации конституционного права на высшее образование дают основание считать данные законы не свободными от недостатков как содержательного, так и технико-юридического характера.

Данный вывод подтверждается неоднократными попытками совершенствования законодательного регулирования высшего образования. Анализ динамики изменений федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» показывает, что в него вносились многочисленные изменения и дополнения федеральными законами (в 2000 г. - два раза, 2002 г. - один раз, 2003 г. - три раза, 2004 г. - один раз, в 2005 г. - два раза, в 2006 г. - пять раз, в 2007 г. - одиннадцать раз, в 2008 г. - шесть раз, 2009 - девять раз, 2010 г. - четыре раза, 2011 г. - четыре раза). Действие ряда норм указанного Закона о высшем образовании в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета, неоднократно приостанавливалось федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год³. Приведенная статистика наглядно демонстрирует мобильность, динамичность правового поля в сфере высшего образования. Вместе с тем, это также свидетельствует о насущной необходимости совершенствования правового регулирования конституционного права на высшее образование.

Помимо федеральных законов, многие вопросы, касающиеся реализации права на высшее образование, регламентированы подзаконными нормативными актами (например, Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)»⁴, от 6 мая 2008 г. № 343 «О порядке оказания государственной поддержки в 2008 году государственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования субъек-

полнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 11 декабря 2004 года).

Согласно оспариваемой норме ФЗ гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.¹ По существу КС РФ **выявил** новое полномочие Президента РФ вносить кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ, полномочие, не предусмотренное Конституцией РФ. Что это (скрытое полномочие), выявленное в духе, но не из буквы Конституции РФ?

Следует вспомнить, что Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края делал совершенно противоположный вывод. Получается, что в одних случаях КС РФ, формулируя свои правовые позиции, исходит из духа и буквы Конституции РФ, в других исходит только из буквы Конституции РФ. Удивительная трансформация аргументации выявления конституционно-правового смысла норм Конституции РФ!

Справедливости ради следует вспомнить, что КС РФ в ряде случаев выносит вердикты, отвечающие подлинному смыслу и духу конституционных принципов избирательного права. Мы имеем в виду ряд его постановлений относительно права на голосование «против всех». КС РФ очень четко сказал: институт голосования «против всех» имеет общенормативное значение.²

Общественные отношения по поводу голосования на выборах «против всех» кандидатов входят в состав фактических конституционных отношений, которые даже в отсутствие юридической Конституции РФ прямого указания на них, справедливо отмечают Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, определяют нормативное содержание выборов как формы непосредственного народовластия и являются элементом правового статуса гражданина России.³

К сожалению, впоследствии федеральный законодатель исключил из избирательного бюллетеня графу «против всех». В данном случае возникает вопрос к законодателю: какое правонарушение (деликт) совершил избиратель, которому запрещается впредь голосовать «против всех»; в чем вина данной категории избирателей? Запрет этот антиконституционен. Грустно все это!?!

Резюмируя, констатируем: учреждение Конституционного Суда РФ – это выдающееся событие в истории постсоветской России. В его деятельности были разные периоды, неоднозначные, об этом сказано много. Мы заострили в наших кратких эссе размышлениях внимание на решениях, которые, по нашему мнению, не имеют права на повторение в будущем. Ибо такие решения (хочется надеяться, что их не будет больше) не могут быть ориентиром формирования правовой

¹СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135; 2000. № 3. Ст. 354; № 29. Ст.3001; № 33. Ст. 3348; № 44. Ст. 4399; 2001. № 1 (ч.1). Ст.2; № 53 (ч.1). Ст. 5030; 2002. № 26. Ст. 2517; № 52 (ч.1). Ст.5132; 2003. №2. Ст. 163; № 14. Ст. 1254; № 28. Ст. 2888; № 52 (ч.1). Ст.5038; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 2. Ст. 360; № 7. Ст. 838; № 17. Ст. 1932; № 29. Ст. 3484; № 43. Ст. 5084; № 44. Ст. 5280; № 49. Ст. 6068, 6069, 6070, 6074. 2008. № 9. Ст. 813; № 17. Ст. 1757; 2011. №41 (ч.1). Ст. 5636.

² См.: Сырых В. М. Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000; Братановский С. Н. Правовое регулирование образовательных услуг. Саратов, 2003; Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. М., 1997; Шкатулла В. И., Смолин О. Н., Широбоков С. М., Утенков В. М. Проблемы функционирования и развития законодательства об образовании. М., 1999. и др.

³ Например, Федеральными законами от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ, от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ, от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ.

⁴См.: СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 731.

¹ СЗ РФ. 2006. № 3. Ст.336.

² СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515; 2002. № 6. Ст. 626; 2000. № 19. Ст. 2102; 1998. № 25. Ст. 3002; 1995. № 29. Ст. 2860.

³ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: «Формула права», 2005. С. 176

18 Конституции РФ). «Это конституционная реальность, - пишет ныне в отставке судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук, - которая должна определять практику законотворчества и применения законодательства. Все остальные конституционные принципы – равноправия и самоопределения народов, государственного суверенитета и безопасности, государственной целостности и территориального единства и другие – могут рассматриваться как однопорядковые, но подчиненные конституционному принципу признания человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности».¹

Уместно привести и мысль, высказанную судьей Конституционного Суда РФ В.О.Луциным, ныне в отставке: «Суверенитет Российской Федерации, ее независимость и государственная целостность – ценности очень высокого порядка, но они (я исключаю противопоставление) инструментальны по отношению к другой – высшей конституционной ценности – правам и свободам человека».² По существу Конституционный Суд России при рассмотрении запроса Саратовской областной Думы о конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» повторил, как и при рассмотрении «чеченского дела», свой прежний подход к оценке высших конституционных ценностей России.³

Следует констатировать, что вердикт Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. предопределил как дальнейшее развитие избирательной системы, так и ограничение равного избирательного права. Его решение было положено в основу новелл Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Грустно и не без иронии вспоминаются строки из периодической печати, опубликованные после оглашения 17 ноября 1998 г. Постановления Конституционного Суда: «Конституционный Суд России не захотел обеспечить реальные избирательные права граждан нашей страны, оказавшиеся урезанными по закону о выборах депутатов Госдумы...надежда на справедливость похоронена членами КС...».⁴

Конституционные принципы избирательного права, в том числе и принцип равноправия избирателей – это величайшее завоевание человечества. Принося их в угоду политической конъюнктуре, умаляя права человека в пользу государственных предпринимателей, мы девальвируем их, а в конечном счете обесценим и утратим.

Не утихают споры, в том числе и на международном уровне⁵, вокруг вердикта КС РФ, принятого им в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П, которым он (КС РФ) по существу признал конституционность ст. 18 ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и ис-

тов Российской Федерации, внедряющих инновационные образовательные программы»¹, от 9 апреля 2010 г. №291 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»² и др.).

Значительный удельный вес в системе федеральных подзаконных актов занимают нормативно-правовые акты Министерства образования и науки РФ³.

Но особая роль в формировании российской правовой доктрины в области образования принадлежит Конституционному Суду РФ. Отдельные положения Закона «Об образовании» Постановлениями Конституционного Суда РФ были признаны не соответствующими Конституции РФ⁴.

В Постановлении от 27 декабря 1999 г. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что принцип автономии высших учебных заведений непосредственно не закреплен в Конституции РФ, но вместе с тем он является основополагающим для деятельности вузов и входит в число тех правовых принципов, на которых основывается государственная политика в области образования, определяются взаимоотношения государства и высших учебных заведений⁵.

В Постановлении 24 октября 2000 г. № 13-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации "Об образовании", статьи 1 Федерального закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и пункта 7 статьи 27 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной"⁶ Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что установление запрета на приватизацию расположенных в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений и высших учебных заведений фактически свидетельствует об отступлении от провозглашенного статьей 19 Конституции

¹См.: СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2179.

²См.: СЗ РФ. 2010. №16. Ст. 1907; 2011. №17. Ст. 2430.

³См., например, Приказ Минобразования РФ от 19 января 2004 г. № 158 «О создании Совета по координации управления качеством высшего профессионального образования» // Межведомственный информационный бюллетень. 2004. № 8; Приказ Министерства образования и науки РФ от 23 мая 2007 г. № 147 «Об утверждении порядка предоставления в 2007 году субсидий из федерального бюджета федеральным агентствам по образованию на внедрение инновационных образовательных программ для образовательных учреждений высшего профессионального образования, являющихся бюджетными учреждениями» // Российская газета. № 195. 2007. 25 июля; Приказ Минобразования РФ от 2 сентября 2011 г. №2253 «Об утверждении перечней показателей деятельности образовательных учреждений высшего профессионального, среднего профессионального и начального профессионального образования, необходимые для установления их государственного статуса» // СПС «Консультант плюс».

⁴ Отдельные положения Закона были признаны не соответствующими Конституции РФ Постановлениями Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П (СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 354) и от 24 октября 2000 г. № 13-П (СЗ РФ. 2000. № 44. Ст. 4399).

⁵См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. №19-П по делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.М. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

⁶См.: СЗ РФ. 2000. № 44. Ст. 4399

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Коллектив авторов / Под ред. В.В.Лазарева. М.1997. С.20 (автор комментируемой статьи проф. Н.В. Витрук).

² Лучин В.О. «Указное право России». М., 1996. С.39.

³ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

⁴ Катаян К. Дело о пяти процентах. После выборов 1999 года в парламенте могут остаться только две фракции – КППРФ и ЛДПР // Известия. 1998. 18 нояб.

⁵ См.: Закатнова Анна. Имеешь право. Конституционный суд заменил баррикады // РГ, 31 октября 2011 г.

Российской Федерации принципа равенства и о дискриминации определенной категории граждан в зависимости от места жительства и рода занятий. Положения пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации "Об образовании" были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3).

Подведем итог. Конституционный Суд РФ создал основы самостоятельности высших учебных заведений, подтвердил законность создания материальных основ их создания и функционирования. Тем самым были созданы дополнительные гарантии реализации и защиты конституционного права на высшее образование. Модернизация нормативно-правовой базы в сфере образования требует теоретического осмысления имеющихся проблем и разработки вариантов их решения на всех уровнях правового регулирования. Также глубокого осознания требует внешняя и внутренняя политика конкретного образовательного учреждения, так как переход к рынку в период глобализации требует создания такого правового и организационно-экономического механизма функционирования вузов, который бы адекватно отражал состояние внешней среды и соответствовал международному стандарту прав человека.

Амарбаяр Чулуунжав

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА КОНСТИТУЦИОННОГО ЦЭЦА (СУДА) МОНГОЛИИ

Существует мнение, что конституционно-правовой статус органа конституционного судебного контроля – это совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции, иных нормативных актах и характеризующих этот орган как часть государственного механизма, определяющих его как самостоятельную организационную единицу, а также как орган, осуществляющий особую функцию государства – судебную деятельность, в форме конституционного правосудия (т.е. устанавливающих его компетенцию и порядок деятельности)¹. Правовой статус государственного органа очерчивается его полномочиями (властными правами и обязанностями), составляющими его правовой статус, который указывается только прямо в законе.

Конституционный Цэц (Суд) представляет собой полномочный орган высшего контроля за соблюдением Конституции Монголии. Статус и полномочия урегулированы как в Конституции Монголии, так и в специальных законах: законе от 08.05.1992 г. "О Конституционном Цэце" и законе от 01.05.1997 г. "О порядке рассмотрения споров в Конституционном Цэце". Исследователи называют Конституционный Цэц специальным особым органом правосудия² и в отличие от других специализированных судов его статус носит конституционный характер.

¹ Несмеянова.С.Э Конституционный судебный контроль в Российской Федерации.проблемы теории и практики // Екатеринбург 2004 С.88;

² Амарсанаа. Ж, Чимид.Б, Мухийт.Р, Төр-Од.Л Обновление судебной власти Монголии: очерки последнего 20-и лета // УБ 2010

равное избирательное право может быть ограничено законом таким образом, чтобы гарантировать представительство субъектов Федерации с малочисленным населением и тем самым обеспечить надлежащий представительный характер и легитимность федерального парламента».¹

Позволим не согласиться с аргументами Конституционного Суда РФ. Во-первых, федеративный характер российского парламента находит свое выражение как в его структуре, так и в порядке формирования его палат и в их компетенции. Совет Федерации отражает интересы территорий, именно в порядке его формирования прежде всего выражен принцип федерализма. Ведь независимо от численности субъекта Федерации в составе Совета Федерации Федерального Собрания РФ участвуют по два представителя от законодательной и исполнительной власти. Во-вторых, половина состава Государственной Думы избиралась по одномандатным избирательным округам, и «цена голоса» в одномандатном округе не должна связываться с малочисленностью субъекта Федерации.

Известно, что в советское время при избрании высшего органа государственной власти – Верховного Совета, а впоследствии Съезда народных депутатов применялись два принципа определения избирательных округов: территориальный и национально-территориальный. Государственная Дума – это не все Федеральное Собрание России, а только его часть. Поэтому правовая позиция Конституционного Суда РФ о том, что проведение выборов в Государственную Думу на основе единой нормы представительства, без исключения, предусмотренного оспариваемым положением, поставило бы под вопрос федеративный характер российского парламента, не выдерживает критики. Конституционный Суд РФ допустил в данном случае отождествление, смешение разных принципов образования избирательных округов.

В-третьих, в данном деле к разным основам конституционного строя России Конституционный Суд РФ подошел неодинаково. «Демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав граждан, с одной стороны, - сказано в мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ, - и принципы федерализма и равноправия субъектов Федерации, с другой стороны, могут в известной мере входить в юридическое противоречие». По существу Конституционный Суд РФ в анализируемом вердикте противопоставил две основы конституционного строя Российской Федерации: федерализм и права, свободы человека и гражданина. Весьма странная интерпретация основ конституционного строя, обладающих равной юридической силой. Федерализм поставлен был Судом выше, чем права и свободы гражданина. В угоду чего? Политической целесообразности или дань стереотипам прошлого? Ведь главная особенность Конституции РФ 1993 г. состоит в том, что человек, его права и свободы поставлены в ней на вершину конституционного строя. Они являются высшей ценностью. Именно принцип приоритетности ценности человека, его прав и свобод пронизывает все содержание Конституции России. Более того, права человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяя смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, и обеспечиваются правосудием (ст.

¹См.: СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

Как известно, федеральный законодатель допускал определенные отклонения от единой нормы представительства. Одномандатные округа должны были отвечать следующим требованиям: равенство числа избирателей в избирательных округах в пределах одного субъекта РФ с допустимым взаимным отклонением не более 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных районах – не более 15 процентов.

Избирательный округ образует одну территорию; не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий; на территории субъекта РФ с числом избирателей меньше единой нормы представительства образуется по одному избирательному округу (ст. 11 Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Что же получилось тогда на практике? При построении схемы одномандатных избирательных округов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, руководствуясь ч. 2 ст. 11 названного Закона, образовала 24 одномандатных избирательных округа (в пределах территории субъекта РФ) менее единой нормы представительства.¹ Кроме того, и это самое парадоксальное обстоятельство, различие между отдельными одномандатными избирательными округами достигло чрезвычайно огромных пределов, выходящих за рамки закона, справедливости и вообще разума и логики. Так, например, число избирателей в Эвенкийском автономном округе составило 12368, а в Сыктывкарском – 768404 избирателя. Таким образом, различие между названными избирательными округами составляет более чем в 62 раза. О каком, собственно говоря, равном избирательном праве в России может быть идти речь в данном случае?! Поэтому, как справедливо отметил судья Конституционного Суда РФ Н. Ведерников, «вряд ли можно считать такие численные различия при образовании избирательных округов в различных субъектах Российской Федерации относительного единого электората страны нечрезмерными, а, следовательно, допустимыми и справедливыми».²

Вердикт Конституционного Суда РФ по данному положению был таков: «Признать содержащееся в абзаце втором ст. 5 и ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» положение об образовании избирательного округа на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше единой нормы представительства не противоречащим Конституции Российской Федерации» (п.2 резолютивной части).³

Доводы Конституционного Суда России в данном случае следующие: «Законодатель допускает в качестве вынужденной меры определенные отступления от общей нормы представительства, то есть прибегает к ограничению равного избирательного права в пользу принципа федерализма». Поэтому Конституционный Суд РФ считает, «что в целях сохранения целостности федеративного государства

Прежде всего основная сущностная характеристика статуса Конституционного Цэца Монголии состоит в том, что он является не только органом высшего государственного контроля, но и специализированным судом¹.

Принципиально существенная дефиниция статуса Конституционного Цэца Монголии, содержащаяся в действующей Конституции, означает, что Цэц занимает особое место в системе органов государственной власти: не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех ее ветвей². Но у Цэца есть черты, присущие органу судебной власти: 1) Цэц не возбуждает производство дел по спору самостоятельно, для этого ему необходимо обращение заинтересованных лиц и запрос компетентных органов или должностных лиц; 2) согласно ст.1 Закона "О порядке рассмотрения споров в Конституционном Цэце", задачи и методы осуществления функций соответствуют назначению правосудия; 3) Цэц рассматривает дела по особой, закрепленной Законом "О порядке рассмотрения споров в Конституционном Цэце" процедуре, которая максимально приближена к судебной; 4) члены Конституционного Цэца руководствуются теми же принципами, что и судьи: принципами независимости, состязательности, гласности, непосредственности и непрерывности заседания, равноправия сторон (ст.12 Закона от 08.05.1992 г. "О Конституционном Цэце" и ст. 4, 5, 7, 9, 12, 18 Закона от 01.05.1997 г. "О порядке рассмотрения споров в Конституционном Цэце"); 5) Цэц зависит от фактических, известных ему обстоятельств дела³ и дает казуальное толкование Конституции, которое, в отличие от нормативного, распространяется только на случай, рассматриваемый в данном деле. При этом толкование напоминает об обязанности соблюдения данной нормы законодателем; 6) Цэц выносит решения, являющиеся окончательными и обязательными для всех субъектов права.

В то же время Цэц представляет собой конституционный государственный орган, характеризующийся следующими специфическими признаками: 1) обладает монополией на осуществление высшего контроля за соблюдением Конституции – по сути особого направления в государственно-властной деятельности; 2) наряду с высшими органами страны, такими как Президент Монголии, Великий Государственный Хурал и другие, занимает высшее положение в системе органов государственной власти; 3) обладает особой компетенцией: решает вопрос о конституционности актов законодательной и исполнительной власти, международных договоров, о нарушении Конституции высшими должностными лицами и о наличии/отсутствии оснований для их отставки/отзыва; 4) занимает особое положение в системе разделения государственной власти, соответствующее главе о Цэце Конституции Монголии.

¹ Амарсанаа Ж., Чимид Б., Мухийт Р., Төр-Од Обновление судебной власти Монголии: очерки последнего 20-и лет // УБ 2010. ISBN 99962-0-166-0; стр.142 .

² Глава 3 Конституции Монголии о государственном устройстве Монголии состоит из четырех разделов: 1) Государственный Великий Хурал (законодательный орган); 2) Президент Монголии; 3) Правительство Монголии; 4) Судебная власть. А Конституционному Цэцу посвящена глава 5 Основного закона Монголии, которая текстуально не связана с главой о государственном устройстве.

³ См. Сарангуя Ц. Конституционное процессуальное право: основное понятие, актуальные вопросы. УБ 2005 пер.с мон.

¹ См.: Выборы депутатов Государственной Думы 1995: Электоральная статистика: Сборник ЦИК РФ. М., 1996. С. 21.

² Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.Ведерникова//СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

³ См.: СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

Помимо этого Цэц занимает особое положение и в системе сдержек и противовесов, ограничивая как законодательную и исполнительную власть (решает вопрос о конституционности актов и действия должностных лиц), так и в определенной мере судебную (выносит заключение по вопросу, допущено ли нарушение Конституции Главным судьей Верховного Суда) и учредительную (предложения по внесению изменений и дополнений в Конституцию парламенту может представить только Конституционный Цэц); результаты его деятельности влияют на все области действия права: правотворчество, правоприменение и формирование правосознания¹.

Цэц, в отличие от судов общей юрисдикции² решает только вопросы права, действует как орган защиты Основного закона, определенным образом ориентируя всех иных субъектов права в вопросах ее применения. Его решения общеобязательны и окончательны. Отметим, что Цэц создает баланс между государством и гражданином в правовой системе, между всеми ее элементами, позволяет обеспечить законную и справедливую реализацию прав и законных интересов граждан.

В соответствии с Конституцией Монголии полномочия Конституционного Цэца могут делиться (по объектам контроля) на две группы:

1) закон и решение - в этой группе представлены законы и решения Великого Государственного Хурала, указы и другие решения Президента, постановления и другие решения Правительства, международные договоры Монголии, решения, касающиеся рассмотрения дел Центральными избирательными органами по выборам в Великий Государственный Хурал (парламент), выборам Президента, решения по проведению референдумов;

2) деятельность должностных лиц - в данную группу полномочий входит наличие или отсутствие нарушений Конституции со стороны Президента, Председателя Великого Государственного Хурала, депутатов этого Хурала, Премьер-министра, членов Правительства, Генерального судьи Верховного Суда, Генерального Прокурора; наличие или отсутствие достаточных оснований для отставки Президента, Председателя Великого Государственного Хурала, Премьер-министра, отзыва членов Великого Государственного Хурала³. (В соответствии с частью 1. ст. 66 Конституции Монголии “Конституционный Цэц рассматривает и разрешает споры о нарушениях Конституции по собственной инициативе на основе заявлений и сообщений граждан или по просьбе Великого Государственного Хурала, Президента, Премьер-министра, Верховного Суда, Генерального прокурора”);

¹ См.: Красикова А.В. Организация конституционной юстиции в России и Монголии: компаративистский анализ // www.adhdportal.com

² Ст.48 Конституции Монголии: Основная судебная система состоит из Верховного Суда Монголии, судов аймаков, столицы, сомонных или межсмонных, районных судов. Могут создаваться специализированные суды по уголовным, административным и другим видам судопроизводства. Не допускается, чтобы деятельность и решения специализированных судов находились вне контроля Верховного Суд. Соответственно, Верховный суд представляется общей юрисдикции Монголии.

³ Сарангуя Ц. Актуальные вопросы, развитие и возникновение конституционного процессуального права Монголии. дисс. на соиск. уч. степ. док. юрид. наук УБ, 2008.

центрируем внимание на том, что КС РФ согласно ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» решает **исключительно** вопросы права. К сожалению, именно при определении конституционности конкретной нормы избирательного законодательства, при формулировании своей правовой позиции КС не может не учитывать, образно говоря, иметь в **уме** и практическую сторону выборов. Ибо конституционная сущность свободных выборов находит свое выражение в таких его конституционных функциях: выборы высшее непосредственное выражение народом своей власти; в юридическом смысле – это акт вручения народом (в лице избирательного корпуса) своим представителям права на осуществление своей власти; это легитимный способ реформирования системы власти, ее **конституирование**.

КС принял более **30** постановлений и десятки определений по делам, возникающим из избирательных правоотношений, каждое из которых предотвратило многие нарушения избирательных прав граждан. Это реализовывалось КС РФ посредством контроля при проверке конституционности различных законов о выборах. В ряде случаев решения КС предопределяли выбор законодателем конкретной избирательной системы.

Юбилей КС – это и повод высказать ряд претензий. Понимая, что избирательная практика (правового регулирования и проведения выборов) апробирована уже неоднократно, и видимо, к сожалению, в ближайшее время может не измениться (увы, а может быть!?), позволим высказать соображения, не отвечающие официальному курсу.

Несколько штрихов относительно правовой позиции КС РФ, изложенной им в Постановлении от 17 ноября 1998 г. применительно к принципу равного избирательного права.¹ Автор настоящих заметок выступал в КС РФ в качестве представителя Саратовской областной Думы по запросу в КС РФ о конституционности статьи 5 и ч. 2 ст. 11 ФЗ от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающих правила образования одномандатных округов, которыми, по мнению заявителя, нарушался один из основополагающих принципов избирательного права – принцип равного избирательного права. Хотя сегодня законодатель на федеральном уровне **ушел** от одномандатных избирательных округов, в принципе не исключено, что в будущем Россия вновь может возвратиться к смешанной избирательной системе на федеральном уровне.

Итак, в чем же было существо спора. В запросе Саратовской Областной Думы отмечалось: «Не отвечают принципу равенства избирательных прав и положения ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 11 Федерального Закона об исключении из общего правила формирования одномандатных избирательных округов субъектов РФ с числом избирателей меньше единой нормы представительства, так как равное представительство всех субъектов Федерации в Федеральном Собрании обеспечивается конституционным порядком формирования Совета Федерации Федерального Собрания, то есть количество избирателей на один округ не должно зависеть от количества населения субъекта Российской Федерации».

¹ СЗ РФ. 1998. № 48. ст. 5969.

ВЫБОРЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ (РАЗМЫШЛЕНИЯ)

Учреждение Конституционного Суда РСФСР в 1991 году – это выдающееся событие в истории новой России. Конституционный Суд России – ровесник демократической российской государственности. Его создание и начало работы пришлось на самый драматичный период XX столетия нашей Родины. Это был период распада некогда могущего государства – Советского Союза, оказавшего огромное влияние на все развитие мировой цивилизации. Его распад негативно сказывается и ныне. 20-летний период постсоветской России неоднозначен, противоречив. Все это время Конституционный Суд **стремился** внести свою лепту в становление институтов правовой государственности, стоял (по мере возможности) на защите прав и свобод российских граждан. Различные аспекты 20-летней деятельности КС постоянно находятся в центре внимания политиков, ученых, граждан. Достаточно упомянуть такой факт. Только 2-е издание Библиографии по конституционному правосудию (авт.-сост. М.А.Митюков, М., 2011) насчитывает более 11300 книжных, журнальных и иных публикаций не менее 3700 авторов.

В краткой публикации невозможно (и не под силу одному автору) раскрыть многогранную деятельность КС за эти 20 лет, даже анализируя какой-либо правовой институт, являющийся предметом рассмотрения в КС. Мы коснемся только отдельных аспектов института выборов.

Когда говорят об институте выборов, то при этом необходимо иметь в виду следующее. Свободные выборы – один из основополагающих институтов конституционного строя России, они отражают глубинную сущность российского конституционализма.

Демократические преобразования в российском государстве в 90-х г.г. XX столетия, несомненно, связаны и с институтом выборов. Именно первые альтернативные выборы 26 марта 1989 г. в нашем Отечестве явились первым шагом на пути к парламентаризму и в новой России. Выборы 12 декабря 1993 г. по существу **разрешили** послеоктябрьский конституционный кризис, позволили избежать острых социальных взрывов: в России были сформированы принципиально новые представительные органы государственной власти, они придали легитимность российской переходной политической системе.

Выборы – многогранное явление. Это самый массовый процесс, который знает право. Выборы призваны как **выявить** суверенную политическую волю избирателей, так и **узаконить** ее. Это высшее непосредственное выражение власти народа. Реализация института выборов вне правовой формы невозможна. Законодатель всегда определяющую, значительную часть общественных отношений, возникающих в процессе выборов, регулирует нормами права. Эти нормы получили наименование нормы избирательного права. При этом следует различать фактическую и юридическую стороны выборов, ибо первая без второй существовать может, а правовая без фактической – нет. Правовое регулирование избирательных отношений не изменяет их природы как фактических общественных отношений, а лишь **придает** им форму правовых отношений. Напоминая это азбучное положение, мы ак-

Согласно Конституции Монголии, в компетенцию Конституционного Цэца не входит полномочие толкования Конституции, хотя в разных доктринах монгольских исследователей указывается на право существования казуального толкования¹. В пункте 1.4 ст.50 Конституции предусмотрено: “Высший Суд Монголии дает официальное толкование по правильному применению всех законов, кроме Конституции”. В практике Конституционного Цэца приведен спор, связанный с толкованием Конституции Государственным Великим Хуралом, с нарушением статей Конституции Монголии. В Определении Конституционного Цэца от 23 марта 2001 года рассматривается право аутентического толкования Основного закона в соответствии с Конституцией, но официальное толкование Конституции не входит в полномочия Государственного Великого Хурала, так что Постановление Хурала №27 от 05 апреля 1993 и №10 от 26 июля 2000 года нарушило статью 25 и пункт 1 статьи 70 Конституции Монголии. На наш взгляд, отсутствие полномочия толкования Конституции в компетенции какого-либо государственного органа Монголии существенно замедлит дальнейшее развитие конституционного права Монголии.

Кроме того, в соответствии с Конституцией Монголии, в формировании Цэца участвуют три института государственной власти Монголии: законодательный, президентский и судебный. Цэц состоит из девяти членов, назначаемых парламентом страны на срок в 6 лет, каждые три по представлению парламента, Президента и Верховного Суда. Председатель Конституционного Цэца избирается из всех членов Цэца на 3 года. Председатель Цэца назначает своим заместителем члена Цэца, имеющего наибольший стаж работы в должности члена Цэца, а если этому критерию одновременно соответствует несколько членов Цэца, то Председатель назначает старшего по возрасту.

Подводя итог, отметим, что Конституционный Цэц Монголии выступает одновременно как орган, представляющий самостоятельный вид государственной власти – контрольную власть, и как специальный особый суд, который осуществляет конституционное судопроизводство.

¹ См. Амарсанаа, Ж, Чимид,Б, Мухийт,Р, Төр-Од,Л Обновление судебной власти Монголии: очерки последнего 20-и лета // УБ 2010

И.Н. Баранов

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ: ПОНЯТИЯ И ПРИЗНАКИ

Муниципальные правовые акты наряду с федеральными и региональными правовыми актами имеют важное значение для организации деятельности органов местного самоуправления.

В систему муниципальных правовых актов согласно п. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» входят: «1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования».¹

Исходя из вышеизложенного можно прийти к выводу, что понятие муниципального правового акта шире понятия муниципального нормативного правового акта, так как согласно данного закона в систему муниципальных правовых актов входят «нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования».

Так как муниципальный нормативный правовой акт это нормативный правовой акт, поэтому необходимо что понимается под термином «нормативный правовой акт» в юридической литературе.

В теории права есть доктринальные определения нормативного правового акта, которые по аналогии можно применять в сфере местного самоуправления. Однако, научные определения «нормативного правового акта» затрагивают небольшое количество характеристик, что при использовании и адаптации определения к правовой практике может вызвать путаницу в решении практических правовых вопросов, например, ответственности либо надзора.

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. № 131-ФЗ (ред. от 25.07.2011) // СЗ РФ. 2003. №40. Ст.3822

решения Конституционного Суда источниками права особого рода¹. Любопытна позиция В.В. Гошуляка. В частности, он подчеркивает, что фактически большинство авторов пытается отождествить решения Конституционного Суда РФ с нормативными актами, каковыми они не являются. Если же подойти к рассмотрению решений Конституционного Суда РФ как особого источника права, то многие дискуссионные вопросы были бы сняты сами собой. Для этого к числу традиционных источников права (нормативно-правовых актов, юридических прецедентов, правовых обычаев) следовало бы добавить решения высших судов, имеющие нормативное значение. Ведь качество нормативности присуще всем без исключения источникам права, а нормативные акты образуют лишь один из их видов². Учитывая определенное сходство интерпретационных решений федерального и региональных конституционных судов, данный вывод можно проецировать и на региональный уровень.

Как видится, говорить о том, что в процессе толкования конституции или устава другими органами власти возникают новые конституционно-правовые нормы, было бы неверным. Основной целью толкования является не создание новых норм конституционного права, а уяснение и разъяснение конституционных или уставных предписаний. Нормативно-правовые установления, возникающие в результате интерпретации не должны искажать смысл конституционных (уставных) норм или существовать автономно от них.

Следует подчеркнуть, что толкование выполняет и иные правореализационные задачи, к примеру, способствует обеспечению правовой охраны конституции или устава субъекта³. Действительно, официальное толкование конституций или уставов в некоторой мере ограждает их текст от неправомерных посягательств. Недвусмысленное разъяснение конституционных (уставных) норм способствует, а иногда вынуждает правореализующего субъекта действовать в строгом соответствии с конституцией или уставом. При наличии четкого официального толкования ему не остается повода сослаться на неопределенность характера конституционной (уставной) нормы. Вместе с тем справедливо отметить, что конечной целью толкования является все-таки не охрана конституции или устава, а уяснение и разъяснение ее норм. В ходе официальной интерпретации охрана конституции или устава, скорее, сопутствующая задача.

Таким образом, официальное толкование связано как с правотворческой, так и с правоохранительной реализацией основного закона, но вместе с тем не отождествляется и полностью не охватывается ими. Официальное разъяснение конституционных (уставных) норм органами конституционной юстиции имеет свой специфический характер, что позволяет говорить о толковании как об отдельном, интерпретационном способе реализации конституции или устава.

¹ См.: Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ в системе источников российского права // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 31.

² Гошуляк В.В. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источник права // Законодательство и экономика. 2007. № 9. С. 12.

³ Латкина М.А. Правовая охрана Устава субъекта Российской Федерации (опыт Самарской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 13; Гошуляк А.В. Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 14.

тельной власти, специальных учредительных органов или населения субъекта, а не судов. В ходе толкования конституционный (уставный) суд осуществляет только уяснение и разъяснение норм регионального основного закона, но не подменяет своими действиями субъекта, полномочного принимать, видоизменять или отменять конституционные (уставные) нормы.

К изложенной выше позиции близка другая распространенная точка зрения. Суть ее заключается в том, что в результате конституционно-правовой интерпретации возникают новые правовые нормы, носящие всеобщий и обязательный характер, не допускающие какой-либо иной интерпретации и не подлежащие оспариванию¹. Практика органов конституционного правосудия свидетельствует, что они, осуществляя толкование, обеспечивают не только верховенство и непосредственное действие конституции (устава), но также единство и стабильность конституционной законности и фактически участвуют в процессе нормотворчества². Сторонники нормативности решений конституционных (уставных) судов указывают также на то, что новые положения нормативного характера, формируемые судами, фактически развивают конституционные (уставные) нормы, но при этом находятся с ними в неразрывной связи³.

Данная позиция имеет право на существование, однако не является бесспорной. Как полагает И.Г. Дудко, конституционные (уставные) суды, обладающие правом официального толкования конституции, не создают в процессе толкования новые правила. Во-первых, это противоречит принципу разделения властей; во-вторых, упрощает процедуру изменения текста основного закона, создает возможность «пересмотра» решений законодателя; в-третьих, ставит постановления конституционного (уставного) суда в иерархии нормативных актов выше не только законов, принимаемых региональными парламентами, но и решений народных референдумов, проводимых в субъектах Федерации. Такой подход, реализованный на практике, означал бы отступление от конституционности, поскольку ни федеральная Конституция, ни конституции и уставы субъектов Российской Федерации не наделяют конституционные (уставные) суды правотворческими полномочиями (в том числе делегированными), правом издавать акты, которые бы содержали общие нормы⁴. Представленные здесь аргументы звучат достаточно убедительно, и есть основания с ними согласиться.

Стоит отметить, что уверенность в нормативности официальных комментариев, сделанных конституционными судами, разделяется далеко не всеми учеными. Некоторые из них полностью отвергают квалификацию актов толкования Конституции РФ Конституционным Судом как источника права⁵. Другие называют

Ученые правоведы дают следующие определения нормативного правового акта.

К примеру, академик В.С. Нерсесянц определяет нормативный правовой акт как «письменный правоустановительный акт государства, содержащий новые нормы действующего права»¹.

Профессор М.Н. Марченко утверждает, что «под нормативно-правовыми актами понимаются выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в которых содержатся нормы права. Это - акты правотворчества, с помощью которых и благодаря которым устанавливаются или же отменяются правовые нормы»².

Профессор О.В. Мартышин говорит, что «нормативный правовой акт (или нормативный акт) – это акт, содержащий нормы права и принятый в особом порядке государственными органами или уполномоченными государством лицами»³.

Общее у этих определений то, что нормативный правовой акт содержит нормы права – правила поведения общего характера, и принимается он государственным органом. Значит основным признаком муниципального нормативного правового акта, является то, что он направлен на установление общих правил поведения на территории муниципального образования, и принимается компетентным органом местного самоуправления. Это его и отличает от общепринятых определений «нормативного правового акта».

Верховный суд Российской Федерации определил понятие «нормативного правового акта», указав признаки характерные для него. Согласно пункту 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007г. №48⁴, существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: 1) издание в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Однако брать это определение за основу как определение муниципального нормативного правового акта нельзя, так как у него есть существенный недостаток

¹ Милошин А.А. Интерпретация правовых норм Конституционным Судом Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15. С. 22.

² Митков М. Толкование региональных конституций и уставов // Российская юстиция. 2000. № 8. С. 5.

³ Анцикин Е.С. «Преобразование» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в решениях региональных органов конституционной юстиции // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 8.

⁴ Дудко И.Г. Юридическая природа постановлений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 32.

⁵ Петрушев В.А. О юридической природе постановлений Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11. С. 30.

¹ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. - М, Норма, 2002. С. 402.

² Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Издательство "Зерцало", 2004.

³ Теория государства и права: Уч. / Под ред. Мартышина О.В. -М.:НОРМА,2009.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29.11.2007г. №48 (ред. от 10.06.2010) // Российская газета. 2008. №1.

– не отражена сфера применения данного акта, что важно сделать в отношении понятия муниципального нормативного правового акта.

В последнее время во многих принятых и вступивших в силу федеральных законах употребляется термин «муниципальный нормативный правовой акт». Это, например, такие законы, как: Федеральный закон "Об отходах производства и потребления"¹ (ст. 2), ФЗ № 131 (статья 43.1),

Применяется также термин «нормативный правовой акт муниципального образования» (например, в ст. 7 Федерального закона "О национально-культурной автономии"²).

Термин «нормативный правовой акт органа местного самоуправления» употребляется законодателем в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"³, в Градостроительном кодексе Российской Федерации⁴, а также в Земельном кодексе Российской Федерации⁵.

В некоторых федеральных законах законодатель употребляет два термина, например:

- Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"⁶ содержит два термина: «муниципальный нормативный правовой акт» и «нормативный правовой акт органов местного самоуправления»;

- в Федеральном законе "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления"⁷ так же сразу употребляются два термина: «нормативные правовые акты органов местного самоуправления» и «нормативные правовые акты муниципального образования»;

¹ Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // СЗ. 1998. №26. Ст.3009.

² Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ (ред.от 09.02.2009) // СЗ. 1996. №25. Ст.2965.

³ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ (ред.от 25.07.2011) // Парламентская газета. 15.06.2002. №110-111.

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ (ред. от 21.07.2011) // Российская газета. 30.12.2004. № 290.

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (ред. от 21.07.2011) // СЗ. 2001. №44. Ст.4147.

⁶ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ (ред. от 25.07.2011) // СЗ. 1999. № 42. Ст.5005.

⁷ Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) // СЗ. 1996. № 49. Ст.5497.

Н.В. Витрук¹. Высокое место интерпретационных актов органов конституционного правосудия, приравненное к силе самой Конституции, отмечают и другие исследователи. Вместе с тем уточняется, что эти акты сами по себе не приводят к утрате юридической силы каких-либо нормативных решений. Акты официального нормативного толкования Конституции действуют вместе (синхронно) с толкуемой нормой, которая вследствие этого приобретает как бы новый «оттенок», другое, более высокое качество².

Следует подчеркнуть, что Конституционный Суд Российской Федерации дает официальное толкование не только федеральной Конституции. Разрешая дела о соответствии конституций и уставов субъектов Российской Федерации Конституции России высший орган конституционного контроля интерпретирует в том числе положения региональных основных законов и тем самым выступает участником практического осуществления конституционных (уставных) норм³.

Как представляется, признаки актов толкования Конституционного Суда Российской Федерации, позволяющие определить их в качестве отдельного источника права, вполне сопоставимы с характеристиками решений конституционных (уставных) судов регионов России. Оценивая юридическую силу постановлений о толковании конституции (устава), некоторые ученые сходятся в мнении о том, что эти акты близки по своим юридическим свойствам к положениям самих основных законов субъектов. Так, по убеждению В.А. Кряжкова, конституционные (уставные) суды формулируют «недостающие элементы» текста Основного Закона, без которых он уже не может считаться полным⁴. *Аналогичной позиции придерживается А.Г. Гатауллин*⁵.

Думается, что возведение актов конституционного (уставного) толкования в ранг положений основного закона не вполне соответствует их юридической сущности и предназначению. Не возникает сомнений, что интерпретационный акт органа конституционной юстиции по порядку своего принятия, содержанию и юридической силе существенно отличается от основного закона субъекта. Принятие, изменение или отмена конституции или устава – прерогатива органов законода-

¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. М., 2010. С. 464.

² Колесников Е.В., Степанова Ю.В. Толкование конституционных норм Конституционным Судом России: некоторые вопросы теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 16.

³ См.: определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2001 г. № 2-О по запросу Президента Республики Бурятия о проверке конституционности отдельных положений статей 74, 78, 86 и 93 Конституции Республики Бурятия // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 6, ст. 606; определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан // Там же. 2000. № 29, ст. 3117; постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Там же. 2000. № 50, ст. 4943.

⁴ Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов. М., 2003. С. 107.

⁵ Гатауллин А.Г. Толкование органами конституционного контроля конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 27.

имеются ли основания связывать интерпретацию с правотворческим осуществлением конституции (устава) или толкование имеет иные цели, не сопряженные только лишь с правотворчеством.

Среди актов конституционного толкования, издаваемых в последнее время, наиболее заметна роль интерпретационных решений органов конституционной юрисдикции. По убеждению В.Н. Демидова центр развития конституционного права, его основной потенциал переместился в судебную власть, в область конституционного правосудия, которое на федеральном уровне осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации, а на региональном уровне – конституционными (уставными) судами субъектов. Именно эти органы судебной власти обладают полномочиями официального и так называемого казуального толкования Конституции, именно в вырабатываемых ими правовых позициях живет и развивается нынешняя Конституция РФ и конституции (уставы) ее субъектов¹.

В отличие от других разновидностей интерпретации к правотворческому воплощению положений конституции или устава в большей мере приближено официальное нормативное толкование, осуществляемое компетентными органами государственной власти. Нормативное толкование распространяется на более или менее широкий круг субъектов и носит характер общих установок, – констатирует Н.И. Матузов. В то же время по мнению ученого термин «нормативное» здесь условен. Нормативное толкование никаких новых норм не создает, а разъясняет лишь действующие².

Конституционный Суд Российской Федерации дает общеобязательное, а следовательно, нормативное толкование Конституции, прекращает действие признанных им не соответствующими Конституции нормативных актов или не допускает их вступления в силу либо, признавая закон не противоречащим Конституции, дает такое его толкование (путем выявления его конституционно-правового смысла), которое служит неперенным условием его конституционности и имеет, стало быть, нормативное значение для всех правоприменителей, – так определяет свою позицию Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин³. По его утверждению, юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда превышает юридическую силу любого закона, а соответственно, практически равна юридической силе самой Конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям⁴.

Конституционный Суд РФ подчас не может дать полноценное, эффективное толкование, не создавая интерпретационную норму, содержащую новые положения, которые вытекают из содержания и смысла (духа) Конституции РФ, – убежден

- в Федеральном законе "О газоснабжении в Российской Федерации"¹ законодатель употребляет также два термина: «нормативный правовой акт муниципального образования» и «муниципальный нормативный правовой акт».

Не смотря на то, что во многих федеральных законах применяются различные по формулировке термины, они являются тождественными. И ни в одном федеральном законе не дано определения этим терминам. Отсутствие в действующем федеральном законодательстве определения понятия «муниципальный нормативный правовой акт» создает трудности для нормотворческих органов при создании нормативных правовых актов (в том числе и местных) и правоприменителей в обращении с тем или иным правовым актом.

Например, статьей 43.1 ФЗ № 131 вводится понятие «федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов». В федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов включаются только муниципальные нормативные правовые акты. Во исполнение указанной нормы все субъекты Российской Федерации приняли законы, регулирующие правовые отношения по организации и ведению региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов. В некоторых регионах законодатели дали определение муниципальному нормативному правовому акту.

Например, в Московской области в сфере муниципального нормотворчества был принят Закон Московской области "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области"², в котором дано следующее определение: «муниципальный нормативный правовой акт - муниципальный правовой акт, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (правил поведения), имеет общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение».

Например, в Законе Рязанской области "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Рязанской области"³ дано другое определение: «муниципальный нормативный правовой акт - решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Рязанской области, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обя-

¹ Демидов В.Н. Конституция РФ и единство конституционно-правового пространства Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 6. С. 19.

² Матузов Н.И. Толкование права // Теория государства и права: Учебник / Матузов Н.И., Малько А.В. М., 2002. С. 349.

³ Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 161.

⁴ Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 6.

¹ Федеральный закон "О газоснабжении в Российской Федерации" от 31 марта 1999 г. N 69-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // СЗ. 1999. №14. Ст.1667.

² Закон Московской области "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области" от 5 декабря 2008 г. N 193/2008-ОЗ // Ежедневные Новости.Подмосковье. 17.12.2008. №274.

³ Закон Рязанской области "О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Рязанской области" от 31.12.2008 № 227-ОЗ // Рязанские ведомости. 13.01.2009. №2.

зательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила».

Например, в статье 1 Закона Республики Хакасия "О регистре муниципальных нормативных правовых актов республики Хакасия"¹ «под муниципальным нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений».

Проанализировав вышеуказанные определения, можно вывести общие признаки «муниципального нормативного правового акта»:

- 1) акт должен быть принят управомоченным на то органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления.
- 2) акт должен содержать нормы права, направленные на установление, изменение или отмену общественного правоотношения.
- 3) акт должен содержать правило поведения (правовую норму), которое распространяется на всю территорию муниципального образования.
- 4) акт должен быть обязателен для неопределенного круга лиц в границах муниципального образования.
- 5) акт должен быть рассчитан на неоднократное его применение.
- 6) акт должен быть документально оформлен.
- 7) акт должен быть принят в установленном порядке.

Существенным недостатком данных в региональных законах определений является отсутствие в них признака - муниципальный нормативный правовой акт принимается в сфере решения вопросов местного значения или вопросов осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Это ещё один обязательный признак муниципального нормативного правового акта.

Внесение в региональные законы определения «муниципальный нормативный правовой акт» говорит о том, что законодатели и правоприменители нуждаются в четком определении термина «муниципальный нормативный правовой акт». В

¹ Закон Республики Хакасия "О регистре муниципальных нормативных правовых актов республики Хакасия" от 03.10.2008 № 47-ЗРХ // Вестник Хакасии. 10.10.2008. № 54.

ным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта РФ - края или области¹.

Вхождение автономного округа в край, область означает также признание населения округа составной частью населения края, области. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области (ч. 4 ст. 66 Конституции РФ). Данные положения распространяются на отношения с участием всех автономных округов, за исключением Чукотского автономного округа, который с соблюдением конституционных процедур вышел из состава Магаданской области, что подтверждено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 1993 г. № 9-П по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»².

Безусловно, федерализм - это выражение демократических тенденций государственного развития, способ проявления и сохранения многообразия территориальных систем, активного участия последних в делах Центра. Ряд выводов и положений, сформулированных в решениях Конституционного Суда РФ, направлены на обеспечение самостоятельности субъектов Федерации. Достижение баланса интересов Федерации и субъектов Федерации возможно только путем взаимодействия и координации деятельности участников публично-правовой сферы. Правовые позиции Конституционного Суда обеспечивают сочетание норм, закрепляющих конституционно-правовой статус Российской Федерации как суверенного государства и норм, связанных с конституционно-правовым статусом субъектов Российской Федерации в целях построения государства, основанного на принципах демократии, верховенства права, федерализма.

К.А. Ишеков

ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИЙ И УСТАВОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Интерес к проблеме выяснения юридической сущности актов конституционного толкования не угасает уже давно. Однако до сих пор расположение интерпретационных решений конституционных и уставных судов в механизме реализации основных законов субъектов Федерации не определено окончательно. Как видится, суть разногласий - в несовпадении взглядов на правовую природу актов толкования основного закона. Еще требуют своего разрешения вопросы о том, можно ли считать итогом толкования возникновение новых юридических норм,

¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. по делу о толковании содержания в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

² См.: Ведомости СНД и Верховного Совета РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.

тельствовать о суверенном характере прав республики по изданию таких актов, поскольку он является юридической формой осуществления полномочий, предусмотренных статьей 73, которые в силу Конституции Российской Федерации не могут рассматриваться как суверенные»¹.

4) организационная и функциональная самостоятельность органов законодательной власти субъектов Федерации, реализация принципа единства системы государственной власти предопределяют формы их взаимодействия с федеральными органами государственной власти. Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. по делу о проверке конституционности положений п. 100 регламента Правительства РФ, «законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации участвуют в федеральном законодательном процессе в силу своего конституционно-правового статуса, а предоставленное им право законодательной инициативы - поскольку оно осуществляется в соответствии с указанными конституционными принципами, с соблюдением конституционных целей и в установленных Конституцией Российской Федерации пределах - не может ограничиваться»². В этих условиях достигнуть соблюдения баланса интересов Федерации и ее субъектов можно только путем взаимодействия и координации деятельности участников законодательного процесса на различных его стадиях, включая стадию законодательной инициативы.

5) вхождение автономного округа в край (область) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции РФ и не противоречащих ей государственно-правовых реалий. В Определении от 17 июля 1996 г. «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области», Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что «край (область) и входящий в него автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся территориальные экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление, не допуская односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов края (области) и автономного округа»³.

В своем Постановлении от 14 июля 1997 г. Конституционный Суд РФ констатировал существование определенных особенностей статуса автономных округов и краев, областей, в состав которых они входят². Вхождение автономного округа в состав края, области по смыслу ч. 4 ст. 66 Конституции РФ означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправ-

настоящее время возникла необходимость в легальном его определении. Сделать это необходимо в рамках федерального закона, чтобы исключить произвольное понимание данного термина.

Исходя из вышеизложенного, можно предложить федеральному законодателю формулировку нормы определяющей понятие «муниципальный нормативный правовой акт», которую необходимо внести в пункт 1 статьи 2 ФЗ № 131, следующего содержания:

«муниципальный нормативный правовой акт – это документально оформленный, обязательный для исполнения на территории муниципального образования, изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, устанавливающий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений либо изменение или прекращение существующих правоотношений, направленных на решение вопросов местного значения или вопросов осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

С.Н. Белясов

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью современного государства, эта защита осуществляется с помощью системы принципов, институтов, механизмов, которые прямо или опосредованно предназначены для этого. Реализация и эффективность этих принципов и норм обеспечивается путем установления надежной системы государственной защиты прав и свобод человека и граждан. Одним из надежных элементов защиты прав и свобод человека и гражданина выступают решения Конституционного Суда РФ.

Решения Конституционного Суда РФ являются окончательными и обязательными для всех представительных, исполнительных и судебных органов, в том числе и для Парламента, Президента РФ, Правительства РФ, высших и иных судебных органов, и других субъектов права.

Принятое решение «...имеет такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решение нормотворческого органа»¹.

Решения Конституционного Суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения со стороны других органов.

¹ По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» [Текст]: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – №25. – Ст. 2304.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. по запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71–73, 76–78 Конституции Российской Федерации. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

³ СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.

Как правило, в мотивировочной части решения Конституционного Суда РФ, признающего неконституционным закон или его отдельные положения, могут содержаться определенные рекомендации законодателю о внесении необходимых изменений в законодательство и основных параметрах будущего нормативного акта.

«Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации надлежит обеспечить разработку и принятие единых правил расчета средней ставки земельного налога на городские земли и ее использования при дифференциации ставок по местоположению и зонам различной градостроительной ценности»¹.

Внесение законодателем соответствующих изменений в нормативные акты или отдельные статьи, признанные Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ, как отмечает С.Н. Бочарова «занимает долгое время, что объясняется длительностью процедуры»².

Примером может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. №13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева»³. Указанное постановление в очередной раз предписывает законодателя внести изменения в абзац второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Первым постановлением было Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года №7-П⁴, предметом спора стал всё тот же Закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Несмотря на то, что с момента вынесения первого решения об устранении противоречий прошло уже три года, законодатель за это время не принял соответствующих мер, что побудило граждан обращаться за защитой в Конституционный Суд РФ.

В настоящее время в государстве существует проблема применения ответственности к лицам, которым предписано внести изменений в указанный акт в соответствии с вынесенным постановлением Конституционного Суда РФ.

¹ По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 года «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году» [Текст]: постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 г. № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1997. – № 5.

² Бочарова, С.Н. Конституционная обязанность государства охранять права и свободы граждан [Текст]: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бочарова Светлана Николаевна. – Москва, 1999. – С. 94.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – №27. – С. 3991.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. №7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан» [Текст] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – №18. – С. 2089.

имеющие конституирующий, то есть учредительный характер¹. Конституционные принципы федеративного устройства, учредительный характер Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ обеспечивают органическое единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования и тем самым - единство конституционно-правового пространства, единство конституционно-правового регулирования в условиях федеративного государства, которое не должно нарушаться текущим федеральным регулированием посредством законов.

2) статус субъектов определен федеральной Конституцией, поэтому проверка конституций (уставов) субъектов Федерации может осуществляться только в порядке конституционного судопроизводства. Так, например, в Постановлении от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»² Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского, судопроизводства и что Конституция РФ не допускает проверку судами общей юрисдикции конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ³, выраженным в его решениях, суды общей юрисдикции вправе по инициативе управомоченных лиц, в том числе органов прокуратуры, подтверждать, что нормы конституции или устава субъекта РФ аналогичны по содержанию нормам других учредительных актов, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому недействительными. Этим правом обладает и сам Конституционный Суд РФ, ему же принадлежит право принимать окончательное решение о том, является ли оспоренная в суде общей юрисдикции норма конституции (устава) одного субъекта РФ аналогичной по содержанию норме учредительного акта другого субъекта РФ, которая была признана Конституционным Судом РФ противоречащей Конституции РФ.

3) в случае возникновения коллизии между федеральным законом и законом субъекта Федерации, суды вправе применять законы субъектов Федерации, но лишь в том случае, если они не противоречат Конституции РФ. Как отметил Конституционный Суд РФ нормативно-правовой акт субъекта РФ, изданный в соответствии со ст. 76 (ч. 4) Конституции РФ - несмотря на то что он, согласно ст. 76 (ч. 6) Конституции РФ, имеет приоритет над федеральным законом в случае противоречия между ними, что обязывает правоприменителя, в том числе суд, применить закон субъекта Российской Федерации, а не федеральный закон, - «не может свиде-

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

² См.: СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

³ См.: Постановление от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации; Определение от 8 февраля 2001 г. по ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. и от 11 апреля 2000 г.; Определение от 2 апреля 2001 г. по запросу Верховного Суда Республики Тыва о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004; 2001. № 11. Ст. 1070; Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ¹

Правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в его решениях, и сами решения органа конституционного контроля оказывают непосредственное влияние на формирование доктрины российского федерализма. Они вносят ясность в понимание принципов российского федерализма, конкретизируют принципы государственной национальной политики Российской Федерации.

Федерация и субъекты образуют два структурно и функционально обособленных уровня власти взаимодействующих между собой. Необходимым элементом статуса субъектов, помимо собственной территории, населения, правовой базы, системы органов государственной власти является наличие собственных предметов ведения и полномочий (ст. 73 Конституции РФ).

Наделение субъекта РФ всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не означает признания суверенитета субъекта. Самостоятельность субъекта в контексте ст. 73 определяется не суверенным волеизъявлением субъекта Федерации, выраженным в его конституции либо договоре, а вытекает из Конституции Российской Федерации как высшего нормативно - правового акта суверенной власти всего многонационального народа России. Эта правовая позиция нашла свое отражение в ряде решений Конституционного Суда РФ (Постановление от 7 июня 2000 года, Определения от 27 июня 2000 года N 92-О, от 19 апреля 2001 года N 65-О и от 6 декабря 2001 N 250-О).

Конституцией РФ закреплены конституционные гарантии самостоятельности субъектов: ч. 2 ст. 11, ч. 5 ст. 66, ч. 3 ст. 67, ч. 4 и 6 ст. 76, ч. 1 ст. 77, ч. 3 ст. 78, ч. 2 ст. 95, ч. 1 ст. 104, ст. 125, ч. 3 ст. 129., ст. 134, 136.

В решениях Конституционного Суда РФ сформулированы правовые позиции, направленные на обеспечение самостоятельности субъектов Федерации:

1. подчеркивается значимость конституции (устава) субъекта Федерации как конституционной основы построения всей системы регионального законодательства. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. по делу о проверке конституционности положений ст. 115 и 231 ГПК РСФСР, ст. 26, 251 и 253 ГПК РФ, ст. 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан сделан вывод о том, что Конституция (устав) субъекта РФ - это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта РФ, и такой силой обладает любое его положение, поэтому нельзя разделить нормы конституций и уставов субъектов РФ на имеющие и не

Отсутствие данного положения, позволяет государственным органам игнорировать предписание Конституционного Суда РФ, что приводит к дальнейшему нарушению прав и свобод граждан.

Единственной нормой, которая предусматривает ответственность, является ст. 81 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Данная норма предусматривает возможность применения ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации. Как видно из содержания, то закон не называет какую ответственность государство вправе применить.

Разъяснение в этом плане, было дано в определении Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 №65-О «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском Федеральном округе «Об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации» от 27.06.2000 по проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституции Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан».

Конституционный Суд РФ установил, что неисполнение органами государственной власти и должностными лицами субъектов Российской Федерации решения Конституционного Суда Российской Федерации дает, в частности, основания для применения мер уголовной ответственности за неисполнение судебного акта (статья 315 УК Российской Федерации)¹. Следовательно, указанное определение предусматривает уголовную ответственность по ст. 315 УК РФ.

Диспозиция ст. 315 УК РФ гласит, что «злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению, влечет наступление уголовной ответственности.

Обязательным элементом ст. 315 УК РФ, является его злостность. В законодательстве нет четкого определения «злостности», практика применения УК РФ определяет злостное неисполнения, как невыполнение требований лицом, которому было вынесено **неоднократное письменное** предупреждение о неисполнении судебного решения.

Отсутствия признака злостности, влечет применения дисциплинарной ответственности. Такое положение, весьма затруднительно в применении статьи 315 УК РФ.

В приведенном примере, наглядно видно, что по истечению трех лет, государственные органы не приняли надлежащих мер, к устранению противоречий. И граждане были вынуждены вновь обращаться за восстановлением нарушенного права в Конституционный Суд РФ.

Для надежной защиты прав и свобод граждан в рамках конституционного правосудия, возникает актуальность предусмотреть уголовную ответственность за неисполнения или ненадлежащее исполнение решений Конституционного Суда

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ «проект №11-03-00344а Реализация конституционной политики в сфере модернизации федеративных отношений».

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – №20. – Ст. 2059.

РФ. Указанное положение закрепить соответствующей статьёй в Уголовный кодекс РФ, а также в ст. 81 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

За основание применения уголовной ответственности, можно взять ст. 80 Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в которой предусматриваются сроки исполнения решений Конституционного Суда РФ.

Е.В. Бердникова

КАТЕГОРИЯ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Влияние решений Конституционного Суда РФ на развитие общественных отношений уже не является предметом острых научных дискуссий, так как само функциональное предназначение данного органа, выражающееся в первую очередь в специфической охране верховенства Конституции РФ и обеспечении ее высшей юридической силы, закономерно предопределило особый характер и широкую сферу применения его правовых позиций.

Несмотря на то обстоятельство, что создание правовых норм Конституционным Судом РФ противоречит его правовой природе, следует все же признать, что его решения носят нормативный характер. По мнению С.Э. Несмеяновой, своими актами Конституционный Суд не только разъясняет, объясняет смысл положений Конституции, но при огромном количестве противоречий, наличии неясных формулировок наполняет конституционные нормы новым содержанием¹.

С другой стороны, особый интерес вызывает вопрос о доктринальном характере правовых позиций Конституционного Суда: оказывают ли его акты влияние на процессы создания и развития концептуальных положений науки конституционного права, формулируются ли таким образом новые теоретические категории, имеющие публично-правовой характер, но не наполненные конституционным содержанием. В данном контексте Н.С.Бондарь совершенно справедливо заметил: «Судебно-конституционный контроль является важным средством реализации конституционной доктрины демократического развития российской государственности и одновременно универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов в системе властеотношений. Формулируя правовые позиции, Конституционный Суд не только выступает хранителем Конституции, ее основополагающих принципов и ценностей, получающих свое воплощение в конституционных институтах российской государственности, он осуществляет, в конечном счете - в рамках установленных судебно-конституционных процедур - и «преобразовательную» функцию по разработке и модификации конституционно-правовой доктрины развития государственности»².

¹ См.: Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. – М.: Проспект, 2008. С.64.

² Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008. 592 с.

по крайней мере при том условии, что избирательная система обеспечивает свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти¹.

На данное решение в своей практике Конституционный Суд Российской Федерации ссылался неоднократно².

3. Конституционный Суд РФ с помощью норм международного права раскрывает содержание отдельных категорий российского избирательного права.

Например, в 2002 г. Конституционный Суд РФ с помощью международных документов высказался в отношении такого понятия как «свободные выборы»: «По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1) и 32 (часть 2) Конституции РФ во взаимосвязи со статьей 3 Протокола №1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, альтернативность, обеспечивающая избирателям реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления на основе принципа равенства, относится к числу важнейших условий подлинно свободных выборов в демократическом правовом государстве»³.

В заключение следует отметить, что дальнейший прогресс в сфере совершенствования избирательного права и, соответственно, функционирования демократии в России, связан, в том числе, с деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации по гармонизации международных избирательных стандартов и российского избирательного законодательства.

¹ См.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т.1 / Председатель редакционной коллегии – д.ю.н., профессор В.А. Туманов. – М.: Издательство НОРМА, 2000. С.С. 532-540.

² См. например: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. №13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в связи с жалобами ряда граждан // Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст.336; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 г. №16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова // Собрание законодательства РФ. 2009. №47. Ст.5709.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 г. №10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросами Верховного Суда РФ и Тульского областного суда // Собрание законодательства РФ. 2002. №25. Ст.2515.

Значение решений Конституционного Суда РФ в указанной сфере заключается, по нашему мнению, в следующем:

1. Конституционный Суд РФ определяет, какие международно-правовые акты закрепляют обязательные для России нормы (стандарты) в сфере избирательного права и процесса. Как следует из решений Конституционного Суда РФ к этим актам относятся: Всеобщая декларация прав человека 1948 г.¹, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.², Статья 3 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.³, Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.⁴, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ 2002 г.⁵

2. Конституционный Суд РФ относит к обязательным для России нормам в сфере избирательного права и процесса решения Европейского Суда по правам человека.

Пожалуй, самым известным решением Европейского Суда по правам человека, затрагивающим вопросы избирательного права, является решение по делу «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» от 2 марта 1987 г. В этом решении Европейский Суд по правам человека пришел к выводу, что при регулировании избирательной системы за государством признаются значительные пределы усмотрения: избирательное законодательство, различающееся в разных странах, время от времени изменяется и должно оцениваться в свете политического развития конкретной страны, поэтому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданны в другой,

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 г. №7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. №19. Ст.2102.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 г. №7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 марта 1996 г. №315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года) // Собрание законодательства РФ. 1997. №20. Ст.2383.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 г. №2-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салимова // Собрание законодательства РФ. 2002. №6. Ст.627.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 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 РФ» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова // Собрание законодательства РФ. 2011. №22. Ст.3239.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 г. №7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области // Собрание законодательства РФ. 2006. №27. Ст.2970.

Таким образом, говоря о влиянии решений Конституционного Суда на развитие конституционной доктрины, нельзя не признать важность его правовых позиций в развитии науки конституционного права. Конституционным Судом могут формулироваться и развиваться теоретические категории публично-правового характера, не имеющие формально-юридического закрепления в Конституции, то есть конституционализироваться, становиться частью конституционной материи.

Доктринальное толкование в решениях Конституционного Суда получило понятие «общественный контроль», применяемое в весьма разнообразных общественных отношениях - от трудовых до экологических. Данная категория интересна с точки зрения конституционного права в первую очередь потому, что она тесным образом затрагивает сферу публично-правовых отношений, участниками которых выступают, с одной стороны, государство, а с другой – граждане и их объединения. Другими словами, общественный контроль осуществляется институтами гражданского общества в отношении деятельности органов государственной власти, представляя собой необходимую форму взаимодействия указанных выше субъектов.

С точки зрения теории систем контроль представляет собой социальный механизм, обеспечивающий стабильное функционирование системы в соответствии с принятыми нормами. Осуществление общественного контроля способствует установлению паритета публичных и частных интересов в процессе принятия управленческих решений и детерминируется конституционным установлением принципа народовластия, определяющего народ в качестве единственного источника власти. Данное обстоятельство подтверждается правовой позицией Конституционного Суда, в которой, раскрывая сущность народовластия как основы конституционного строя и формы, в которых непосредственное народовластие реализуется в соответствии с Конституцией РФ, он указал, что народ, осуществляя принцип народовластия на уровне местного самоуправления, не только конституирует эти органы и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность¹. Таким образом, исходя из трактовки, данной Конституционным Судом, можно заключить, что конституционный принцип народовластия подразумевает осуществление в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления со стороны граждан их объединений процедур формирования, легитимации полномочий и контроля их деятельности.

Сама по себе категория «общественный контроль» не закреплена в содержании действующей Конституции РФ, хотя в предыдущих «советских» Конституциях использовалось данное понятие. Так, например, статьей 92 Конституции СССР 1977 г. закреплялось создание Органов народного контроля, которые в своей деятельности сочетали государственный и общественный контроль. Основным направлением работы данных органов являлась проверка выполнения требований законодательства, государственных программ и заданий; борьба с нарушениями

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №25. Ст.3002.

государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; координация работы других контрольных органов; совершенствование структуры и работы государственного аппарата.

Характерной чертой правового статуса Органов народного контроля являлось то, что они формировались законодательными (представительными) органами государственной власти – Советами народных депутатов, и, соответственно, были подотчетны им. Во многом данные органы явились прототипом современных счетных палат – контрольно-ревизионных структур, осуществляющих парламентский финансовый контроль. По сути, органы народного контроля подлинного народовластия не осуществляли, так как функционировали на основе жесткого подчинения государству в соответствии со строгой регламентацией их действий. Таким образом, несмотря на конституционализацию понятия «общественный контроль» в СССР в отсутствие полноценного гражданского общества ни о каком реальном гражданском контроле не могло быть и речи. К сожалению, действующая Конституция РФ сформулировала только базовые принципы на основе которых может осуществляться общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и отдельные его формы, не закрепив самого понятия. Однако Конституционный Суд РФ своими правовыми позициями сформулировал в общих чертах содержание данной категории.

Анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ, затрагивающих понятие «общественный контроль» позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, общественный контроль является основной функцией, осуществляемой институтами народовластия в целях обеспечения открытости, демократичности и независимости деятельности органов государственной власти. В своем Определении от **08.02.2011 N 116-О-О** Конституционный Суд РФ отметил: «Наделение же профессионального судьи правом отклонить оправдательный вердикт ввиду несогласия с выводами присяжных заседателей по входящим в их компетенцию вопросам не только ограничивало бы полномочия присяжных заседателей по самостоятельному принятию решений, но и противоречило бы самому духу суда присяжных как специфического института прямого народовластия, призванного реализовывать как право граждан на участие в отправлении правосудия, так и функцию общественного контроля над правосудием по уголовным делам, обеспечивающую демократичность, открытость и независимость судебной власти»¹. Таким образом, Судом было отмечено, что суд присяжных как форма общественного контроля позволяет осуществлять контрольные действия в отношении органов правосудия, что подтверждается еще одним Определением Конституционного Суда РФ от **27.12.2005 N 522-О**. В нем говорится о том, что статья **32** (часть 5) Конституции РФ, наделяющая граждан РФ правом участвовать в отправлении правосудия, касается граждан именно как лиц, не принимающих профессионального участия в

граждан, к избирательной системе, к организации и проведению выборов на национальном уровне.

Единого международно-правового акта, системно закрепляющего универсальные стандарты избирательного права, в международном праве в настоящее время нет. Нормы, прямо или косвенно затрагивающие вопросы выборов, избирательных прав, избирательных систем, избирательного процесса, закреплены в различных международных актах, универсальных и региональных. Международные избирательные стандарты – для России – закреплены в следующих международно-правовых документах: Всеобщая декларация прав человека **1948** г., Международный пакт о гражданских и политических правах **1966** г., Конвенция о политических правах женщин **1952** г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации **1965** г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин **1979** г., Европейская конвенция о защите прав и человека и основных свобод **1950** г. и Протокол №1 к ней, Европейская хартия местного самоуправления **1985** г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека **1995** г., Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от **7.10.2002** г.

Суммируя все требования, предъявляемые указанными международными актами к выборам, избирательным правам, избирательным системам и избирательному процессу, учитывая соответствующие решения Европейского Суда по правам человека, можно сформулировать следующие международные избирательные стандарты, обязательные для России:

1) Выборы должны быть свободными, т.е. они должны проводиться в атмосфере, характеризующейся отсутствием давления на избирателей, отсутствием принуждения; волеизъявление граждан должно быть свободным. Выборы также должны быть справедливыми, периодическими, подлинными.

2) Выборы должны проводиться на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Регулирование активного и пассивного избирательного права, включая возможные ограничения, должно осуществляться законодателем.

3) Выбор определенной избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной, смешанной) – это прерогатива национального законодателя.

4) В ходе организации и проведения выборов необходимо присутствие иностранных и национальных наблюдателей. Наблюдатели не должны вмешиваться в избирательный процесс.

Для нашего государства выявление содержания и формулирование международных избирательных стандартов имеет очень важное значение: во-первых, международные избирательные стандарты имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, а во-вторых, нормы российского избирательного права должны приводиться в соответствие с данными стандартами.

Важную роль в согласовании международных и внутрисударственных норм в сфере выборов играет Конституционный Суд Российской Федерации, в решениях которого по вопросам избирательного права достаточно широко используются международные акты, закрепляющие международные избирательные стандарты.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от **08.02.2011 N 116-О-О** "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рябушкиной Веры Григорьевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи **348**, пунктом 2 статьи **350**, частью второй статьи **385** и статьей **405** Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации". Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Международным сообществом сформулированы и закреплены в определенных международных документах критерии демократичности и легитимности выборов, именуемые «избирательными стандартами в международном праве»¹, «международными избирательными стандартами»², «стандартами демократических выборов»³. Международные избирательные стандарты стали формироваться во второй половине XX в. в связи «с развитием международного права в области прав человека и необходимостью выработки единых критериев демократичности политического режима и степени защиты прав человека в политической сфере»⁴.

В научной и учебной литературе даются различные определения международных избирательных стандартов, например, это «обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы на участие в свободных справедливых подлинных и периодических выборах, но и не посягать на такие права и свободы, а также принимать соответствующие меры по их реализации»⁵. А.А. Вешняков под международными избирательными стандартами понимает «принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов»⁶. С.Д. Князев отмечает, что «стандарты избирательного права - это облеченные государством в форму правовых норм принципы, положения и гарантии, согласно которым проводятся выборы»⁷. Международные избирательные стандарты - это «эталоны, критерии для оценки организации и проведения выборов с точки зрения соблюдения международных норм и принципов международного права применительно к выборам»⁸.

По нашему мнению международные избирательные стандарты (международные стандарты в сфере избирательного права и процесса) - это закрепленные в международных универсальных и региональных договорах требования общего характера к сущности выборов, к закреплению и реализации избирательных прав

¹ См.: Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

² См.: Хасанов У.Ф. Реализация международных избирательных стандартов в законодательстве субъекта Российской Федерации: Дис.: канд. юрид. наук. Уфа, 2004.

³ См.: Садовникова Г.Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14. С. 26.

⁴ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: Учебное пособие / Под ред. А.А. Клишаса. - М.: Норма, 2010. С.С. 17-18.

⁵ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. - М.: Издательство НОРМА, 1999. С. 133.

⁶ Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: Монография. М., 1997. С. 18.

⁷ Князев С.Д. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 29.

⁸ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: Учебное пособие / Под ред. А.А. Клишаса. - М.: Норма, 2010. С. 21.

отправлении правосудия, в деятельности судебной власти; такое участие призвано способствовать повышению доверия к судебной власти, оно является одной из признанных форм общественного контроля за отправлением правосудия¹.

Во-вторых, общественный контроль может осуществляться не только за деятельностью органов государственной власти, но и за процедурой их формирования, в частности за ходом избирательного процесса. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от **01.02.2005** N 1-П "По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия" региональные общественные объединения в предусмотренном избирательным законодательством порядке вправе осуществлять общественный контроль за организацией и проведением выборов, направлять своих представителей в качестве наблюдателей, в допустимых формах оказывать поддержку участвующим в выборах политическим партиям, их региональным отделениям и выдвинутым ими кандидатам².

В-третьих, общественный контроль может затрагивать не только непосредственно сами органы государственной власти, но и их должностных лиц. Так в Постановлении Конституционного Суда РФ от **30.06.2011** N 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондрашевой и А.Н. Мумолина» говорится: «По смыслу статьи 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 и 18, государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций». Таким образом, Конституционный Суд РФ указал на то, что свобода слова является не только гарантированной государством возможностью беспрепятственно выражать посредством устного или печатного слова свои суждения по самым разным вопросам, но и условием эффективности общественного контроля за действиями публичной власти по вопросам, представляющим большое общественное значение, затрагивающим проблемы социально-экономического развития, со-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от **27.12.2005** N 522-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданки Кулешовой Людмилы Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями законов Санкт-Петербурга от 27 мая 2005 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга "Об Уставном суде Санкт-Петербурга", от 2 июня 2005 года "О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга", от 12 июля 2005 года "О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга" и от 29 сентября 2005 года "Об официальном толковании положений пунктов 1, 3, 4 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга "Об Уставном суде Санкт-Петербурга" // Вестник Конституционного Суда РФ, 2006, N 2.

² Постановление Конституционного Суда РФ от **01.02.2005** N 1-П "По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия" // СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 491.

вершенствования работы государственного аппарата, борьбы с преступностью, коррупцией и т.п.¹.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что общественный контроль за деятельностью органов государственной власти является важнейшей публично-правовой формой реализации конституционного принципа народовластия в России, что подтверждается закреплением данной категории в решениях Конституционного Суда РФ.

Е.В. Бормотов

КОНСТИТУЦИЯ РФ: ПЕРЕУЧРЕЖДЕНИЕ ИЛИ ИЗМЕНЕНИЕ?

Главной задачей любой реально действующей Конституции является ограничение рамками закона государственной власти. Именно из таких идейных посылов исходили создатели первых в истории человечества писанных Конституций. Однако история, особенно отечественная, знает немало примеров абсолютного несоответствия реальной социально-политической жизни нормам права. Если такое происходит, то народ должен обладать, неотъемлемым учредительным правом изменить или же утвердить ту Конституцию, которая бы отвечала его запросам и интересам. Об этом нам и говорит теория народного суверенитета, разработанная в рамках науки конституционного права. Возможность бескровной смены власти и властных институтов составляет одну из основ демократического политического устройства. Однако большую практическую проблему составляет безболезненная смена политического механизма. Как осуществить этот процесс без угрозы стабильности деятельности государства и существования общества, вопрос очень сложный и противоречивый. Право нам предлагает делать через изменения Конституционных правил политической игры.

С момента принятия отечественного основного закона прошло уже 19 лет, срок вполне солидный, однако в российском экспертном сообществе постоянно обсуждается тема неизбежности изменения или же полной смены действующей Конституции РФ. Однако, тема смены конституции не столь актуальна в сегодняшней политической повестке, в постановке которой государство играет первостепенную роль. Вопрос о необходимости внесения поправок в Конституцию РФ неоднозначный, поскольку с одной стороны несоответствие буквы основного закона реальной политике становится всё более очевидным, однако с другой стороны сложно просчитать их последствия. Никто не может дать чётких гарантий, что поправки в Конституцию не вызовут кризис и тектонические сдвиги в политической жизни. Это вполне естественно вызывает наибольшие опасения со стороны действующей власти, всегда стремящейся сохранять политическую стабильность.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 N 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // СЗ РФ. 2011. №28. Ст.4261.

ства у совладельца собственности, тем больше голосов у него при принятии решений о способах распоряжения данной собственностью.

В ряде случаев имеет значение и вид собственности и её субъекты. Так, рассматривая дело о соответствии конституционным нормам положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», Конституционный Суд указал: «Несмотря на ясно выраженное федеральным законодателем намерение создать льготный правовой режим гражданам-вкладчикам, основные законы рыночной экономики и имманентные им правовые принципы регулирования, вытекающие из смысла и духа Конституции Российской Федерации, не позволяют ему установить такой порядок заключения мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации, при котором за счет сокращения выплат другим кредиторам граждане-вкладчики получали бы причитающиеся им вклады в полном объеме. Иное противоречило бы закрепленному в статье 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципу, в соответствии с которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». По мнению суда, выраженному в описательной части данного постановления, установлено: «По смыслу статьи 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, все кредиторы, будь то граждане-вкладчики, коммерческие организации или публично-правовые образования, должны иметь равные возможности при заключении мирового соглашения и выработке его условий. Любое предпочтение, отдаваемое законодателем одной из групп кредиторов перед другой, исключало бы саму возможность заключения мирового соглашения, поскольку в таком случае не учитывались бы экономические интересы всех кредиторов и нарушался конституционный принцип равноправия, из которого вытекает необходимость предоставления равной защиты всем собственникам и который конкретизирован в норме пункта 4 статьи 212 ГК Российской Федерации, закрепляющего, что права всех собственников защищаются равным образом»¹. Исходя из этого, принадлежность имущества в виде банковского вклада частным лицам-вкладчикам, не является основанием для умаления имущественных прав юридических лиц, также являющихся вкладчиками разорившегося банка, а потому возврат денежных сумм им должен осуществляться пропорционально оставшимся средствам.

Таким образом, категория «имущественное положение» рассматривается Конституционным Судом РФ при защите прав собственников не только применительно к физическим лицам, но и к юридическим лицам, поскольку в соответствии с Конституцией РФ все формы собственности в России защищаются равным образом.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 N 14-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации "Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков" и жалобой ОАО "Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств"// СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.

ственников от незаконных действий органов государства, так и в плане столкновения интересов самих владельцев собственности.

Так, например, защищая права предпринимателей, Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), содержащееся в абзаце второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» положение, согласно которому предприятие, ведущее денежные расчеты с населением без применения контрольно - кассовой машины, подвергается штрафу в 350-кратном установленном законом размере минимальной месячной оплаты труда, поскольку такая санкция, по мнению суда, представляет собой несоизмеримое ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы экономической деятельности, права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и права частной собственности.¹

Рассматривая споры собственников, имеющих различное имущество, Конституционный Суд, высказал ряд позиций имеющих существенное значение для гражданского, земельного и банковского законодательства.

Так, Конституционный Суд признал соответствующим Конституции РФ такой порядок принятия решений кредиторами или собственниками земельных долей, при котором число голосов участников собраний зависит от числа их доли имущества. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 22 июля 2002 года № 14-П применительно к порядку голосования и принятия решений на заседании объединения кредиторов: «Принятие решения большинством голосов кредиторов с учетом принадлежащих им сумм имущественных требований является демократической процедурой; данная процедура не может рассматриваться как нарушение конституционных принципов равноправия и юридического равенства (статья 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации), конкретизацией которых выступает принцип равенства прав всех участников гражданско-правовых отношений, закрепленный в пункте 1 статьи 1 ГК Российской Федерации»². Таким образом, Конституционный Суд подтвердил, что имущественное положение участников гражданского оборота, в ряде случаев имеет существенное влияние на принятие решений того или иного хозяйствующего субъекта: чем больше имуще-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 N 14-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года "О применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан"// СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 N 14-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации "Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков" и жалобой ОАО "Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств"// СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.

Последние изменения в Конституции, связанные с увеличением срока полномочий Президента и Государственной Думы, со всей очевидностью говорят о том, что действующая система властеотношений стремится сохранить себя в неизменном виде, и более того упрочить такое положение. Подтверждают это и недавно прошедшие Думские выборы. «Единой России» удалось сохранить лидирующее положение своих позиций в Государственной Думе. Избрание Путина на новый Президентский срок на сегодня ни у кого серьезных сомнений не вызывает. Таким образом, поправки получают свою окончательную легитимацию у нас на глазах. Соответственно инициатив по смене или изменению Конституции от действующей власти, по крайней мере, в ближайшей перспективе, ожидать не придется, поскольку заявления о нежелательности подобных реформ не раз заявлял как Путин, Медведев так и многие лидеры «партии власти».

С другой стороны спектр предложений по изменению Конституции довольно широк и разнообразен. Существует несколько альтернативных проектов основного закона, предлагающих различные вариации трансформации политической системы¹. Совсем недавно аналитическим центром под руководством некогда кандидата в Президенты С.С. Сулакшина был подготовлен новый проект Конституции РФ². Регулярно появляются заявления многих политиков, общественных деятелей об отдельных корректировках и правках в тексте основного закона, и даже о возможности её полной смены³. Аргументация их необходимости ведётся с разных позиций, суть которых вообще-то одна, способствование построения в России демократии. Откуда же возникает почва для вывода подобных товаров на политический рынок? Ведь, казалось бы, внешне мы имеем одну из как минимум не уступающую европейским, в своей демократичности и приверженности правам человека, Конституцию. Анализируя сам её текст, изменения в конституционном законодательстве, политическую практику, аналитические исследования мы вполне определённо можем эту почву нащупать. Во-первых, сам текст Конституции страдает множества противоречий, расплывчатости формулировок, а также перекосом полномочий в сторону исполнительной и президентской власти. Очень много споров в научном сообществе вызывает термин «многонациональный народ» оставляющий много неясностей относительно того чем именно является субъект учредивший Конституцию⁴. Общеизвестны сложные обстоятельства принятия Конституции, которые зачастую вызывают обвинения в её нелегитимности. Многие положения Конституции конкретизируются в нормах текущего законодательства, что позволяет существенным образом влиять на текущую конфигурацию системы политиче-

¹ См. Кузнецов И.И. Альтернативные проекты изменения Основного закона РФ и конституционной модели разделения властей/ Политические механизмы разделения властей. Саратов. Изд-во Саратов. ун-та, 2010. 360с.

² См. Научный макет новой Конституции России. — М.: Научный эксперт, 2011. — 456 с.

³ Можно отметить одно из последних таких заявлений, предложения муфтия Талгата Махмудова, выступающего против закрепления в Конституции пункта о светском государстве, и предлагающего в частности, внесение исламских полумесяцев в российский герб

⁴ Всячески с этим например представители ЛДПР предлагают поменять формулировку на «мы русский народ и народы Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле»// См http://www.ldpr-omsk.ru/news/predlozhenija_ldpr_po_izmeneniju_konstitucii_rf/2011-08-18-119

ских практик. Можно говорить о целой группе конституционных норм, которые вполне можно дезавуировать текущим законодательством. Действующая власть, формально оставаясь приверженной позиции стабильности Конституции, идёт именно по такому пути её корректировки. По замечанию С.А.Авакьяна «Сегодня нормами текущего законодательства так корректируется политическая практика, что конституционные положения превращаются в лозунги, фикции»¹. Власть, видя опасность в изменениях текста основного закона, идёт по пути трансформации политической реальности, тем самым отдаляя её от Конституционной модели, и делая её документом формальным. Такая тенденция характерна не только для российской политики, но и для мировой в целом. Как пишет А.Н. Медушевский «важнейшим инструментом реальной политики в условиях информационной демократии становится манипулирование правом - процессом принятия, изменения, толкования правовых норм в интересах той или иной политической силы»². Всё это ставит под вопрос существование Конституции в её нынешнем виде.

Обозначим ключевые пункты Конституции, реализация которых в политической практике вызывает претензии, с точки зрения соотношения формального и реального. Во-первых, в Конституции главным источником власти и одним из основных инструментов её реализации является референдум. Это положение, закреплённое в Конституции, конкретизируется в федеральном конституционном законе «О референдуме», многие положения которого существенно затрудняют его проведения, если вообще не делают невозможным³. Таким образом, формально никто народ не лишает права на референдум, однако затруднительная процедура его инициирования, ограничения по предмету (запрещено выносить на референдум вопросы, отнесённые к компетенции органов государственной власти), времени проведения (запрещено проводить референдумы за год до и год после проведения общенациональных выборов) делают его реально неосуществимым.

Конституция РФ закрепляет многопартийность и политический плюрализм. Неоднозначно можно расценивать политическую роль федерального закона «О политических партиях», который установил ряд требований, в частности, например, требование о минимальном количестве членов (50 тысяч), существенно затрудняющих их функционирование и формирование. К тому же политические партии, в условиях начальной стадии формирования партийной системы институционально слабы и закон, очевидно, не помогает им стать сильными. В связи с этим С.А. Авакьян говорит о возможном появлении в будущем необходимости «исключать норму о многопартийности»⁴. Не в последнюю очередь благодаря этому зако-

дом РФ дел по защите конституционного принципа равенства независимо от имущественного положения человека представляется весьма важным.

В 117 из 334 постановлений Конституционного Суда РФ, принятых с 1991 по 2011 год используется юридический термин «имущество», но только в 42 – «имущественное положение». Так, например, в одном из своих решений Конституционный суд даёт определение понятию «имущество», под которым понимается любое имущество, связанное с реализацией права частной и иных форм собственности, в том числе имущественные права, включая полученные от собственника права владения, пользования и распоряжения имуществом, если эти имущественные права принадлежат лицу на законных основаниях¹. Видим, что данная категория тесно связана с понятием «собственность», ведь именно наличие определенного имущества делает гражданина его собственником. Отношения собственности связаны с рядом конституционных положений, в том числе со статьей 35 (часть 2) - каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами); статьей 8 (часть 1) - в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, статьей 34 (часть 1) - каждый имеет право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Как отмечает Конституционный Суд РФ: «Собственность, как цивилизованная основа и выражение свободы человека, является необходимым условием свободы экономической (в том числе предпринимательской) деятельности, предполагающей свободу договора и равенство субъектов этой деятельности, правовое положение которых предопределяется закрепленными Конституцией Российской Федерации правом частной собственности, а также гарантиями данного права и критериями возможных его ограничений»².

При этом Конституционный Суд отмечает, что «законодатель обязан вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств, реализовывать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования, не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц»³

Рассматривая права собственников, высший орган конституционной юстиции России, применяет понятие «имущественное положение» как к защите прав соб-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.06.2000 N 9-П "По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего пункта 2 статьи 77 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой открытого акционерного общества "Тверская прядильная фабрика" // СЗ РФ. 2000. №24. ст. 2658.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2008 N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева" // СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2009 N 17-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатковского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило" // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5866.

¹ Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. с 4.

² Медушевский А.Н. Технологии конституционных переворотов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3. с 3.

³ См. Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №19. С. 7-12. Руденко В.Н. Институты непосредственной демократии в конституционном законодательстве Российской Федерации: правовое регулирование и проблемы развития // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2003. №4. с. 84-94.

⁴ Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: нормы и действительность // Неприкосновенный запас. 2008. № 5. с 71.

противном случае отсутствие финансового обеспечения исполнения решений Конституционного совета может затянуть исполнение решений органа конституционного контроля и создать прецедент «торможения» исполнения решений Конституционного совета «согласием» Правительства. Как известно, исполнение многих международных договоров, участником которых является Республика Казахстан, требует увеличения государственных расходов.

Выводы и предложения:

Первое, особенностью обеспечения Конституционным Советом реализации действия Конституции Республики Казахстан является то, что в самом конституционном производстве особая роль принадлежит Президенту Республики Казахстан, который:

во-первых, назначает Председателя (голос которого при разделении голосов членов совета является решающим) и двух членов Конституционного Совета;

во-вторых является единственным участником конституционного производства, наделенным правом внесения возражений на решение Конституционного Совета.

Второе - считаю, что новая редакция конституционного закона (п.1 ст. 40 конституционного закона), ставящая исполнение решения Конституционного Совета (требующего увеличения государственных расходов или сокращения государственных доходов) в зависимость от «положительного заключения» Правительства, - ограничивает механизм реализации Конституции в жизнь.

Такая зависимость органа, стоящего на охране Основного закона страны, от исполнительной ветви власти, является серьезной преградой в обеспечении прямого действия Конституции. Более того, такая норма закона имеет потенциальную опасность формального невыполнения государством требований человека и гражданина по обеспечению его прав, включенных в текст Конституции. Такая норма закона имеет эффект «бомбы замедленного действия», угрожает основам конституционного строя, и - конечно же, ее следует исключить из текста Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

С.О. Говорун

КАТЕГОРИЯ «ИМУЩЕСТВЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ» В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Статья (часть 2) Конституции Российской Федерации устанавливает, что 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. В период становления рыночной экономики в России имущественное положение человека приобретает большое значение, поскольку обладая определенным имуществом, человек приобретает определенную свободу своих действий, независимость от государства и его органов в выборе места своего жительства, профессии, рода занятий, обустройства своей семьи. Именно поэтому рассмотрение Конституционным Су-

ну «Единая Россия», обладая мощным административным и экономическим ресурсами, смогла взять в свои руки ключевые властные механизмы.

Также Конституция говорит о равноправии граждан в избирательном процессе. Однако такие новеллы в избирательном законодательстве, как введение пропорциональной избирательной системы, повышение барьера для прохождения в Государственную Думу, снятие порога явки на выборах, запрещение общественным движениям участвовать в выборах существенно снижают уровень возможности доступа граждан к власти. Для того что бы стать депутатом, фактически необходимо заручится поддержкой какой-либо из партий. Это только способствует появлению на политической арене конъюнктурщиков, готовых ради карьерного продвижения поддержать любую политическую организацию. В условиях доминирования одной партии выбор и вовсе сужается. Выход во власть политических сил не разделяющих идеологических установок ни одной из партий практически невозможен, поскольку только они по законодательству имеют право участия в избирательных процессах на федеральном уровне. Снятие порога явки лишь усиливает ощущение граждан того, что их голос ничего не решает.

Таким образом, мы имеем референдум, который очень трудно провести, институционально слабые политические партии, которые у нас в стране очень сложно организовать, ограниченный доступ рядовых граждан к избирательному процессу.

Однако даже если взять Конституционный механизм власти без учёта корректировок текущим законодательством, то можно увидеть что он в определённой мере способствует сложившейся ситуации. По мнению М.А.Краснова «зафиксированная Конституцией РФ модель властного механизма препятствует достижению тех ценностей, которые провозглашены той же конституцией»¹. Действительно российский парламент, даже будучи оппозиционным, реально имеет весьма ограниченные возможности влиять на правительство и Президента. В силу нормативной зависимости (право отправлять правительство и отдельных министров в отставку и многое другое) власть исполнительная, в лице правительства институционально отделённая от Президента оказывается под его полным контролем. Таким образом, сама Конституция делает главным игроком на политической арене именно Президента, который получает возможность решающего влияния на изменения в конфигурации властного механизма. Другими словами Президент сосредотачивает в своих руках власть учредительную, суть которой и состоит в способности сменить или трансформировать государственный строй. Тогда как в теории конституционного права такая власть должна принадлежать исключительно народу. В реальности общество фактически отстранено от преобразований в сфере государственного строительства.

Инициативы В.В.Путина, связанные с выстраиванием «вертикали власти», иначе как учредительными нельзя назвать. Именно в рамках её проведения возросла роль политических институтов, которые не имеют конституционного статуса, либо всего лишь упоминаются в ней. Это и полномочные представительства Президента в Федеральных округах, Государственный Совет, Администрация Президента. С отменой выборов глав субъектов РФ, они превратились из самостоятельных субъектов в политически зависимых чиновников. С поправками в

¹ Краснов М.А. Конституция в нашей жизни// **ProEtContra**. 2007.№4. с 31.

Конституцию в 2008, увеличился срок полномочий Президента. Указом Президента была встроена в политическую систему Общественная Палата РФ, которая должна представлять интересы гражданского общества. Необходимо отметить, что все указанные, и многие другие меры по перестройке властного механизма, претворились в жизнь без серьёзной общественной дискуссии, указами Президента, что никак не добавляет бонусов в копилку уважения к основному закону, поскольку общество видит появление институтов реально имеющих большой вес, однако конституционно, т.е. формально порой вообще никакого статуса не имеющих. Притом к самому их появлению общество никакого отношения не имеет, все они появились по указанию Президента. И это только способствует формированию авторитарных тенденций.

На всё более усиливающуюся замкнутость политической системы накладывается отсутствие материальной, организационной и психологической основы реализации целого ряда конституционно закреплённых за гражданами прав на жильё, образование, бесплатное здравоохранение и т.д. Это создаёт неблагоприятный фон восприятия обществом основного закона в целом, и как документа ничего общего с действительностью не имеющего. Это подтверждают и данные социологических исследований.¹ Государство, несмотря на многие принимаемые меры, координально ситуацию не меняет. Это создаёт предпосылки для формирования учредительной ситуации, когда Конституцию потребуют либо сменить, либо заставить её реально работать.

Итак, механизм власти, обозначенный в Конституции, во-первых, всё более далёк от реально действующего, во-вторых, неэффективен, поскольку не обеспечивает реальный доступ граждан к политике. Действующая власть если и идёт на отдельные корректировки, то производит их очень осторожно и лишь в той мере, которая способствуют сохранению настоящего статус-кво. Относительная экономическая стабильность и высокие личные рейтинги тандема пока удерживают систему в состоянии равновесия. Весь вопрос надолго ли?

На наш взгляд, менять Конституцию, так или иначе, придётся. Если тенденция к корреляции норм Конституции и реальности будет усиливаться, то такой вопрос неизбежно встанет перед обществом и государством. Необходимо будет определяться с выбором, подгонять Конституцию под реальность или наоборот, придавать конституционный статус новым институтам власти или нет, перераспределять ли полномочия в треугольнике президент-парламент-правительство. И в таком случае мы сталкиваемся с проблемой отсутствия реального механизма реализации учредительной власти народа. Во-первых, так и не принят закон о Конституционном Собрании, в компетенцию которого входит пересмотр Конституции. Сама юридическая процедура постановки вопроса о смене Конституции очень сложна, и участие в ней предусмотрено для органов власти предусмотренных Конституцией. Проведение референдума, как было уже отмечено выше, весьма затруднено. В сегодняшнем политическом раскладе, учитывая вполне ясную позицию властного тандема по этой проблематике, постановка этого вопроса вряд ли возможна. Соответственно действующей власти необходимо прикладывать максимум

соответствует и его пониманию специалистами-филологами, констатирующими, что по своему смыслу слова «обновление» и «замена» не являются синонимами.

Как показывает сравнительно-правовой анализ, в ряде государств существует практика, при которой действует правило об ограничении мандата члена органа конституционного контроля одним сроком. Однако, подобное ограничение прямо предусмотрено конституциями этих стран¹.

Во-вторых, уточняется сам механизм пересмотра решений Конституционного совета (ст. 36 конституционного закона). Отныне Президент республики как символ и гарант единства народа и государственной власти, неизбежности Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обладает правом инициирования пересмотра решений Конституционного совета по основаниям, изложенным в статье 36 Конституционного закона.

Это следующие основания: 1) изменилась норма Конституции, на основании которой было принято решение; 2) открылись новые существенные для предмета обращения обстоятельства. При этом в статье 36 Конституционного закона говорится, что в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства решение Конституционного Совета может быть пересмотрено им по инициативе Президента РК.

Также увеличен срок внесения возражений Президентом на итоговое решение Конституционного совета с десяти дней до одного месяца (пп. 1) п. 2 ст. 38 конституционного закона).

В-третьих, положительным аспектом изменений в конституционный закон является то, что усиливается роль Конституционного совета в системе органов государственной власти путем уточнения механизма исполнения решений Конституционного совета.

Так согласно п. 3 ст. 40 конституционного закона, «содержащиеся в решениях Конституционного совета рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными государственными органами и должностными лицами с обязательным уведомлением Конституционного совета о принятом решении».

Более того, «о мерах, принятых во исполнение решения Конституционного совета, сообщается ему соответствующими государственными органами и должностными лицами в срок, установленный Конституционным советом» (п. 2 ст. 40 конституционного закона).

Между тем новая редакция конституционного закона устанавливает, что «в случае, если решение Конституционного совета требует увеличения государственных расходов или сокращения государственных доходов, то Конституционный совет определяет сроки исполнения принятых им решений по согласованию с Правительством Республики Казахстан» (п.1 ст. 40 конституционного закона).

Учитывая, что решения Конституционного совета касаются сферы конституционных отношений, то следовало бы хотя бы определить в конституционном законе максимальные сроки, в течение которых решение должно быть исполнено. В

¹ См. Бойков В.Э. Конституция, власть и народ. Россия 1990-х годов начала XXI в. // Социологические исследования. 2009. № 1.

¹ См.: Там же.

ституционной законности, точной интерпретации принципов и норм Конституции, формирования ориентиров развития национального права и правоприменительной практики является повышение эффективности деятельности Конституционного Совета и исчерпывающая практическая реализация его нормативных постановлений в правовой политике государства¹.

В связи с конституционными реформами 2007 года изменился статут Конституционного совета Республики Казахстан. Позже был принят Конституционный закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О Конституционном совете Республики Казахстан»².

Анализ прежнего и нового текста Конституции, а также Конституционного закона РК «О Конституционном совете Республики Казахстан» позволяет сформулировать ряд выводов относительно изменения статуса этого органа власти.

Во-первых, если ранее по Конституции РК по два члена из семи членов совета назначались председателями Мажилиса и Сената Парламента, то в соответствии с новой редакцией п. 3 ст. 71 Конституции РК, «по два члена Конституционного совета назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом».

Между тем новая редакция Конституционного закона «О Конституционном совете Республики Казахстан» излагает эту конституционную норму более конкретно - «Два члена Конституционного совета назначаются Президентом, по два члена Конституционного совета назначаются по представлению председателей палат Парламента соответственно Сенатом и Мажилисом Парламента» (п. 2 ст. 3).

Другими словами, получается, что назначение на должность членов Конституционного совета Мажилисом и Сенатом Парламента зависит от председателей палат Парламента. Хотя норма Основного Закона претерпела изменения, сам механизм назначения на должность членов совета существенно не видоизменился.

Также необходимо обратить внимание на Нормативное постановление Конституционного Совета №3 от 16 марта 2011 года «Об официальном толковании нормы абзаца второго пункта 3 статьи 71 Конституции Республики Казахстан», в котором была сформулирована правовая позиция относительно срока пребывания в должности членов Конституционного Совета. В частности в постановлении говорится, «положение об обновлении состава Конституционного Совета наполовину каждые три года не означает обязательного назначения новых лиц. Под обновлением состава Конституционного Совета, предусмотренным пунктом 3 статьи 71 Конституции, следует понимать возможность назначения как новых лиц, ранее не являвшихся членами Конституционного Совета, так и тех, кто прежде уже занимал эту должность»³.

В этом Нормативном постановлении формулируется, что правовая интерпретация термина «обновление», примененного в пункте 3 статьи 71 Конституции,

¹ Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы // СПС, Параграф, 2011.

² См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 17 июня 2008г. №41-IV «О внесении изменений и дополнений в Конституционный Закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» // СПС, Параграф, 2011.

³ Нормативное постановление Конституционного Совета №3 от 16 марта 2011 года «Об официальном толковании нормы абзаца второго пункта 3 статьи 71 Конституции Республики Казахстан» // СПС, Параграф, 2011.

усилий для реального воплощения конституционных норм в жизнь, иначе революционных изменений исключить нельзя. В такой ситуации Конституция окажется беззащитной перед лицом общественных катаклизмов, поскольку не предусматривает эффективной возможности выхода народного недовольства в законное русло. Революционная стихия её просто напросто сметёт и тогда дорога к власти будет открыта кому угодно, в том числе и политическим авантюристам.

Конечно же, путём резких и координальных изменений Конституции в сложившихся ныне обстоятельствах идти сейчас вряд ли возможно и нужно. По мнению В.Л. Шейниса «в нынешней политико-правовой вторжение в текст Конституции приведёт только к её ухудшению»¹. Однако, на наш взгляд как минимум заполнить пробел, связанный с отсутствием закона о Конституционном Собрании жизненно необходимо. К тому же должен быть чётко проработан способ постановки вопроса об изменении Конституции, с возможностью доступа к нему общества (например, созыв Конституционного собрания после референдума о необходимости изменений в Конституцию). Пока институты власти действуют эффективно и способствуют экономическому процветанию, никто вопросов об их смене ставить не будет. Однако если такое будет происходить, то в отсутствии законных способов корректирования институционального дизайна общество неизбежно прибегнет к внесанкционированным. Отвечая на вопрос, поставленный в заголовке статьи необходимо отметить следующее. Необходимы изменения и они могут касаться следующих моментов. Во-первых, это более чёткое прописывание институциональной конфигурации власти, поскольку конституционная даёт возможность корректировки её текущим законодательством. Во-вторых, необходимо определиться с вопросом о самом механизме возможности реализации переустройства Конституции. Если не выработать законный способ, то увеличивается возможность реализации проектов переустройства в каком угодно направлении, не исключая и авторитарной диктатуры Конституции, самыми непредсказуемыми способами.

Ю.В. Варфоломеев

РАЗРАБОТКА ВОПРОСОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ ОСОБОЙ КОМИССИЕЙ ЮРИДИЧЕСКОГО СОВЕЩАНИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

В качестве одного из приоритетных направлений деятельности Временного правительства была поставлена задача подготовки и проведения Учредительного собрания, которое должно было определить форму государственного правления и принять Конституцию России. В марте 1917 г. было образовано Юридическое совещание, на которое Постановлением от 26 июля 1917 г. были возложены «подготовительные и организационные работы, связанные с открытием Учредительного Собрания»². Разработкой и рассмотрением предложений по проекту Основных за-

¹ Шейнис В.Л. Конституция 1993г. И российская политическая система // Отечественная история. 2008. № 6. с 26.

² Собрание узаконений. 1917. № 71. С. 404; № 201. С. 1744.

конов российского государства занималась, созданная при Юридическом совещании Особая комиссия¹, которая работала с 11 октября по 24 октября 1917 г., но в связи с Октябрьским переворотом так и не довела до логического завершения свою деятельность². Обязанности председателя Особой комиссии первое время исполнял председатель Юридического совещания Н.И. Лазаревский, а впоследствии – В.М. Гессен.

Главной задачей работы комиссии являлось «исключительно освещение вопросов, которые предстоит разрешить Учредительному собранию»³. Концепция и правовое обоснование положений будущей Конституции нашли отражение в трудах выдающихся российских ученых-государствоведов, которые являлись членами комиссии. Так, проф. В.М. Гессен, считал, что «С момента созыва Учредительного Собрания прекращаются полномочия Временного правительства; наряду с Учредительным Собранием не может быть места таким суррогатам государственной власти, как Советы крестьянских, рабочих и солдатских депутатов. Первейшей задачей Учредительного Собрания является поэтому организация правительственной власти. <...> Для того чтобы правительственная власть была правомерной властью, необходимо поручение этой власти самостоятельному органу, осуществляющему ее через посредство министров, политически ответственных пред Учредительным Собранием. Избрание временного главы государства, блюстителя правительственной власти, должно быть первым актом Учредительного Собрания; следующим актом должно быть утверждение независимости суда и неменяемости судей»⁴.

Главной задачей Учредительного собрания, по мнению проф. К.Н. Соколова, была необходимость «установить форму правления и издать конституцию Российского государства» При этом он считал, что было бы преждевременно составлять законный перечень вопросов государственного порядка, которые будут подлежать включению в основные законы России, а в первую очередь необходимо указать главные из них. «Наряду с провозглашением той или иной формы государственного устройства и обеспечением начал гражданского равенства и гражданской свободы в конституции России, – считал он, – должны быть выражены основные начала организации и взаимоотношения высших органов законодательства и правительства...»⁵.

Другой разработчик конституционного проекта проф. Б.Э. Нольде отмечал: «...не федерация, не управление через комитеты парламента, а испытанная система ответственного министерства, с президентом во главе Русского государства. Я говорю совершенно определенно и совершенно категорически о президенте, а не о

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В истории конституционной мысли центральное место занимает теория Конституции. Последняя находит свое воплощение, свое концентрированное выражение в Конституции как особом нормативно-правовом акте, обладающем высшей юридической силой и определяющей устройство государства¹.

Осуществление Конституции Республики Казахстан – это жизненная потребность, основополагающая социально-политическая проблема конституционного развития Казахстана. В специальных исследованиях справедливо указывается на необходимость создания условий и механизмов, чтобы Конституция не оказалась в забвении, чтобы она была реальным и действенным фактором общественного развития².

В этом механизме обеспечения реализации Конституции Республики Казахстан особая роль принадлежит Конституционному Совету РК. Вопросы функционирования Конституционного Совета представляют интерес для различных отраслей науки, что позволяет его рассматривать не только с точки зрения функций как органа конституционного надзора, но и как институт политической системы общества, исследовать его роль и место в системе разделения государственной власти на три ветви и т.д.³ Это связано с особым конституционно-правовым статусом данного государственного органа.

Конституционный Совет РК не входит в систему разделения государственной власти на три ветви. Ряд казахстанских ученых называют Конституционный Совет самостоятельной ветвью власти, поскольку особые организационно-правовые формы государственно-властной деятельности проявляются: во-первых, в суверенном, независимом характере Конституционного Совета по отношению к другим ветвям власти; во-вторых, в содержании полномочий Конституционного Совета, осуществляющего функции обеспечения верховного толкования Конституции, функцию контроля за соблюдением принципа разделения власти в их взаимном балансировании и выполнении функций баланса по отношению к каждой из ветвей государственной власти в отдельности, а также функцию защиты конституционных прав и свобод индивида⁴.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы определено, что одним из важных механизмов обеспечения режима кон-

¹ См.: Кабышев В.Т. Предисловие. Саратовский проект Конституции России //Предисл. В.Т. Кабышева. – М.: 2006. С.3.

² См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: 2002. С.58.

³ См. напр.: Галимова Д.Р. Конституционный контроль в демократических и посттоталитарных политических системах: общее и особенное //Евразийское сообщество, 2001. №1. С.3-11; Нысанбаев К. Конституционный Совет Республики Казахстан – как гарант прав и свобод личности //Сборник статей слушателей Третьего Летнего Юридического Университета. – А.: ТОО «Аян Эдет», 1999. С.71-77.

⁴ См. напр.: Караев А. Конституционный Совет в системе разделения властей //Фемида, 1999. №7. С.9.

¹ Собрание узаконений. 1917. № 201. С. 1744.

² См.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 327.

³ Протокол Особой комиссии при Юридическом совещании № 1 от 11 октября 1917 г. // Учредительное собрание. Россия. 1918. Стенограмма и другие документы / Составитель Т.Е. Новицкая. М., 1991. С. 33.

⁴ Гессен В.М. Русское Учредительное Собрание и выборы в него. Пг., 1917. С. 21.

⁵ Соколов К.Н. Учредительное Собрание. Пг., 1917. С. 22-23.

лата должна будет произвести «постановленный пересмотр в пределах, которые были установлены постановлением распущенной силой закона палаты и окончательно решает вопрос о пересмотре абсолютным большинством голосов»¹. Как видим, и предложения проф. Понтовича по способу внесения изменений и дополнений в Основные законы, позволяют сделать вывод о том, что подобную Конституцию следует отнести к классу «жестких».

Перед Комиссией стоял также вопрос и о судьбе подготовленных конституционных материалов: проектов статей Основных законов и объяснительных записок к ним. При обсуждении этой проблемы И.В. Яшунский предложил, чтобы Комиссия обратила внимание главным образом на обработку объяснительных записок, а не проектов статей Основных законов. Ведь если Учредительное Собрание отвергнет принцип, принятый и положенный Особой комиссией в основу разработанного проекта, то и работа комиссии по составлению проекта статей Законов может оказаться бесполезной. Однако большинство членов комиссии не согласилась с этим мнением, указав, что цель ее работы – дать возможность членам Учредительного Собрания ознакомиться с теорией и практикой по конституционному праву. Объяснительные записки чрезвычайно важны и должны иметь вид трактатов. Но серьезное значение имеет и выработка проектов статей Основных законов. Наличие таких проектов может оказаться весьма полезным и целесообразным не только для всего состава Учредительного Собрания, но и, что еще важнее, для той Комиссии, которая займется выработкой Основных законов Российской республики².

Полный текст будущей российской Конституции Особая комиссия Юридического совещания выработать, к сожалению, не успела. Обсудив из 18 запланированных титулов программы работ всего пять, она, как и большинство органов Временного правительства, была ликвидирована большевистской властью. В то же время анализ конституционных проектов, подготовленных Особой комиссией, в части касающейся вопросов конституционной юстиции, показывает, что в их основу были положены идеи выдающихся отечественных государствоведов, основополагающей правовой парадигмой которых являлся приоритет Основных законов государства при наличии сильной независимой судебной власти, в том числе и конституционного судопроизводства.

Правотворческая деятельность Временного правительства, как это видно из анализа имеющихся источников, в первую очередь, была направлена на формирование легитимных органов власти и правовой защиты государственного строя посредством принятия Конституции и формирования соответствующих органов конституционной юстиции. Таким образом, идеи и теоретические наработки членов Особой комиссии Юридического совещания, хотя и не привели к законченному оформлению организационно-правовой структуры и полномочий будущего Конституционного суда, послужили, тем не менее, ценным опытом в теории и практике формирования конституционной юстиции в России.

¹ Там же.

² См.: Временное правительство и Учредительное собрание // Красный архив. 1928. № 3(28). С. 120.

монархе...»¹. Н.И. Лазаревский, настаивал на том, что «Сила закона состоит в том, что закон может быть отменен или изменен только новым законом, и таким образом при коллизии закона с незаконодательным актом применяется закон, а из двух несогласных между собою законов применяется позднейший»².

Исходя из принципов, сформулированных членами комиссии, проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном Собрании, и проект формы издания законов при Учредительном Собрании» предусматривали временный порядок организации исполнительной власти в Российской республике до принятия Основных законов, согласно которых она возлагалась на Временного президента Российской республики (ст. 1), избираемого Учредительным Собранием на один год (ст. 4)³. Подобная формулировка позволяла юридически грамотно и легитимно оформить передачу власти Временным правительством Учредительному Собранию, а преемственность статуса главы государства в свою очередь позволяла обеспечить реализацию идеи о сильной власти и гарантировать воплощение конституционных проектов в жизнь.

К выработке проекта Основных законов в порядке подготовки к Учредительному Собранию Особая комиссия приступила 11 октября 1917 г. В её состав, постепенно пополняемый путем кооптации «представителей науки государственного права и общественных деятелей», вошло около 30 человек. В составе комиссии в основном преобладали правоведа, представлявшие партию кадетов: А.А. Боголепов, М.М. Винавер, В.М. Гессен, В.Ф. Дерюжинский, С.А. Котляревский, В.Д. Набоков, Б.Э. Нольден др. Левое крыло комиссии составляли эсеры и энесы – А.А. Булат, М.В. Вишняк, В.В. Водозов, Я.М. Магазинер, Э.Э. Понтович, И.В. Яшунский и др.⁴ По общему мнению членов комиссии, вопрос окончательной выработки конституции – это дело Учредительного Собрания, поэтому в основу деятельности Особой комиссии должны быть положены следующие принципы: 1) народного верховенства, с чем связан вопрос о форме правления; 2) широкое развитие местного самоуправления; 3) признание и обеспечение широкой индивидуальной свободы граждан⁵.

Предваряя работу комиссии председатель Юридического совещания проф. Н.И. Лазаревский отметил, что «основной задачей комиссии является не столько выработка текста отдельных законопроектов, но главным образом, создание такого материала, который помог бы Учредительному Собранию разобраться в отдельных, возникающих государственно-правовых вопросах, имея при этом в виду, что разрешать эти вопросы придется, быть может, лицам, не вполне подготовленным»⁶. Было определено, что комиссией по выработке проекта основных законов должно быть обращено основное внимание, прежде всего, на подготовку «надлежащего материала, содержащего в себе руководящие начала, с изложением данных, которые

¹ Нольде Б.Э. Учредительное Собрание и его задачи: Речь в собрании граждан г. Ранненбург Рязанской губернии 14 августа 1917 г. Пг., 1917. С. 32.

² Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1913. С. 217.

³ Подробнее см.: Учредительное Собрание. Россия. С. 56-60.

⁴ Вестник права. 1917. № 20. С. 412-413.

⁵ Там же.

⁶ Временное правительство и Учредительное собрание // Красный архив. 1928. № 3(28). С. 123.

необходимо иметь в виду при разрешении того или другого конституционного вопроса»¹.

На заседании комиссии 11 октября 1917 г. была выработана программа вопросов, подлежащих разработке комиссии по составлению проекта основных законов. Проект будущей Конституции должен представлять собой «объемистый законопроект, приблизительно в 200 статей»². Для детальной правовой разработки намеченных статей в составе Особой комиссии было сформировано 18 подкомиссий, каждая из которых занималась соответствующим направлением работы: 1) декларация прав гражданской свободы; принципы, могущие быть положенными в основу конституции (принцип народного суверенитета, полное самоопределение народностей); 2) гарантии прав гражданской свободы; исключительные положения; 3) принципы федерализма, автономии, самоопределения и государственного единства; 4) государственный и местный языки; 5) народное представительство; двухпалатность; иммунитет, содержание членам палат, совместимость с государственной службой; сессии, роспуски, конституирование, публичность; 6) президент республики; способ избрания, функции, ответственность; 7) организация судов, независимость их и несменяемость; военные и специальные суды; административный суд; 8) армия; 9) организация администрации; министры, их значение; ответственность министров; отношение к палатам; 10) сенат, его отношение к административным и судебным постановлениям; 11) совет министров; 12) бюджет, займы, налоги; 13) финансовый контроль; 14) международные сношения, договоры; 15) компетенция законодательных учреждений; 16) порядок пересмотра конституции; гарантии конституции; 17) печать, герб, знамя; 18) подданство, натурализация³.

Среди конституционных проектов, разработанных в наибольшей степени выделялись, очевидно, политически наиболее значимые и актуальные на тот момент: проект «Об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании»⁴, «Тезисы по вопросу о верхней палате»⁵, «Статьи Основных законов по вопросу об автономии (федерации)»⁶. В конце сентября – октябре 1917 г. Особая комиссия подготовила «Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном Собрании, а также проект формы издания законов при Учредительном Собрании»⁷. В этом наиболее важном Проекте прослеживается политико-правовая преемственность с Основными государственными законами Российской империи 1906 г. Проект являлся, по сути, «малой конституцией» Временного правительства. При его разработке будущей российской

Конституции учитывался также опыт формирования государственности во Франции 1871-1873 гг.¹

14 октября 1917 г. на втором своем заседании члены Особой комиссии внесли уточнение в раздел плана работ, касающийся будущего конституционного надзора. Подкомиссия, занимавшаяся проблемами конституционной юстиции, и в которую вошли Э.Э. Понтович и А.Н. Макаров, получила новое более корректное название: «Порядок пересмотра конституции, судебные гарантии конституции (§ 16)»².

К обсуждению отдельных вопросов конституционной юстиции члены комиссии приступили только на четвертом заседании 20 октября 1917 г. (всего за 4 дня до государственного переворота!), и эта работа, как это видно из материалов комиссии, находилась на начальной стадии. Особой комиссии были представлены два проекта документа о порядке пересмотра Основных законов. Один из них был составлен членом соответствующей подкомиссии А.Н. Макаровым, в предположении, что Особой комиссией будет принята в качестве окончательного варианта двухпалатная система организации народного представительства. Во-первых, считал Макаров, необходимо формально разграничить порядок пересмотра Основных законов и законов обыкновенных. Во-вторых, ссылаясь на опыт западноевропейского конституционного права, он полагал, что необходимо не устанавливать таких формальных условий пересмотра Основных законов, которые привели бы к «чрезвычайной затруднительности конституционного пересмотра». И, наконец, в-третьих, он предлагал установить следующие «основные начала конституционного пересмотра:

1) Инициатива пересмотра Основных законов принадлежит обеим палатам; соответствующее решение должно быть принято абсолютным большинством голосов каждой палаты.

2) Пересмотр осуществляется соединенным собранием обеих палат большинством в две трети голосов³.

При этом, хотя Макаров и утверждал, что он противник «жестких» конституций, но, судя по содержанию выдвинутых им положений, предлагаемый в его проекте порядок пересмотра Конституции следует отнести к категории «жестких».

Второй вариант проекта был подготовлен коллегой Макарова – Э.Э. Понтовичем, из предположения, что будет принята однопалатная система организации народного представительства. Проф. Понтович считал, что надлежит установить лишь такие ограничения прав народного представительства в этой области, которые давали бы действительную гарантию против того, чтобы из «органа суверена» оно не превратилось бы в «суверенный орган». «Наиболее действительным к тому средством, – отмечал он, – является установление необходимости роспуска палаты силой закона и назначение новых выборов». При этом если палата большинством в две трети голосов вынесет постановление о необходимости пересмотра всей конституции или отдельного ее постановления, то за этим, по мнению Э.Э. Понтовича, должен последовать роспуск палаты, а затем вновь избранная па-

¹ ГАРФ. Ф. 1972. Оп. 1. Д. 5.

² Временное правительство и Учредительное собрание // Красный архив. 1928. № 3(28). С. 123.

³ Временное правительство и Учредительное собрание // Красный архив. 1928. № 3(28). С. 141.

¹ Там же.

² Рубинштейн Н.Л. К истории Учредительного Собрания. М., 1931. С. 125-126.

³ Временное правительство и Учредительное собрание // Красный архив. 1928. № 3(28). С. 121-122.

⁴ Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании, а также проект формы издания законов при Учредительном собрании // Учредительное собрание. Россия. С. 44.

⁵ Там же. С. 51-53.

⁶ Предварительный проект статей Основных законов по вопросу об автономии (федерации) // Там же. С. 54.

⁷ Учредительное Собрание. Россия. С. 44.