

Председатель редакционного совета журнала

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, профессор. Заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.

Заместитель председателя редакционного совета

СИНЮКОВ Владимир Николаевич проректор по научной работе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный сотрудник МВД России.

Главный редактор журнала

ЧУЧАЕВ Александр Иванович доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ.

Ответственный секретарь

САЛИЯ Марианна Романовна эксперт отдела научно-издательской политики Управления организации научной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Редакционный совет журнала

БЕКЯШЕВ Камилъ Абдулович доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ.

БЕШЕ-ГОЛОВКО Карин доктор публичного права, Франция.

БОНДАРЬ Николай Семенович доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ.

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.

ДМИТРИЕВА Галина Кирилловна доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного частного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный юрист города Москвы.

ИСАЕВ Игорь Андреевич доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ.

КОМОРИДА Акио профессор Университета Канагава (Япония).

КОЛЮШИН Евгений Иванович доктор юридических наук, профессор, член Центризбиркома России, заслуженный юрист РФ.

МАЛИНОВСКИЙ Владимир Владимирович кандидат юридических наук, заместитель Генерального прокурора РФ, государственный советник юстиции 1 класса.

| | |
|---|---|
| ОТМАР Зойль | доктор права, почетный доктор права, Emeritus профессор Университета Paris Ouest-Nanterre-La Defense (Франция). |
| ПАН Дунмэй | доктор юридических наук, профессор юридического института Хэйлунцзянского университета КНР, приглашенный исследователь Центра славянских исследований университета Хоккайдо Японии. |
| ПИЛИПЕНКО Юрий Сергеевич | доктор юридических наук, профессор кафедры адвокатуры и нотариата Института адвокатуры, Президент Федеральной палаты адвокатов. |
| РАРОГ Алексей Иванович | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, почетный юрист города Москвы. |
| РАДЬКО Тимофей Николаевич | доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ. |
| РАССОЛОВ Илья Михайлович | доктор юридических наук, профессор кафедры правовой информатики Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный редактор журнала «Судебная и правоохранительная практика». |
| РЫБАКОВ Олег Юрьевич | доктор философских наук, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, член российской секции Международной ассоциации философии права и социальной философии, член комиссии по науке ассоциации юристов России, член Экспертного совета по праву Министерства образования и науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ. |
| ТУМАНОВА Лидия Владимировна | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности, декан юридического факультета Тверского государственного университета, заслуженный юрист РФ. |
| ФЕДОРОВ Александр Вячеславович | заместитель председателя Следственного комитета Российской Федерации, генерал-полковник, кандидат юридических наук, профессор, главный редактор журнала «Наркоконтроль». |
| ХЕЛЛЬМАНН Уве | Dr. iur. habil, профессор, заведующий кафедрой уголовного и экономического уголовного права юридического факультета Потсдамского университета (Германия). |
| ШЕВЕЛЕВА Наталья Александровна | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета. |
| ШУГРИНА Екатерина Сергеевна | доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| де ЗВААН Яап | (почетный) профессор кафедры права Европейского Союза университета Эразмус в Роттердаме (Нидерланды), профессор кафедры Жанна Монне. |

Редакционная коллегия журнала

| | |
|--|--|
| ГРОМОШИНА Наталья Андреевна | доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| ЕРШОВА Ирина Владимировна | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| ИЩЕНКО Евгений Петрович | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминалистики Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| КАШКИН Сергей Юрьевич | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| КОМАРОВА Валентина Викторовна | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| КОРНЕВ Аркадий Владимирович | доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| ЛЮТОВ Никита Леонидович | доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович | доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| СЛЕСАРЕВ Владимир Львович | доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского и семейного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |
| СМИРНОВ Александр Федорович | доктор юридических наук, профессор кафедры организации правоохранительной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). |

Chairman of the Council of Editors

**BLAZHEEV
Victor
Vladimirovich** Rector of the Kutafin Moscow State Law University, PhD in Law, Professor, Head of the Department of Civil Process, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Specialist in Science and Technology of the Russian Federation.

Vice-Chairman of the Council of Editors

**SINYUKOV
Vladimir
Nikolaevich** Vice-Rector on Scientific Work of the Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law, Professor, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Officer of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

Editor-in-Chief of the Journal

**CHUCHAEV
Aleksandr
Ivanovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.

Executive Editor

**SALIYA
Marianna
Romanovna** Expert of the Division for the Scientific and Publishing Policy of the Department for the Organization of Scientific Work of the Kutafin Moscow State Law University.

Council of Editors

**BEKYASHEV
Kamil
Abdulovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Scientist of the Russian Federation.

**BECHET-GOLOVKO
Karine** Doctor of Public Law, France.

**BONDAR
Nikolay
Semenovich** Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Scientist of the Russian Federation.

**GRACHEVA
Elena
Yurievna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Financial Law, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Specialist in Science and Technology of the Russian Federation.

**DMITRIEVA
Galina
Kirillovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of the International Private Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education, Merited Lawyer of the City of Moscow.

**ISAEV
Igor
Andreevich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation.

**KOMORIDA
Akio** Professor of the Kanagawa University (Japan).

**KOLYUSHIN
Evgeniy
Ivanovich** Doctor of Law, Professor, Member of the Central Election Committee of the Russian Federation, Merited Lawyer of the Russian Federation.

- MALINOVSKIY Vladimir Vladimirovich** PhD in Law, Vice Prosecutor-General of the Russian Federation, Class 1 State Councillor of Justice.
- OTMAR Seul** Doctor of Law, Merited Doctor of Law, Emeritus Professor of the University Paris Ouest-Nanterre-La Defense (France). В английском варианте Ред Совета
- PAN Dunmey** Doctor of Law, Professor of the law Institute Heilongjiang University of China, invited researcher at the Slavic research Center of Hokkaido University of Japan.
- PILIPENKO Yuri Sergeevich** Doctor of Law, Professor of the Department of Advocacy and Notaries of the Advocacy Institute, President of the Federal Chamber of Advocates of Russia.
- RADKO Timofey Nikolaevich** Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation.
- RAROG Aleksey Ivanovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Lawyer of the City of Moscow.
- RASSOLOV Ilya Mikhailovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Legal Information Science of the Kutafin Moscow State Law University, Editor-in-Chief of the Journal «Judicial and Law-Enforcement Practice».
- RYBAKOV Oleg Yurievich** Doctor of Philosophy, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Member of the Russian Section of the International Association of Philosophy of Law and Social Philosophy, Member of the Commission on Science of the Association of Lawyers of Russia, Member of the Expert Committee on Law of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
- TUMANOVA Lidia Vladimirovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Process and Law-Enforcement Activities, the Dean of the Law Faculty of the Tver State University, the Merited Lawyer of the Russian Federation.
- FEDOROV Aleksandr Vyacheslavovich** Vice-Chairman of the Investigation Committee of the Russian Federation, Colonel General, PhD in Law, Professor, Editor-in-Chief of the Journal «Drug Enforcement» (Narcocontrol).
- HELLMANN Uwe** Dr. iur. habil, Professor, Head of the Department of the Criminal and Economic Criminal Law of the Law Faculty of the Potsdam University (Germany).
- SHEVELEVA Natalia Aleksandrovna** Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the St. Petersburg State University.
- SHUGRINA Ekaterina Sergeevna** Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- de ZWAAN Jaap Willem** (Emeritus) Professor of the Law of the European Union at Erasmus University Rotterdam (The Netherlands), also Jean Monnet Professor.

Editorial Board

- GROMOSHINA Natalia Andreevna** Doctor of Law, Professor of the Department of Civil and Administrative Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ERSHOVA Inna Vladimirovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Entrepreneurial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ZHAVORONKOVA Natalia Grigorievna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ZUBAREV Sergey Mikhailivich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ISHCHENKO Yevgeniy Petrovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Forensic Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KASHKIN Sergey Yurievich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KOMAROVA Valentina Viktorovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KORNEV Arkadiy Vladimirovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- LYUTOV Nikita Leonidovich** Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Labour Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- MATSKEVICH Igor Mikhailovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Forensic Studies and Criminal Executive Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- SLESAREV Vladimir Lvovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Civil and Family Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- SMIRNOV Aleksandr Fedorovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Organization Law Enforcement Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

СОДЕРЖАНИЕ

| ТЕМА НОМЕРА | |
|---|-----|
| <i>Надежда Александровна Михалёва: ученый и педагог</i> | 9 |
| ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ | |
| Нарутто С. В. <i>Российский Федерализм: научные воззрения Н. А. Михалёвой</i> | 11 |
| ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ | |
| Зенин С. С. <i>Воля народа в конституционно-правовой парадигме народовластия</i> | 24 |
| Алебастрова И. А. <i>Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект</i> | 35 |
| НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИИ | |
| Коврякова Е. В. <i>Основы государственной национальной стратегии: конституционно-правовой аспект</i> | 50 |
| ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА | |
| Садовникова Г. Д. <i>Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции.</i> | 62 |
| Панов А. А. <i>Участие субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне</i> | 78 |
| РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВО | |
| Комарова В. В. <i>Демократия в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации</i> | 94 |
| Зуев Н. И. <i>Устав Магаданской области как субъекта Российской Федерации: опыт разработки</i> | 107 |
| ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА | |
| Гошуляк В. В. <i>Правовые принципы закрепления основ конституционного строя России в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации</i> | 121 |
| ПРАВА ЧЕЛОВЕКА | |
| Лебедев В. А. <i>Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина</i> | 130 |
| ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ | |
| Некрасов С. И. <i>Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти.</i> | 140 |
| ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА | |
| Васильев С. А. <i>Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений</i> | 153 |
| СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ | |
| Страшун Б. А. <i>Тенденции развития современных конституций</i> | 164 |
| Заикин С. С. <i>Коалиционные соглашения между политическими партиями: зарубежный опыт и российские перспективы.</i> | 172 |
| В ФОКУСЕ МНЕНИЙ | |
| Осавелюк А. М. <i>Форма правления и государственный режим: проблема эффективности законоотворчества</i> | 186 |
| ТОЧКА ЗРЕНИЯ | |
| Пастухова Н. Б. <i>Особенности государственного суверенитета участников Союзного государства России и Белоруссии</i> | 198 |
| ЗАРУБЕЖНОЕ ПРАВО | |
| Кабышев С. В. <i>Координация правотворчества: канадский опыт</i> | 207 |
| НАУЧНОЕ СООБЩЕНИЕ | |
| Дудко И. Г. <i>Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации.</i> | 215 |
| Миерхольд А. А. <i>Внутренняя структура Совета Федерации и ее конституционно-правовое регулирование</i> | 221 |

CONTENT

FEATURE ARTICLE

Nadezhda Aleksandrovna Mikhaleva: A Scholar and Educator 9

THEORETICAL LEGACY

Narutto S. V. *Russian Federalism: Scientific Views of Nadezhda A. Mikhaleva* 11

THE STUDY OF RUSSIAN STATEHOOD

Zenin S. S. *The Will of the People in the Paradigm of Constitutional Law* 24

Alebastrova I. A. *The Majority and Minority in a Constitutional State: the Ethnic Aspect* 35

THE RUSSIAN NATIONAL STRATEGY

Kovryakova E. V. *The National Strategy Foundations: Constitutional Law Aspects* 50

PROBLEMS OF FEDERALISM

Sadovnikova G. D. *Legislative Organs of the Constituent Entities of the Russian Federation: Problems of Formation and Exercising a Representative Function* 62

Panov A. A. *Participation of the Russian Federation Constituent Entities in Making Decisions at the Federal Level* 78

REGIONAL RULEMAKING

Komarova V. V. *Democracy in the Constitutions and Charters of the RF Constituent Entities* 94

Zuev N. I. *The Charter of the Magadan Region as a Constituent Entity of the Russian Federation: Experience of its Development* 107

THEORETICAL PROBLEMS OF BRANCHES OF LAW

Goshulyak V. V. *Legal Principles of Consolidating the Foundations of the Constitutional Order of Russia in the Constitutions and Charters of the RF Constituent Entities* 121

HUMAN RIGHTS

Lebedev V. A. *Constitutional Basis for the Restriction of Human and Civil Rights and Freedoms* 130

PUBLIC ADMINISTRATION

Nekrasov S. I. *The Extraterritorial Competence in the Territorial Organization of Public Authorities* 140

DISCUSSION FORUM

Vasiliev S. A. *State and Public Formation as Subjects of Constitutional Legal Relations* 153

COMPARATIVE LEGAL STUDIES

Strashun B. A. *Development Trends in Modern Constitutions* 164

Zaikin S. S. *The Coalition Agreement between the Political Parties: Foreign Experience and Russian Perspectives* 172

IN FOCUS

Osavelyuk A. M. *Form of Government and State Regime: The Issue of the Effectiveness of the Lawmaking Process* 186

VIEWPOINT

Pastukhova N. B. *The Features of State Sovereignty of the Belarussian-Russian Union State Participants* 198

FOREIGN LAW

Kabyshev S. V. *Coordination of Law-Making: Canadian Experience* 207

SCIENTIFIC BRIEF

Dudko I. G. *Regulation of the Parliamentary control in the Constituent Entities of the Russian Federation* 215

Mierhol'd A. A. *The Internal Structure of the Council of the Federation and its Constitutional and Legal Regulation* 221

НАДЕЖДА АЛЕКСАНДРОВНА МИХАЛЁВА: УЧЕНЫЙ И ПЕДАГОГ

Надежда Александровна Михалёва родилась 17 января 1932 г. в Москве в семье служащих. В 1950 г. окончила с золотой медалью женскую школу № 635 и поступила на юридический факультет МГУ, который окончила с отличием в 1955 г. Полученное образование открыло Михалёвой широкое поле деятельности. По окончании учебы работала редактором в Госюриздате (1955—1958), в ВИЮН (1958—1963), ВНИИ советского законодательства (1963—1965). В марте 1965 г. перешла в сектор конституционного, административного и финансового законодательства ВНИИСЗ; окончила аспирантуру по кафедре государственного права МГУ и в 1966 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему «Организационно-правовые вопросы культурно-воспитательной деятельности местных Советов депутатов трудящихся».

Уже в 1965—1966 гг. Михалёва совмещала научно-исследовательскую работу во ВНИИСЗ с преподаванием в ВЮЗИ, Высшей школе МВД СССР и МГУ. В 1967 г. полностью перешла на преподавательскую работу во Всесоюзный юридический заочный университет.

В 1972 г. ей было присвоено ученое звание доцента. В 1984 г. Н. А. Михалёва защитила докторскую диссертацию «Теоретические проблемы социалистической конституции: сущность, содержание, форма». В июле 1986 г. ей присвоено ученое звание профессора; в 1998 г. — почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации»; в 2008 г. — звание «Ветеран МГЮА имени О.Е. Кутафина» за сорокалетнюю работу в МГЮА; в 2011 г. — «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации».

На протяжении ряда лет Н. А. Михалёва являлась ученым секретарем специализированного диссертационного совета.

Михалёвой воспитаны и подготовлены к дальнейшей научной и профессиональной деятельности многие поколения учеников.

Активно участвуя в жизни кафедры, развивая научные традиции юридической школы Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), На-

дежда Александровна была соавтором учебников и учебных пособий по государственному праву России, государственному праву зарубежных стран и др.

Труды ученого по теории конституции внесли значительный вклад в науку конституционного права. Ряд ее работ посвящены представительным органам власти.

Обладая активной жизненной позицией, Михалёва участвовала во всех мероприятиях, проводимых в Университете и на кафедре (научно-практические международные и всероссийские конференции, публичные слушания и научная экспертиза).

Одна из последних ее работ — участие в коллективном труде «Развитие парламентаризма, совершенствование организации выборов и использования эффективных избирательных технологий» (М., 2014).

Надежда Александровна стояла у истоков сравнительного конституционного права стран СНГ. Она стала создателем новой научной школы — конституционного права Содружества Независимых Государств, Союзного государства России и Беларуси, является автором первого в стране учебника «Конституционное право зарубежных стран СНГ» (М., 1998). По этой же проблеме опубликовала ряд научных статей и аналитических обзоров законодательства. Ее работы стали основой для спецкурсов, спецсеминаров в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и других юридических вузах страны.

Особое место в сфере научных интересов Михалёвой занимает проблематика федерализма. Ряд ее работ посвящен проблемам становления и развития избирательного права России.

Научная работа Михалёвой всегда была тесно связана с практикой. Она принимала активное участие в разработке проектов законодательных актов, выступала в роли эксперта по важнейшим законопроектам в комитетах Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Администрации Президента РФ, являлась одним из разработчиков новой Конституции РФ, Закона РФ о гражданстве, Федерального кон-

ституционного закона о референдуме Российской Федерации, консультировала разработку республиканских конституций и уставов субъектов РФ, неоднократно выступала экспертом в Конституционном Суде РФ. Ее научно-практические комментарии всегда отличались глубиной и сравнительно-правовым анализом правовой действительности; обсуждения важных

для жизни общества и государства проблем — актуальностью и оригинальностью суждений.

Этот номер журнала — лишь маленькая дань памяти большого ученого и педагога Надежды Александровны Михалёвой, чье имя золотыми буквами вписано в историю правовой науки вообще и конституционного права в частности¹.

¹ Продолжение материалов — в следующем номере.

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: НАУЧНЫЕ ВОЗЗРЕНИЯ Н. А. МИХАЛЁВОЙ

Аннотация. Статья посвящена анализу теоретического наследия профессора Н. А. Михалёвой о проблемах федеративного устройства российского государства, сохранения государственного единства и разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Отмечаются различные подходы ученых к характеристике этапов развития федеративных отношений в последние десятилетия.

Исследуются позиции по вопросу оптимальной модели разграничения компетенции Федерации и ее субъектов, основу которой составляет принцип конституционности и другие принципы. Характеризуется использование «компетенционных» терминов в научной литературе, федеральном и региональном законодательстве.

Особое внимание уделяется анализу взглядов Н. А. Михалёвой и других исследователей на определение содержания конституционно-правового статуса субъектов Федерации, проблемы понимания совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и определения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, недостатки института опережающего правотворчества, а также мнениям о вариантах усовершенствования предметов совместного ведения. Формулируется, в частности, вывод о том, что закрепление в федеральном законодательстве основ нормативного регулирования не лишает субъектов Федерации возможности конкретизировать порядок и способы осуществления полномочий их органов государственной власти. Анализ вопроса о предметах собственного ведения субъектов РФ приводит к выводу о том, что практически любой вопрос ведения субъекта Федерации имеет соприкосновение с предметами совместного ведения, позволяя тем самым Федерации осуществить регулирование по своему усмотрению.

Ключевые слова: федерализм, предметы ведения, совместное ведение, компетенция, полномочия, разграничение, органы государственной власти, региональный, субъект федерации, конституционность.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.011-023

Среди различных проблем науки конституционного права, привлекавших внимание Н. А. Михалёвой, можно выделить федеративное устройство Российского государства, проблемы сохранения государственного единства и оптимизации разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Как отмечается в коллективной монографии «Проблемы суверенитета в Российской Федерации», в числе соавторов которой и Надежда Александровна, федерация является «сложной многомерной социальной системой, представляющей собой, с одной стороны, совокупность составляющих ее элементов (государств, государственно-территориальных и территориаль-

© Нарутто С. В., 2017

* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ, действительный государственный советник РФ 3-го класса
svetanarutto@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ных образований), а с другой — определенную целостность, государственное единство»¹. Н. А. Михалёва, имея в виду особенности России как многонационального государства, называет федерацию «юридической формой государственности многонационального общества, которая дает возможность в рамках единого суверенного государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов, исторически обосновавшихся на территории России и составляющих российскую нацию»².

Современное федеративное устройство России отличается не только от устройства советского периода, но и того федерализма, который складывался непосредственно до и после принятия Конституции РФ 1993 г. Практика развития федеративных отношений в последние 20 с небольшим лет свидетельствует об их неоднородности, разнонаправленности — от стихийной децентрализации к довольно жесткой централизации³. В последние годы наметилась тенденция к обеспечению равновесия федерального и регионального законодательства на основе принципов субсидиарности в правовом регулировании общественных отношений⁴.

На развитие современного федерализма оказали влияние базовые начала российской федеративной государственности, закрепленные в Конституции РФ:

1) государственная целостность, предполагающая государственный суверенитет Федерации;

- 2) равноправие и самоопределение народов России;
- 3) единство системы государственной власти;
- 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 5) юридическое равноправие субъектов РФ.

Данные принципы, по мнению Н. А. Михалёвой, «обуславливают закономерности, динамику и тенденции развития суверенной России как единого целостного организма, а также ее составных частей — субъектов (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов)»⁵. В литературе выделяются и другие принципы федерализма.

Разграничение предметов ведения и полномочий как один из конституционных принципов федерализма является весьма сложной проблемой, поскольку правильность ее решения влияет на политическую и социально-экономическую обстановку в стране, ее международное положение. Модель разграничения предметов ведения и полномочий в конкретной стране, безусловно, зависит от многих объективных факторов, а также от менталитета народа, традиций в государстве.

В научной литературе не прекращается дискуссия об оптимальной модели разграничения компетенции Федерации и ее субъектов. По словам Н. А. Михалёвой, федерализм обуслов-

¹ Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 105.

² Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 39.

³ К примеру, А. В. Зуйков выделяет четыре этапа трансформации российского федерализма: федерализм стихийный (1993—1995); федерализм направляемый (1996—1999); федерализм управляемый (2000—2003); федерализм административный (2004—2008) (Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 21—25). Н. М. Добрынин предлагает более простую периодизацию: дореволюционный федерализм (с разрушения СССР в конце 1980-х — начале 1990-х гг. и до 2000 г.); федеративная модель интеграционного типа с весьма жестким централистским содержанием (с 2000 г.) (Добрынин Н. М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации : 2 т. Новосибирск, 2008. Т. 1. С. 132).

Н. Н. Арзамаскин выделяет три периода в развитии российского федерализма: создание политических и идеологических предпосылок федерализма (1991—1993); построение новых вертикальных и горизонтальных связей (от принятия Конституции РФ 1993 г. до 1997 г.) поиск новых, отвечающих времени путей укрепления федеративного устройства (с 1997 г. по настоящее время (Арзамаскин Н. Н. Этапы и современные тенденции становления российского федерализма // Право и политика. 2007. № 4. С. 34).

⁴ Институты конституционного права / под ред. Л. В. Андрюченко и А. Е. Постникова. М., 2011.

⁵ Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1308.

ливаает поиск рационального распределения властных полномочий между центром, регионами и муниципалитетами⁶.

Некоторые советские ученые, например С. М. Равин, отрицали компетенцию в сфере совместного ведения. А. В. Радвогин отвергал исключительную компетенцию как у Федерации, так и у ее субъектов. Б. Л. Манелис высказывался о затруднительности или даже невозможности разграничения компетенции Федерации и ее субъектов. Большая заслуга в научной разработке и обосновании трехчленного разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов принадлежит А. И. Лепешкину и М. А. Шафиру. В настоящее время большинство авторов, в числе которых и Н. А. Михалёва, высказались в поддержку именно этого трехчленного разграничения, закрепленного в Конституции РФ.

К федеральному ведению Конституция РФ относит те предметы, освоение которых необходимо для обеспечения общих интересов всего многонационального народа России и сохранения государственного единства. Сформулированные Конституцией предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предполагают реализацию по ним полномочий как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов РФ с учетом региональных и общенациональных интересов, с использованием механизмов согласования действий. За пределами предметов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Основу такого разграничения предметов ведения составляют определенные принципы — исходные нормативно-руководящие начала, главенствующее место среди которых занимает принцип конституционности разграничения компетенции, означающий, что конституционный способ разграничения пред-

метов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами имеет бесспорный приоритет перед другими правовыми способами — законодательным, договорным⁷.

К критериям принципа конституционности разграничения компетенции можно отнести критерии, сформулированные Ю. А. Тихомировым в отношении правовых актов:

- 1) отражение конституционных идей и принципов;
- 2) правильное использование конституционных понятий и терминов;
- 3) принятие акта правомочным субъектом;
- 4) учет места акта в правовой системе и требований к его форме;
- 5) соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу;
- 6) корреляция смысла норм правового акта и соответствующих норм Конституции;
- 7) устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм⁸.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹, утратившем силу в 2003 г.¹⁰, помимо принципа конституционности разграничения предметов ведения и полномочий, указывались и другие принципы — верховенства Конституции РФ, а также федеральных законов по предметам федерального и совместного ведения; равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий; недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации; согласованности интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов; добровольности и гласности заключения договоров, соглашений; обеспеченности полномочий финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для их осуществления.

⁶ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 47.

⁷ Нарутто С. В. Принцип конституционности разграничения компетенции государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в судебной практике // Право и политика. 2012. № 9. С. 1471—1477.

⁸ Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 257.

⁹ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

¹⁰ Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

Одним из главных положений, которые вытекают из принципов конституционности и верховенства федеральных законов, является возможность разграничения не предметов ведения, что уже осуществлено на конституционном уровне и не подлежит изменению законодательными актами или договорами, а полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ. В связи с этим важно предельно точно оперировать терминами «предметы ведения», «полномочия», «компетенция». По справедливому утверждению Л. М. Карапетяна, «отождествление этих понятий вносит разночтение в определении сфер деятельности разных ветвей власти и диссонанс в законотворческий процесс, а в итоге приводит к отрицательным последствиям в практической деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации»¹¹.

Предметы ведения — это области общественных отношений, сферы деятельности, круг дел, вопросы, которые решаются посредством закрепленных за органами власти полномочий. Под полномочиями понимаются права и обязанности органа государственной власти в отношении определенного предмета ведения. Б. М. Лазарев рассматривает предметы ведения как структурный элемент компетенции, представляющий собой способ юридического обозначения тех сфер жизни Федерации или ее субъекта, которые определяются в качестве предмета властных действий их органов государственной власти. При этом предметы ведения опосредуют полномочия, поскольку, «если нет предметности» в определении полномочия, то, по сути, нет и самого полномочия¹². Таким образом, термин «компетенция» — более емкий, включающий и предметы ведения Федерации и субъектов РФ, и полномочия их органов государственной власти по этим предметам ведения. По мнению Ю. А. Тихомирова, компетенция — это возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел¹³.

В литературе и законодательстве нередко можно увидеть небрежное отношение к «компетенционным» терминам, использование их как идентичных, хотя они отличаются между собой как по объему, так и по содержанию. Отдельные авторы, например, пишут о «совместных полномочиях» Федерации и субъектов РФ, хотя совместных прав и обязанностей федеральных и региональных органов государственной власти не может быть, у каждого органа власти они должны быть конкретны по тому или иному предмету ведения. Вполне приемлемыми представляются термины «компетенция Федерации», «компетенция субъектов Федерации», хотя некоторые авторы полагают, что компетенцией обладают лишь органы власти, а в отношении Федерации и ее субъектов применим лишь термин «предметы ведения»¹⁴. Вместе с тем представляется не вполне точным также словосочетание «совместная компетенция»¹⁵: понимая под компетенцией предметы ведения и полномочия, к совместным относят только предметы ведения, полномочия же не могут быть совместными. Как справедливо замечает Б. А. Страшун, один и тот же предмет ведения может быть объектом полномочий и федеральных органов, и органов субъектов федерации, только полномочия эти различны. «Поэтому применительно к взаимоотношениям центра с субъектами федерации правильнее говорить о распределении именно компетенции»¹⁶. Вполне приемлемыми представляются словосочетание «совместное ведение» и его близость к термину «компетенция».

В федеральном и региональном законодательстве встречается неточное использование «компетенционных» терминов. Например, в ст. 1.3 КоАП РФ закреплены «предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях», к которым отнесено установление:

1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;

¹¹ Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 29.

¹² Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 241.

¹³ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

¹⁴ Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 17—18; Козлова Н. Ю. Федерализм как форма государственной жизни // Политико-правовые ценности: история и современность. М., 2000. С. 160.

¹⁵ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1997. С. 187.

¹⁶ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1993. Т. 1. С. 374.

- 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;
- 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. В статье 1.3.1 перечислены «предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях», к которым отнесены определенные области правового регулирования, а также создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и административных комиссий.

Вместе с тем в Конституции РФ установлен исчерпывающий перечень предметов ведения Российской Федерации в ст. 71 и предметов совместного ведения в ст. 72. Пунктом «к» ст. 72 административное, административно-процессуальное право отнесены к совместному ведению Федерации и ее субъектов. В указанных статьях КоАП, на наш взгляд, перечисляются не предметы ведения (они уже определены в Конституции), а конкретные нормотворческие полномочия федеральных и региональных органов власти в области административного права и полномочия органов субъектов РФ по созданию комиссий.

Наиболее проблемными большинство ученых признает предметы совместного ведения из-за неопределенности, неясности разграничения по ним конкретных полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. При этом палитра взглядов исследователей весьма раз-

нообразна. Например, Б. С. Крылов полагал, что к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ отнесено то, что, исходя из федеративного устройства нашего государства, предусматривающего разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, должно решаться не только федеральными органами, но и органами субъектов РФ¹⁷.

Н. А. Михалёва отмечала излишнюю детализацию федеральных законов по вопросам совместного ведения, которая негативно сказывается на регламентации федеральных и региональных полномочий: «Практически субъектам Федерации не остается возможности осуществлять собственное правовое регулирование»¹⁸. Учитывая, что преобладающее количество законов субъектов РФ принимается по предметам совместного ведения прежде всего в социально-экономической сфере, можно сделать вывод об ограничении их правосубъектности в этих сферах.

Как известно, федеральный законодатель¹⁹ в 2003 г. установил перечень полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ²⁰. Этот перечень полномочий практически ежегодно изменяется, ныне насчитывает порядка 80 наименований и постоянно подвергается критике со стороны ученых и практиков. За пределами этого перечня допускается осуществление органами субъектов РФ иных полномочий, не отнесенных к полномочиям федеральных органов власти. Можно утверждать, что детализация в федеральном законе полномочий органов субъектов РФ свидетельствует о тенденции централизации федеративных отношений, ограничении деятельности субъектов РФ по предметам совместного ведения. А. Н. Кокотов по этому поводу написал, что в таких условиях сфера совместного ведения за рам-

¹⁷ Крылов Б. С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 69.

¹⁸ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 48.

¹⁹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁰ Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ 9.

ками названного перечня, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий (ст. 71), а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования²¹. А. А. Кондрашевым сделан вывод о том, что значительная часть таких полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно», поскольку основы нормативного регулирования содержатся именно в федеральных актах²². На наш взгляд, невозможно согласиться с этим мнением, поскольку федеральный законодатель, по сути, определил направление полномочий, а их конкретизация, порядок и способы осуществления отданы на откуп субъектам Российской Федерации.

Высказывается также мнение о целесообразности по предметам совместного ведения установить законодательно перечень не региональных, а федеральных полномочий, оставив другие полномочия органам субъектов Российской Федерации. Такой подход видится весьма демократичным, но практически трудно реализуемым в Российской Федерации в силу различных обстоятельств. Именно на федеральном центре лежит обязанность гарантировать равные права и достойную жизнь гражданам на всей территории государства.

Безусловно, правовое регулирование субъектов РФ по вопросам совместного ведения не должно быть чрезмерно урезанным, поскольку оно позволяет оперативно выявлять нуждающиеся в регулировании общественные отношения и эффективно восполнять законодательные пробелы, вносить коррективы в нормативные правовые акты, максимально учитывая местные особенности, интересы населения, проживающего на территории субъекта РФ. Кроме того, как отмечает С. В. Поленина, различия в законодательстве субъектов Федерации можно рассматривать в качестве своеобразного резерва дальнейшего совершенствования регионально-

го законодательства и легального эксперимента в сфере нормотворчества, облегчающего всем субъектам поиск оптимального решения конкретного вопроса²³.

Н. М. Добрынин выделяет несколько проблем, связанных с предметами совместного ведения:

- 1) отсутствуют пределы законодательного регулирования по предметам совместного ведения, что приводит к фактическому его размыванию;
- 2) рамочные по своей природе федеральные законы стали детально регулирующими все сферы общественных отношений, что Конституцией РФ не подразумевается;
- 3) подзаконные акты были признаны Конституционным Судом РФ фактически одним из способов разграничения компетенции, что явно идет вразрез со ст. 11 Конституции РФ²⁴.

В литературе предлагаются разные варианты усовершенствования предметов совместного ведения. Например, И. А. Умнова предложила закрепить в Конституции РФ принципы, конкретизирующие возможность федеральной регламентации по предметам совместного ведения (критерии рамок регулирования), а именно:

- 1) регулирование законом отношений, которые должны решаться одинаково всеми субъектами;
- 2) введение общих рамочных норм по вопросам совместного ведения;
- 3) недопустимость регулирования законом субъекта РФ вопросов компетенции федеральных органов, даже если правовой акт субъекта РФ принимался по предметам совместного ведения ранее, чем федеральный закон;
- 4) соблюдение принципа благоприятного правового режима, разрешающего субъекту улучшать, но не ухудшать правовой статус участника правовых отношений, определенный на федеральном уровне²⁵. А. А. Кондра-

²¹ Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 20—21.

²² Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 35.

²³ Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 198—199.

²⁴ Добрынин Н. М. Конституционная реформа в России: миф или очевидность // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 3—4.

²⁵ Умнова И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 32.

шев предлагает заимствовать германский опыт, где законодательство Федерации по предметам совместного ведения (конкурирующей компетенции) блокирует законодательную деятельность субъектов²⁶.

Отечественный законодатель пошел по пути установления двух видов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения:

- 1) полномочия, перечисленные в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», осуществляемые органами субъектов РФ самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами;
- 2) полномочия, осуществляемые органами субъектов РФ самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Эти полномочия субъекты Российской Федерации возлагают на свои органы власти постольку, поскольку они не отнесены к полномочиям федеральных органов или органов местного самоуправления.

По первому типу полномочий, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта РФ, федеральные законы не должны регулировать подробно порядок их реализации. Если финансирование полномочий органов субъектов РФ осуществляется из федерального

бюджета, то федеральный законодатель вправе детально урегулировать порядок их реализации, а также осуществления контроля. Что касается второго вида полномочий, то их регулирование субъектами РФ возможно в большем объеме и по собственному усмотрению до принятия федерального законодательства.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» допускает опережающее правовое регулирование субъектов РФ по предметам совместного ведения в отсутствие соответствующих федеральных норм при условии финансирования полномочий региональных органов государственной власти по этим предметам за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 26.3). По мнению отдельных авторов, право опережающего правового регулирования отражает сущность федеративной природы Российского государства, является важнейшим инструментом нахождения оптимального баланса между различными уровнями государственной власти²⁷. Другие авторы сомневаются в правомерности субъектов РФ осуществлять правовое регулирование по предметам совместного ведения в отсутствие федерального регулирования²⁸; некоторые — вообще отказывали субъектам Российской Федерации в праве такого регулирования, полагая, что «нормы, закрепляющие компетенцию государства государственных образований, государственных органов и должностных лиц, основаны на разрешительном принципе правового регулирования. Суть его сводится к тому, что перечисленным субъектам, в отличие от граждан, разрешено лишь то, что прямо предписано»²⁹. Неприятие на современном этапе развития федерализма опережающего нормотворчества субъектов в сфере их совместного ведения с Федерацией и предложение ограничения законодательных полно-

²⁶ Кондрашев А. А. Современные проблемы и перспективы разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции (22—23 апреля 2004 г.). Екатеринбург, 2005. С. 90—91.

²⁷ Чурсина Е. В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 120.

²⁸ Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995. С. 45.

²⁹ Сергеевнин С. Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999. С. 96—97.

мочий субъектов РФ инициированием конкретизации существующих федеральных законов выразила В. В. Лапаева³⁰.

Понимая важность закрепления правомочия субъекта РФ на опережающее регулирование по вопросам совместного ведения, тем не менее подчеркнем, что этот институт как вынужденный и вызванный медлительностью федерального законодателя не может применяться в нормальных условиях стабильного развития государства, так как постоянно порождает новые проблемы, связанные с возникновением коллизий между федеральным и региональным законодательством³¹. Эту точку зрения разделяла и Н. А. Михалёва, отмечая, что «институт опережающего правотворчества не лишен недостатков. В частности, законодательно не определены пределы опережающего правового регулирования субъектов. Безусловно, оно не может затрагивать предметы исключительного ведения Федерации, ущемлять права и свободы личности, нарушать единство экономического пространства, устанавливать нормы, имеющие общее значение для всей Федерации»³². В литературе высказано предложение о разработке частных принципов, ограничивающих правовую активность регионального законодателя в рамках опережающего правового регулирования по отдельным предметам совместного ведения³³.

Некоторые ученые предлагают отказаться от закрепления предметов совместного ведения. Например, М. Н. Карасев предлагает перейти к двусторонней модели распределения предметов ведения (предметы ведения Федерации — предметы ведения субъектов Федерации), считая закрепленный в Конституции РФ институт

совместного ведения в определенной мере искусственным, изначально порождающим правовые конфликты³⁴. Сходное мнение высказал и В. Е. Чиркин, считая целесообразным закрепить в Конституции РФ только исключительную компетенцию Российской Федерации и исключительную компетенцию субъектов РФ, остаточные полномочия передав Федерации³⁵.

На первый взгляд такие предложения весьма привлекательны своей четкостью, однако, во-первых, никаких исключительных предметов ведения и компетенции не существует и использование в научной литературе словосочетаний «исключительные предметы ведения», «исключительное ведение», «исключительные полномочия» вряд ли удачно³⁶. В Конституции РФ термин «исключительные» не употребляется, речь может идти только о предметах «собственного» ведения. И в рамках предметов собственного ведения допустимо участие субъекта РФ в решении общефедеральных вопросов, как, впрочем, и участие Федерации в решении вопросов собственного ведения субъектов РФ, если они уклоняются от их решения. Во-вторых, совместное ведение позволяет, с одной стороны, установить единые для всей территории правила, с другой — учесть исторические, климатические, социально-экономические особенности, а также особенности, связанные с бытом, традициями, национальным составом и численностью населения. Можно поддержать вывод о том, что «природа предметов совместного ведения требует большего применения субсидиарных подходов к их реализации... Между тем положения Конституции РФ вовсе не препятствуют их использованию»³⁷. Однако это не должно отрицать

³⁰ Лапаева В. В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. 2002. № 10.

³¹ Нарутто С. В. Разграничение компетенции и единство системы государственной власти Российской Федерации. Владивосток, 2001. С. 121—122.

³² Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 48.

³³ См.: Чурсина Е. В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 17.

³⁴ Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 41—42.

³⁵ Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 10.

³⁶ Кириенко Г. С. Исключительное ведение субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 12.

³⁷ Андриченко Л. В., Юртаева Е. А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 5—16.

дальнейшее разграничение полномочий органов власти двух уровней в случае такой необходимости, а также и ответственности за их выполнение.

Конституция РФ не содержит специальной статьи с перечнем предметов ведения субъектов РФ. Согласно ст. 73 вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Таким образом, субъекты Федерации должны самостоятельно определять конкретный перечень данных предметов ведения. Предметы ведения субъектов Российской Федерации четко обозначают региональные основные законы: конституции Бурятии (ст. 63), Кабардино-Балкарии (ст. 69), Хакасии (ст. 60); уставы Забайкальского края (п. 4 ст. 3); Ивановской (ст. 18), Иркутской (ч. 5 ст. 10), Тверской (ст. 17), Томской (ст. 13) областей и др.³⁸ При этом большинство основных законов субъектов РФ используют в отношении своих предметов ведения не слово «исключительные», а слова «предметы ведения» (например, ст. 12 Устава Санкт-Петербурга, ст. 23 Устава Приморского края, ст. 58 Конституции Республики Мордовия и др.).

К предметам ведения субъектов относятся, как правило, следующие:

- 1) принятие и конституции (устава), и поправка к ней (к нему), законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ;
- 2) установление системы органов государственной власти субъекта РФ, порядка их формирования, организации и деятельности;
- 3) административно-территориальное устройство субъекта РФ;
- 4) бюджет субъекта РФ;
- 5) государственная собственность субъекта РФ и управление ею;
- 6) установление налогов и сборов субъекта РФ;
- 7) организация государственной гражданской службы субъекта РФ;

- 8) установление государственной символики субъекта РФ и порядка ее использования;
- 9) учреждение наград субъекта РФ (почетных званий, премий, стипендий) и другие вопросы. В конституциях (уставах) субъектов РФ наблюдаются разные подходы к определению собственных предметов ведения. Ряд субъектов вообще отказались от установления их перечня (Конституция Республики Башкортостан и др.).

Предметы собственного ведения субъектов Российской Федерации также не составляют его исключительной компетенции «в чистом виде». Как верно отмечается в литературе, регламентация предметов собственного ведения субъектов РФ может производиться на основе либо в соответствии с положениями федеральных законов³⁹. Добавим, что практически любой вопрос из ведения субъекта РФ имеет соприкосновение с предметами совместного ведения, давая тем самым Федерации возможность осуществить регулирование по своему усмотрению. Более того, Федерация вправе урегулировать отношения в сфере ведения субъектов РФ в том случае, если они своевременно не осуществляют регулирование, нарушая тем самым права граждан. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, если субъект РФ не принял закон, отнесенный к его компетенции, то федеральный законодатель в случае необходимости вправе осуществить правовое регулирование в этой сфере⁴⁰.

Особое внимание в трудах Н. А. Михалёвой уделяется конституционно-правовому статусу субъектов РФ, отмечается, что этот вопрос является предметом ряда научных исследований⁴¹. Понятие «статус субъекта Федерации» включает в себя всю систему его признаков, предметы ведения, правомочия и обязанности, ответственность и гарантии, которые определяют правовое положение субъекта. Статус субъекта РФ обусловлен конституционными принципами федеративного устройства Российской Федерации.

³⁸ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 62.

³⁹ Штурнев А. Е. Конституционные (уставные) основы законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации // URL: http://pravmisl.ru/index.php?id=1574&option=com_content&task=view.

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ 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.

⁴¹ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 50.

В соответствии со ст. 66 Конституции РФ статус субъекта Федерации определяется Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта РФ. Как отмечает Н. А. Михалёва, решающая роль в определении конституционно-правового статуса субъектов принадлежит федеральному центру. Нормы региональных основных законов, определяющие конституционно-правовой статус субъектов, вторичны по отношению к нормам федеральной Конституции, воспроизводят их содержание и должны точно соответствовать Основному Закону России⁴². Наряду с этим Н. А. Михалёва утверждает, что «установление конституционно-правового статуса субъекта Федерации — исключительная конституционная компетенция Федерации»⁴³, с чем сложно согласиться. Определить статус означает его установить⁴⁴, и в федеральной Конституции, как указано выше, статус субъекта РФ определяется двумя актами — Конституцией РФ и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Следовательно, это предмет совместного ведения, а не исключительного ведения Федерации. Не случайно в Конституции также указано, что статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта, из чего следует, что изменение статуса субъекта Федерации находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, хотя именно таких формулировок нет в ст. 72 Конституции РФ. Вместе с тем п. «а», относящий к предмету совместного ведения обеспечение соответствия конституций республик, уставов иных субъектов Конституции РФ, позволяет сделать вышесказанный вывод.

Элементами конституционно-правового статуса субъектов РФ Н. А. Михалёва называет:

- 1) учредительный характер региональной государственной власти;
- 2) территориальное верховенство;
- 3) региональную правовую систему;

- 4) собственные предметы ведения и полномочия;
- 5) систему региональных органов публичной власти;
- 6) ограниченную международную правосубъектность;
- 7) официальный государственный язык;
- 8) региональную государственную символику⁴⁵.

На наш взгляд, этот перечень может быть дополнен за счет следующих элементов: официальное наименование субъекта Российской Федерации.; принадлежность к определенному виду субъектов (республика, край, область, автономная область, автономный округ, город федерального значения); административно-территориальное устройство; государственная собственность, бюджет и налоги субъекта. Данные элементы статуса субъекта Федерации закрепляются в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации., анализу которых Н. А. Михалёва уделяла пристальное внимание, исследуя историю развития субъектов Федерации, получившую отражение в их основных законах⁴⁶.

Подводя итоги анализа проблем разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, конституционно-правового статуса субъектов Федерации и других проблем российского федерализма, Н. А. Михалёва писала: «В Российской Федерации созданы необходимые предпосылки для гармонизации федерального и регионального конституционного (уставного) законодательства и обеспечения его стабильности. Это соответствует интересам многонациональной России, всех проживающих в ней народов; обеспечивает высшую юридическую силу федеральной Конституции, ее прямое действие на всей территории России; гарантирует интересы как Федерации в целом, так и ее субъектов — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономий, а также

⁴² Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 51.

⁴³ Михалёва Н. А. Указ. соч. С. 52.

⁴⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 367.

⁴⁵ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 61.

⁴⁶ Михалёва Н. А. Эволюция конституционного (уставного) законодательства в субъектах Российской Федерации // Современный российский конституционализм. Проблемы теории и практики. М., 2008. С. 156—172; Она же. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство. 2009. № 1. С. 15—22; Она же. Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2008. № 5. С. 13—22.

граждан России, способствует построению правового государства»⁴⁷. Нет сомнения в том, что исследования Н. А. Михалёвой отечественного опыта федерализма обогатили современную отечественную науку конституционного права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андриченко Л. В., Юртаева Е. А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. — 2013. — № 6.
2. Добрынин Н. М. Российский федерализм: генезис, эволюция : избранные публикации : в 2 т. — Т. 1. — Новосибирск, 2008.
3. Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 12.
4. Институты конституционного права / под ред. Л. В. Андриченко и А. Е. Постникова. — М., 2011.
5. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. — М., 2001.
6. Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. — 2001. — № 9.
7. Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика, наука. — 2005. — № 1.
8. Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 1993. — Т. 1.
10. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988.
11. Лапаева В. В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. — 2002. — № 10.
12. Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России. — М., 1995.
13. Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
14. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.
15. Михалёва Н. А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство. — 2009. — № 1.
16. Михалёва Н. А. Эволюция конституционного (уставного) законодательства в субъектах Российской Федерации // Современный российский конституционализм. Проблемы теории и практики. — М., 2008.
17. Михалёва Н. А. Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. — 2008. — № 5.
18. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. — М., 1998.
19. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001.
20. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М., 1997.
21. Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество и субсидиарность // Государство и право. — 2002. — № 5.
22. Чурсина Е. В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

⁴⁷ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 38.

RUSSIAN FEDERALISM: SCIENTIFIC VIEWS OF NADEZHDA A. MIKHALEVA

NARUTTO Svetlana Vasilevna — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Class 3 Active State Advisor of the Russian Federation
svetanarutto@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article is devoted to the analysis of theoretical heritage of Prof. Nadezhda A. Mikhaleva with regard to the problems of the federal structure of the Russian State, preservation of national unity and separation of powers between the Russian Federation and RF constituent entities. The author highlights different approaches of scholars to the characterization of the stages of the federal relations development in recent decades.*

The paper examines views concerning an optimal model of separating the Federation jurisdiction from the jurisdiction of constituent entities of the Russian Federation, which is based on the principle of constitutionality and other principles. Also, it characterizes the implementation of "competency" in scientific literature, federal and regional legislation.

Particular attention is paid to the analysis of the views of Nadezhda A. Mikhaleva and other researchers concerning the content definition of a status of constituent entities of the Federation in accordance with constitutional law, the problem of understanding the joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities and separation of the powers between Federal and regional state authorities in the matters of joint competence, the shortcomings of the institute of advanced lawmaking, as well as views on ways of improving the spheres of joint jurisdiction. The author draws a conclusion, inter alia, that consolidation of regulatory frameworks in the federal legislation does not preclude the RF constituent entities from specifying the order and mechanisms for their public authorities to exercise their powers. The analysis of the spheres where the RF constituent entities exercise their separate jurisdiction leads to the conclusion that almost every matter referred to the jurisdiction of the Federation is connected with the areas of joint jurisdiction, thereby allowing the Federation to implement the regulation at its sole discretion.

Keywords: *federalism, jurisdiction, joint jurisdiction, competence, powers, separation, state authorities, regional, constituent entity of the Federation, constitutionality.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Andrichenko, L. V., Yurtaeva E. A. Constitutional Foundations of Russian Federalism // Russian Law Journal. — 2013. — № 6.*
2. *Dobrynin, N. M. Russian Federalism: the Genesis, evolution: selected publications: in 2 volumes. Vol. 1. — Novosibirsk, 2008.*
3. *Zuykov, A. V. Reflections on Russian Federalism // State Power and Local Self-government. — 2008. — № 12.*
4. *Institutes of constitutional law / ed. by L.V. Andrichenko and A.E. Postnikov. — M., 2011.*
5. *Karapetyan, L. M. Federal Structure of the Russian State. — M., 2001.*
6. *Karasev, M. N. The Institute of Joint Jurisdiction of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation: major changes are needed // Russian Law Journal. — 2001. — № 9.*
7. *Kokotov, A. N. Differentiation and harmonization of powers of the Russian Federation and the RF constituent entities // Russian Law: education, practice, and science. — 2005. — № 1.*
8. *Kondrashev, A. A. Separation of powers between the Russian Federation and its constituent entities: contemporary problems and the practice of their legislative regulation // Constitutional and Municipal Law. — 2005. — № 1.*
9. *Constitutional (State) Law of foreign countries: in 4 volumes. Vol. 1 / Ed. by B. A. Strashun. — M., 1993.*
10. *Lazarev, B.M. State Governance at the stage of reorganization. — M., 1988.*
11. *Lapaeva, V. V. Legislation on public associations: the legal concept of separation of powers between the Federation and its constituent entities // Legislation and Economics. — 2002. — № 10.*
12. *Lyseko, V. N. The development of federative relations in modern Russia. — M., 1995.*
13. *Mikhaleva, N. A. The Constitution of 1993 — the legal model of the present and the future of Russia // Lex Russica. — 2013. — № 12.*
14. *Mikhaleva, N. A. The Constitutions and Charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical research). — M., 2010.*

15. *Mikhaleva, N. A.* Legal features of the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation as a systematic value // Law and the State. — 2009. — № 1.
16. *Mikhaleva, N. A.* The evolution of the constitutional (charter) legislation in the constituent entities of the Russian Federation // Modern Russian Constitutionalism. Problems of the theory and practice. — М., 2008.
17. *Mikhaleva, N. A.* The structure of constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation // Law and the State: the theory and practice. — 2008. — № 5.
18. The balance between the legislation of the Russian Federation and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation. — М., 1998.
19. *Tikhomirov, Yu. A.* The theory of jurisdiction. — М., 2001.
20. *Umnova, I. A.* Constitutional foundations of modern Russian federalism. — М., 1997.
21. *Chirkin, V. E.* Jurisdiction of the Federation and its constituent entities: separation, cooperation and subsidiarity // State and Law. — 2002. — № 5.
22. *Chursina, E.V.* The rule-making activity of the Russian Federation in matters of joint jurisdiction // Constitutional and Municipal Law. — 2005. — № 4.

ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

С. С. Зенин*

ВОЛЯ НАРОДА В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПАРАДИГМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

Аннотация. В статье исследуется воля народа как неотъемлемый элемент современного народовластия, одна из основ конституционного строя. Не отрицая возможности анализа понятия «воля» в психологическом, историческом и иных дискурсах, автор приходит к выводу, что в правовом аспекте его содержание изменяется и дополняется новыми признаками. Сегодня данное явление рассматривается в различных отраслях юридической науки, и конституционное право не является исключением.

Анализируя многообразие существующих в правовой науке подходов к определению понятия «воля народа», автор приходит к выводу о том, что воля народа — это его исключительное свойство как субъекта конституционно-правовых отношений. Поскольку многонациональный народ представляет собой сложное политическое образование, его воля образуется путем слияния составных его элементов в единое, ранее не существовавшее целое.

Проведен анализ конституционно-правового закрепления таких понятий, как «волеизъявление народа» и «воля народа». Автор разграничивает содержание указанных дефиниций и делает вывод об их нетождественности. Волеизъявление народа представляет собой форму претворения воли народа в объективную действительность, при которой она становится доступной для восприятия других субъектов конституционно-правовых отношений. Рассматриваются формы выражения воли народа и объекты, на которые она может быть направлена. Формы выражения могут заключаться в совершении как активных, так и пассивных действий. Делается вывод о том, что реализация этих форм может носить как позитивный, так и негативный характер.

По мнению автора, в объектах воли народа раскрывается ее функциональное назначение. Основываясь на том, что воля народа носит абсолютный характер, формулируется утверждение о ее направленности на неопределенный перечень объектов и явлений существующей действительности. Внешнее выражение воли народа может как проявляться в целом в отношении государства и общества, так и быть направленным на иных субъектов конституционно-правовых отношений.

Проявление воли народа в отношении государства осуществляется в широком многообразии общественных отношений, связанных с: учреждением самого государства, формированием системы органов публичной власти, реализацией государственных функций.

© Зенин С. С., 2017

* Зенин Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник НИИ ФСИН России
zeninsergei@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: воля, волеизъявление народа, волеизъявление граждан, народ, многонациональный народ, народовластие, демократия, политическая система общества, государство, представительные органы.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.024-034

Для демократической России, как отмечала Н. А. Михалёва¹, характерна конституционная система власти народа — единственного легитимного источника публичной власти в Федерации и регионах. Каждый гражданин страны, в каком бы регионе он ни проживал, имеет право участвовать в принятии решений и влиять на политику государства как непосредственно, так и через представительные органы государственной и муниципальной власти².

Нередко при рассмотрении вопросов народовластия сквозь призму иных конституционно-правовых проблем Н. А. Михалёвой удавалось определить новый ракурс в исследовании данного конституционно-правового явления. Так, анализируя сущность Основного закона в федеративном государстве, она заключает, что в его тексте получает выражение именно государственная воля народа России, органической частью которого является население региона³. Поскольку воля народа выступает одним из ключевых элементов современной парадигмы народовластия, данный вопрос заслуживает отдельного более подробного конституционно-правового анализа.

Сформировавшись как политическая идея еще в античном мире, свое правовое оформление воля народа получила лишь в XVIII в. Провозглашением во французской Декларации прав человека и гражданина, что суверенитет зиждется в народе, что ни одна его

часть, никакое лицо или учреждение не может осуществлять власть, прямо не исходящую от народа, была открыта новая страница в истории развития права. Если суверенитет народа это некое основание, стержень народовластия, то воля народа — его дух, это та сила, которая определяет его существование. Так, Н. М. Коркунов, анализируя волю народа как основание возникновения государства и права, указывал на необходимость ее рассмотрения с позиции психологии⁴. В современной психологической науке зачастую волю определяют как самоуправление своим поведением с помощью сознания, которое предполагает самостоятельность субъекта не только в принятии решения (так называемая свобода воли), но и в инициативе данных действий, их осуществлении и контроле⁵.

Обобщая многообразие возможных подходов к пониманию воли, А. Ю. Петров выделяет наиболее общие среди них: воля как преодоление препятствий, воля как способность, воля как согласие, воля как целенаправленность⁶.

В целом признавая, что «воля» — понятие психологическое, необходимо отметить, что в правовом дискурсе его содержание несколько изменяется и дополняется новыми признаками. Воля в праве выступает как неотъемлемый признак правоотношений. Эти отношения возникают по воле субъектов, а государственная воля, выраженная в нормах права, обуслови-

¹ Значение исследований профессора Н. А. Михалёвой для развития российского права сложно переоценить. В работах выдающегося ученого нашли отражение многие актуальные проблемы развития конституционного законодательства. Надежда Александровна является признанным специалистом в области федеративных отношений, основ конституционного строя, конституционного правотворчества, теории конституции. Ее научное наследие объединяет в себе работы, в которых подробно исследованы практически все основополагающие вопросы науки конституционного права, и особое место среди них занимает народовластие.

² Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // *Lex Russica*. 2013. № 12. С. 1307—1317.

³ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010.

⁴ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1908. С. 113.

⁵ Ильин Е. П. Психология воли. СПб., 2009. С. 59.

⁶ Петров А. Ю. Гражданско-правовое значение воли и волеизъявления в сделке // *Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена*. 2007. № 45. Т. 19. С. 180—181.

ваает признание тех или иных отношений как правовых⁷. Тем самым в современном праве признается множественность имеющих различное правовое значение воле субъектов правоотношений. Доминирующее положение государственной воли над большинством субъектов правоотношений оставляет открытым вопрос о содержании и значении воли народа как особого субъекта конституционно-правовых отношений. Строго говоря, воля представляет собой понятие, достаточно широко употребляемое в различных отраслях юридической науки. Так, по мнению В. С. Ема, в гражданском праве именно с волеизъявлением связываются юридические последствия, так как только волеизъявление как внешне выраженная (объективированная) воля может быть подвергнуто правовой оценке⁸.

Однако в конституционно-правовой науке используются несколько иные подходы к определению содержания и юридической оценки такого явления, как «воля народа». Исследуя содержание данного понятия, Е. И. Козлова отмечала, что воля народа выступает как одна из разновидностей общественной воли, субъектом которой является историческая общность — советский народ. По ее мнению, воля народа объективируется в различных формах, одной из которых является государственная власть. Также воля народа объективируется в участии в процессе формирования государственной воли народа, в различных проявлениях суверенитета советского народа, в деятельности различных носителей воли народа⁹.

В целом соглашаясь с данной концепцией, хотелось бы отметить, что подход, при котором носителями воли народа может быть множество субъектов, является не совсем верным. В любом современном демократическом обществе воля народа является неким абсолютным, но наличие факта множества ее носителей нивелирует это значение. Воля народа выступает тем неотчуждаемым его инструментом, применение которого объективизирует народ

в качестве действительного носителя суверенитета. В этой связи представляется вполне справедливым утверждение Ж.-Ж. Руссо о том, что воля является неотчуждаемым свойством народа, а суверенитет, будучи осуществляем только общей волей, никогда не может отчуждаться, передаваться может только власть, но не воля¹⁰.

По мнению Б. С. Эбзеева, воля народа является сущностной характеристикой демократии и базовым началом организации власти. При этом воля народа может двояко проявляться в организации государственной власти и ее функционировании: во-первых, как некое руководящее начало, основополагающий фундаментальный принцип организации государства, который выражается в избрании народом главы государства и органов народного представительства; во-вторых, как некая положительная сила, регулирующая государственную жизнь, выражающаяся в актах непосредственного волеизъявления народа¹¹.

Рассматривая содержание общей воли как совокупности частных воле граждан, Ж.-Ж. Руссо писал, что воля всех членов государства — это общая воля; это благодаря ей они граждане и свободны. Каждый, подавая свой голос, высказывает свое мнение по этому вопросу, и путем подсчета голосов определяется изъявление общей воли¹².

Использование подобного «механического» подхода, к определению воли народа необоснованно упрощает содержание рассматриваемого явления, устанавливает границы для его более глубокого научного анализа. Думается, что отождествлять такие понятия, как «воля» и «волеизъявление», неверно. Народ — это самостоятельный субъект конституционно-правовых отношений, воля которого не формируется одновременно путем сложения воле первичных элементов граждан, а способна оформиться только под воздействием исторического опыта. Подтверждая это, Н. Н. Алексеев писал, что «в понятии народа как совокуп-

⁷ *Ойгензихт В. А.* Воля и волеизъявление. Душанбе, 1983. С. 93.

⁸ Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2011. Т. I. С. 340.

⁹ *Козлова Е. И.* Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Государство и право. 1972. № 9. С. 23.

¹⁰ *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре : Трактаты. М., 2000.

¹¹ *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 420—421.

¹² *Руссо Ж.-Ж.* Указ. соч. С. 219.

ности исторических поколений и воплощена истинная народная воля, единственным органом которой отнюдь нельзя признать случайное голосование наличного большинства взрослых граждан»¹³.

Воля народа — это то новое свойство субъекта, которое формируется при его появлении как участника общественных отношений. Поскольку народ и, в особенности, многонациональный народ представляют собой сложные явления, то их воля образуется как следствие слияния составных элементов в единое, ранее не существовавшее целое. Народ, как отмечал г. Еллинек, не зависит от составляющих его именно в данное время индивидов, так как смена поколений не меняет самого народа. Из воли многих, по его мнению, психологически никогда не возникает единая воля, а волевые акты отдельных людей не могут быть слагаемыми и вычитаемыми так, чтобы таким арифметическим действиям соответствовало и реальное явление¹⁴.

В этой связи можно прийти к выводу, что в приведенном выше суждении Ж.-Ж. Руссо речь, скорее всего, идет не о сумме волей, а о сумме волеизъявлений.

При исследовании содержания действующих нормативных правовых актов можно обнаружить достаточно примеров употребления термина «волеизъявление». Однако использование данного понятия осуществляется как в отношении граждан (избирателей), так и в отношении народа. Применение понятия «волеизъявление граждан (избирателей)» можно обнаружить в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, где устанавливается, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. В преамбуле Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹⁵ закрепляется, что государством гарантируется свободное волеизъявление граждан Российской Федерации. В нормах ст. 19 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О граждан-

стве Российской Федерации» предусматривается, что осуществление выхода из гражданства Российской Федерации осуществляется на основе добровольного волеизъявления¹⁶. Никто не вправе препятствовать свободному волеизъявлению гражданина Российской Федерации — закрепляет в ст. 1 Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹⁷.

Примеры использования такого понятия, как волеизъявление народа также содержатся в достаточном количестве правовых источников. В соответствии со ст. 3 Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» реабилитация предусматривает возвращение народов, согласно их волеизъявлению, в места традиционного проживания на территории РСФСР¹⁸. Декларация Совета народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» в п. 8 устанавливает, что территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума. В Указе Президента РФ от 17 марта 2014 г. № 147 «О признании Республики Крым» закрепляется волеизъявление народов Крыма как основание для признания Республики Крым в качестве суверенного и независимого государства¹⁹.

Проведенный анализ показал, что в федеральных нормативных правовых актах используются понятия и «волеизъявление народа», и «волеизъявление граждан». Причем отношение между этими понятиями характеризуется как подчинение, где «волеизъявление народа» — подчиняющее понятие, а «волеизъявление граждан» подчиненное понятие. В этом случае суть данного отношения заключается в том, что волеизъявление народа не исчерпывается только волеизъявлением граждан. Волеизъявление граждан представляет собой лишь волеизъявление избирателей — граждан, обладающих избирательным правом, в то время как волеизъявление народа может нахо-

¹³ Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 182.

¹⁴ Еллинек Г. Право современного государства. СПб., 1908. С. 104.

¹⁵ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

¹⁶ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹⁷ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

¹⁸ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 572.

¹⁹ СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1259.

дить свое выражение в иных общественных отношениях, нередко выходящих за пределы совершения активных действий или реализации таких конституционно-правовых процедур, как выборы и референдум.

Обобщая сказанное, отметим, что «волеизъявление народа» и «воля народа» — это не тождественные понятия. Волеизъявление народа представляет собой форму воплощения воли народа в объективную действительность, при которой она становится доступной для восприятия других субъектов конституционно-правовых отношений. Волеизъявление народа может осуществляться как в правовых, так и в неправовых формах; это является свидетельством того, что воля народа выходит за пределы, в частности, конституционно-правового регулирования и правового регулирования как такового. Возникновение ситуаций, при которых волеизъявление народа осуществляется за пределами правового регулирования, напрямую связано с возникновением противоречий между выраженной волей и фактической (подлинной).

Несовершенство правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением волеизъявления народа, является одним из оснований для искажения результатов последнего. Возникновение таких ситуаций приводит к тому, что в общественном сознании складывается мнение о неэффективности функционирующих правовых механизмов, обеспечивающих объективирование воли народа, что, в свою очередь, способствует возрастанию абсентеизма, формированию политического нигилизма. Все это обосновывает поиск новых механизмов выражения воли народа, альтернативных правовым механизмам. Несоответствие фактической и выраженной воли в крайних случаях может привести к полному отрицанию конституционно-правовых институтов, обеспечивающих реализацию народовластия в государстве.

Форма выражения воли народа может проявляться в совершении как активных, так и пассивных действий. Одним из примеров осуществ-

вления пассивных действий может служить политический протест в демократически организованном государстве, характер проявления которого, по мнению С. А. Авакьяна, может быть весьма широким, охватывает конституционно допустимые правоотношения и в целом является элементом, а то и необходимым атрибутом демократического общества²⁰.

Одним из наиболее ярких примеров политического протеста в рамках избирательного законодательства является право голосования против всех представленных кандидатов или списков кандидатов. Несмотря на то что в 2006 г. данная возможность была исключена из норм действующего законодательства²¹, последние изменения, внесенные в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривают голосование против всех кандидатов или всех списков кандидатов на выборах в органы местного самоуправления²².

Выражение воли народа может носить как позитивный, так и негативный характер, причем данный вопрос необходимо рассматривать в двух плоскостях. В субъективном смысле выражение воли всегда носит позитивный характер, так как ее факт объективирует не только саму волю, но и субъекта ее выражения. Буквально это означает то, что выражение воли есть необходимая характеристика народа как деятельного субъекта конституционно-правовых отношений. В объективном же смысле выражение воли может достигать и негативных результатов по отношению к объекту ее приложения.

В объектах воли народа раскрывается ее функциональное назначение. Учитывая абсолютный характер воли народа, с уверенностью можно утверждать, что она может быть направлена на неопределенный перечень объектов и явлений существующей действительности. Подходя к этому вопросу с достаточной степенью обобщения, отметим, что ее действие может осуществляться по направлению как вовне, так и вовнутрь. Внутреннее выражение воли

²⁰ Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3—17.

²¹ СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

²² Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2931.

проявляется в воздействии на сам народ — некая саморегуляция, проявляющаяся в устранении скрытых противоречий и консолидации. В этом аспекте волю можно рассматривать как средство объединения общества. Подчеркивая это, Н. А. Бердяев писал, что когда падает народная воля, народ распадается на атомы. И из атомов нельзя воссоздать никакого единства, никакой общности. Остается только механическая сумма меньшинства и большинства²³.

Внешнее выражение воли народа может как проявляться в целом в отношении государства и общества, так и быть направленным на иных субъектов конституционно-правовых отношений.

Проявление воли народа в отношении государств осуществляется в широком многообразии общественных отношений.

Во-первых, это правовые отношения, связанные с учреждением самого государства, которое может заключаться как в создании ранее не существовавшего государственного образования, так и в правовом оформлении новых качественных характеристик функционирующего. В конституционно-правовом поле юридическое оформление этих фактов как правило осуществляется путем принятия особого правового акта — конституции. Конституция РФ 1993 г. также не является исключением. Она закрепила широкое многообразие новых качественных характеристик функционирования государства, к которым, по мнению С. А. Авакьяна, можно отнести полный отказ от социалистического пути развития России и переход государства: в политике — к общедемократическим институтам и политическому плюрализму, в экономике — к многообразию форм собственности, свободной экономической деятельности и рыночному хозяйству²⁴.

Во-вторых, это правоотношения, возникающие в связи с формированием системы органов публичной власти, где волеизъявление народа проявляется путем проведения свободных выборов. Народ, как отмечает В. В. Комарова, поддерживая или отвергая предложенные кандидатами политические программы, принимает государственно-властные реше-

ния о представительстве в системе публичной власти носителей тех ценностей и интересов, которые в наибольшей степени отвечают его устремлениям на данном этапе исторического развития²⁵.

Посредством данной процедуры формируется широкий перечень как федеральных органов государственной власти (Президент РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ), так и органов государственной власти субъектов РФ (законодательный (представительный) орган государственной власти, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти)) и органов местного самоуправления (представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования).

Совокупность формируемых путем волеизъявления народа органов традиционно именуют органами народного представительства или представительными органами. Такими органами, по мнению Г. Д. Садовниковой, называются избираемые народом либо его частью на определенный срок, призванные выражать волю народа, действующие от имени и по поручению представляемого субъекта коллегиальные формирования, выполняющие на уровне Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования публично-властные полномочия, установленные конституцией и законодательством, основной функцией которых являются представительство народа в правотворческой деятельности, участие в формировании других органов и контроле за иными элементами механизма публичной власти²⁶.

Однако необходимо отметить, что в данном случае воля народа выражается посредством волеизъявления избирательного корпуса. В этой связи в ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁷, ст. 92 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 85 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривается,

²³ Бердяев Н. А. Новое Средневековье. Берлин, 1924.

²⁴ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 12.

²⁵ Комарова В. В. Народные голосования в Российской Федерации. М.; Берлин, 2014. С. 28.

²⁶ Садовникова Г. Д. Представительная демократия: от идеи к реальности. М., 2011. С. 39.

²⁷ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

что невозможность выявить действительную волю избирателей влечет за собой признание результатов выборов недействительными.

В-третьих, это общественные отношения, связанные с реализацией государственных функций. В этой связи справедливым представляется утверждение П. А. Астафичева о том, что народ как носитель суверенитета и единственный источник власти имеет право через своих представителей не только законодательствовать, но также исполнять и применять законы²⁸. В целом не отрицая такого подхода, отметим, что один из наиболее ярких примеров влияния воли народа на осуществление государственных функций можно обнаружить в сфере правотворчества. Подчеркивая это, Ч. Э. Мерриам отмечал, что законодательный процесс представляет собой процесс перевода решения народа во всеобщую директиву, процесс превращения мудрости и воли государства в широкие направления административной деятельности, и все это на основе ответственности и подотчетности²⁹.

В современной России влияние воли народа на осуществление правотворчества проявляется в двух основных формах. Органы народного представительства являются самыми деятельными субъектами правотворчества, но также функционирует множество конституционно-правовых институтов, задача которых — выявление и учет воли народа в процессе правотворчества. Так, наряду с референдумом можно отметить публичные слушания, всенародные обсуждения проектов нормативных правовых актов, институт гражданской правотворческой инициативы, институт общественных инициатив и др.

Однако значение и характер реализации воли народа в осуществлении различных государственных функций неоднородны. Имеются сферы общественных отношений, которые при помощи конституционно-правовых средств ограничены от прямого влияния волеизъявления. Примером могут служить положения ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»³⁰, где устанавливается, что на референдум не могут выноситься вопросы:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором РФ, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором РФ;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Подобные ограничения также устанавливаются и в отношении проведения референдума субъекта РФ и муниципального образования. В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральным законом. Вынесению на местный референдум же подлежат только вопросы местного значения.

Кроме того, влияние воли народа на ре-

²⁸ Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 151.

²⁹ Merriam Ch. E. On the Agenda of Democracy. Cambr., Mass., 1941. P. 13.

³⁰ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

ализацию различных функций государства неоднородно. В одних случаях конституционно-правовые нормы предусматривают непосредственное воздействие воли народа на принимаемые решения и практику их реализации, в других случаях ее влияние практически полностью исключается. Базовые принципы, определяющие влияние воли народа на осуществление государственных функций, закрепляются в Конституции РФ.

Народная воля, как пишет И. А. Исаев, в качестве законодательного источника должна была порождать нормы, ее же регламентирующие и ограничивающие. Кроме того, требовалось еще наличие определенных устойчивых институтов, посредством которых она могла бы реализовываться. Тем самым возникала необходимость в создании некоего более фундаментального закона или «конституции», из которого все остальные законы черпали бы свой авторитет³¹.

Однако общий характер конституционных норм в условиях постоянно развивающихся общественных отношений не позволяет детализировать степень влияния воли народа на те или иные функции государства. В этой связи наличие нормативных ограничений свидетельствует о недопустимости абсолютного следования государства в реализации возложенных на него функций как за волей отдельных граждан, так и за волей всего народа. Возникновение подобной ситуации является нарушением положений ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, где закрепляется характеристика Российской Федерации как суверенного государства.

Под суверенитетом, согласно позициям Конституционного Суда РФ, необходимо понимать конституционное понятие, предполагающее верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, суверенитет представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризует ее конституционно-правовой статус³².

В этой связи содержание сформулированных Конституционным Судом РФ признаков государственного суверенитета свидетельствует о том, что воля народа не может оказывать определяющее воздействие на реализацию государственных функций. Народ, используя закрепленные конституционно-правовые механизмы, выражает свое мнение по строго установленному перечню вопросов. Данные ограничения вытекают из взаимодействия государственного суверенитета и суверенитета народа. Государство, будучи сегодня основным источником права, ограничивает волеизъявление народа. Однако это не является свидетельством того, что государство лимитирует волю народа. Ограничению подлежит лишь его волеизъявление через избирательный корпус посредством реализации конкретных конституционно-правовых процедур, например выборов и референдумов. Выступая в соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти, народ обладает свободной волей, независимой от влияния иных субъектов конституционно-правовых отношений. Другими словами, обладая свободной волей, народ не во всех случаях может использовать полный набор конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих ее выражение. В этой связи в подлинно демократическом государстве должно быть создано широкое многообразие правовых институтов, создающих условия для выражения воли народа. Установление со стороны государства запрета на использование определенного конституционного механизма должно обеспечиваться функционированием альтернативного механизма, способного гарантировать подлинное выражение воли народа.

Ограничение волеизъявления народа не может также рассматриваться как абсолютное отрицание его воли в реализации функций государства. Всесторонний учет воли народа создает условия для формирования образа легитимной власти. Как справедливо отмечает В. Л. Цымбурский, сегодня легитимность власти включает в себя признание ее не толь-

³¹ Исаев И. А. Правоустанавливающее насилие: опасный итог // История государства и права. 2014. № 16. С. 59—63.

³² См.: 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.

ко со стороны мира, не принадлежащего ей, но и со стороны мира, ей принадлежащего³³. Любое государство способно существовать только тогда, когда граждане повинуются ему. Повиновение же, как писал А. Эсмен, может быть достигнуто только двояким образом: или через употребление силы, или через согласие общественного мнения³⁴. Как показывает история, применение силы обеспечивает решение лишь оперативных задач функционирования государства. С точки зрения долгосрочной стратегии ни одна властная, в том числе и государственная, система не способна в современном обществе обеспечить свое существование только посредством применения силы.

Государство, будучи по своей сути абстрактной категорией, наполняется содержанием как результатом отношения к нему отдельной личности, целого общества или народа. Как писал Н. М. Коркунов, государственная власть — это сила, вытекающая из осознания гражданами их зависимости от государства³⁵. Чем сильнее, авторитетнее, справедливее государство в сознании народа, тем чаще его воля будет способствовать осуществлению государственных функций. Кроме того, выражение воли народа в отношении государства само по себе есть факт признания народом его существования, а содержание волеизъявления есть свойство, определяющее его легитимность.

Воля народа — это его неотъемлемая характеристика как носителя суверенитета и единственного источника власти, то качество, которое позволяет говорить о нем как о деятельном участнике конституционно-правовых отношений. Отрицание этого с точки зрения права есть отрицание природы самого народовластия. Ни одна сложная публично-властная система не может обладать признаками

устойчивости и поступательно развиваться в условиях отсутствия действенных конституционно-правовых механизмов взаимодействия народа и государства. Воля народа есть то семя, из которого, при должных условиях, способно вырасти дерево подлинной демократии. Способная объективироваться как прямо — путем непосредственного волеизъявления, так и косвенно — через волеизъявление избирателей и деятельность представительных органов государственной власти воля народа получает свое конституционно-правовое закрепление. Однако ее неосязаемость, не всегда деятельное участие народа могут служить основанием для замены волеизъявлением подлинной воли народа. Перефразируя Й. Шумпетера³⁶, воля все чаще становится продуктом, а не движущей силой демократического процесса. Та опека, с которой государства всего мира относятся к воле народа, превращает ее в общественном сознании во что-то неестественное, в некий «конституционно-правовой атавизм».

То противоречие общества и народа, о котором говорил Ф. М. Достоевский на открытии памятника Пушкину³⁷, и сегодня является существенным условием, влияющим на определение воли народа как движущей силы — духа народовластия. Все чаще общественное мнение выступает как воля народа, что, по сути своей, неверно и, более того, вредно для развития России. Как справедливо отмечает А. А. Гусейнов, «вопрос о том, может ли Россия стать демократической, есть вопрос о том, может ли она, Россия, развить, обогатить демократию, придать ей новую форму»³⁸. Перспективы эволюционного развития демократической идеи в этом государстве неразрывно связаны с развитием народовластия как ее неотъемлемого элемента. И, конечно, движущей силой этого процесса должна стать воля народа.

³³ Цымбурский В. Л. Критерии российской идентичности // Полис. 1993. № 5. С. 19.

³⁴ Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1898. С. 123—125.

³⁵ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 191—193.

³⁶ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 348.

³⁷ Достоевский Ф. М. Пушкин. Произнесено 8 июня в заседании Общества любителей российской словесности // Полн. собр. соч. : в 30 т. Л., 1984. Т. 26. С. 136—149.

³⁸ Гусейнов А. А. Демократия и Россия: брак по любви или по расчету? // Демократия и суверенитет : Многообразие исторического опыта. М., 2010. С. 13.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1.
2. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000.
3. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. — М., 1998.
4. Бердяев Н. А. Новое Средневековье. — Берлин, 1924.
5. Гусейнов А. А. Демократия и Россия: брак по любви или по расчету? // Демократия и суверенитет: Многообразие исторического опыта. — М., 2010.
6. Еллинек Г. Право современного государства. — СПб., 1908.
7. Ильин Е. П. Психология воли. — СПб., 2009.
8. Исаев И. А. Правоустанавливающее насилие: опасный итог // История государства и права. — 2014. — № 16.
9. Козлова Е. И. Воля советского народа (Государственно-правовой аспект) // Государство и право. — 1972. — № 9.
10. Комарова В. В. Народные голосования в Российской Федерации. — М. ; Берлин, 2014.
11. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — СПб., 1908.
12. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.
13. Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
14. Ойгензихт В. А. Воля и волеизъявление. — Душанбе, 1983.
15. Петров А. Ю. Гражданско-правовое значение воли и волеизъявления в сделке // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. — 2007. — № 45. — Т. 19.
16. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре : Трактаты. — М., 2000.
17. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ.; предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. — М., 1995.
18. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — М., 2013.
19. Эсмен А. Общие основания конституционного права. — СПб., 1898.

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

THE WILL OF THE PEOPLE IN THE PARADIGM OF CONSTITUTIONAL LAW

ZENIN Sergey Sergeevich — PhD, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Senior Researcher at the FSI Research Institute of the Federal Penitentiary Service (FSIN) of Russia
zeninsergei@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article scrutinizes the will of the people as an integral part of modern democracy, as one of the foundations of the constitutional order. While not denying the possibility to analyze the concept of the "will" in psychological, historical and other discourses, the author concludes that in the legal context its meaning is modified and supplemented with new features. Today this phenomenon is dealt with by various branches of jurisprudence, and constitutional law is no exception. Analyzing the diversity of approaches to the definition of "the will of the people (volya naroda)" existing in the legal science, the author concludes that the will of the people is its exclusive property as a subject of relations within the framework of constitutional law. Given that the multinational people represent a complex political institution, its will is formed by means of the merger of its constituent elements into a single unit which has never existed before. The author makes analysis based on the constitutional law enshrining such concepts as "expression of the will of the people" and "the will of the people" in accordance with constitutional law. The author differentiates the content of the named definitions and concludes that they are not identical. Expression of the will of the people is a form of expression of the will of the people in objective reality when it becomes available for the perception of other subjects of the relations regulated by constitutional law. The paper examines the forms of expression of the will of the people and the objects at which it can be aimed. Expressions can amount to both active and passive activities. The author concludes that the implementation of these forms can be both positive and negative.*

According to the author, a functional purpose of the will of the people is revealed in its objects. Based on the fact that the will of the people is absolute, the author formulates the statement concerning its orientation at an indefinite number of objects and phenomena of the existing reality. The external expression of the will of the people can manifest itself in its attitude to the State and society, and can be aimed at other subjects of relations regulated by constitutional law.

Manifestation of the will of the people towards the State is carried out in a wide variety of public relations connected with: the State foundation, the formation of the system of public authorities, implementation of governmental functions.

Keywords: *will, expression of the will of the people, expression of the will of the citizens, the people, the multinational people, rule of the people, democracy, political system of the society, state representative bodies.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Avakyan, S. A. Democracy of protest relations: constitutional law dimension // Constitutional and Municipal Law. — 2012. — № 1.*
2. *Avakyan, S. A. The Constitution Of Russia: the nature, evolution, modernity. — M., 2000.*
3. *Alekseev, N. N. The Russian people and the State. — M., 1998.*
4. *Berdyayev, N. A. New Middle Ages. — Berlin, 1924.*
5. *Guseinov, A. A. Democracy and Russia: a love match or marriage of convenience? Democracy and Sovereignty: The diversity of historical experience. — M., 2010.*
6. *Jellinek, George. The law of a Modern State. — SPb., 1908.*
7. *Ilyin, E. P. Psychology of will. — SPb., 2009.*
8. *Isaev, I. A. Constitutive violence: dangerous result // History of the State and Law. — 2014. — №16.*
9. *Kozlova, E.I. The will of the Soviet people (a state and legal aspect) // The State and Law. -1972. — №. 9.*
10. *Komarova, V. V. Popular Votes in the Russian Federation. — M.-Berlin, 2014.*
11. *Korkunov, N. M. Lectures on the General Theory of Law. — SPb., 1908.*
12. *Mikhaleva, N. A. The Constitutions and Charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical research). -M., 2010.*
13. *Mikhaleva, N. A. The Constitution of 1993 — the legal model of the present and the future of Russia // Lex Russica. — 2013. — №12.*
14. *Oygenziht, V. A. The Will and Expression of the Will. -Dushanbe, 1983.*
15. *Petrov, A. Yu. The significance of the will and expression of the will in a deal in accordance with civil law // Bulletin of the Russian State Pedagogical University named after A.I.Herzen. 2007. № 45. Vol.19.*
16. *Rousseau, J. J. The social contract: Treatises. -M., 2000.*
17. *Sadovnikova, G.D. Representative Democracy: from an idea to reality. M., 2011.*
18. *Schumpeter J. Capitalism, socialism and democracy / Trans. from Eng.; introd. and edited. by V.S. Avtonomov. M., 1995.*
19. *Ebzeev, B. S. A Man, the people, the state in the constitutional order of the Russian Federation. — M., 2013.*
20. *Esmen, A. General grounds of constitutional law. -- SPb., 1898.*

И. А. Алебастрова*

БОЛЬШИНСТВО И МЕНЬШИНСТВО В КОНСТИТУЦИОННОМ ГОСУДАРСТВЕ: ЭТНИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье исследуются проблемы соотношения политики интеграции и адаптации современных государств по отношению к национальным меньшинствам. Данный вопрос исследуется в контексте более емкой проблематики современной демократии, одним из важнейших атрибутивных признаков которой является наличие эффективных механизмов представительства и защиты интересов и прав меньшинств. Одним из видов меньшинств, нуждающихся в особом внимании со стороны государства, являются этнические меньшинства, включающие коренные малочисленные народы, «старые» и «новые» национальные меньшинства.

В политике по отношению к коренным малочисленным народам современные государства сохраняют доминирование политики адаптации. Соотношение же элементов политики адаптации и интеграции по отношению к национальным меньшинствам претерпевает в настоящее время, а именно в условиях роста миграционных потоков в развитые страны, а также активизации сепаратистских настроений в ряде из них, заметные изменения. Автор отмечает, что в политике по отношению к «новым» (иммигрантским) меньшинствам наблюдается заметная тенденция активизации политики интеграции, в то время как в отношении «старых» меньшинств проводится политика, сочетающая интеграцию и адаптацию. Их соотношение и проявления в конкретной стране зависят от множества факторов: численности национальных меньшинств, уровня национального самосознания и распространенности сепаратистских настроений среди представителей меньшинств, остроты межнациональных отношений, шансов меньшинств на учет их интересов на основе формально равного представительства и удовлетворенности меньшинств и национального большинства положением дел, эффективности функционирования государственных структур по защите интересов меньшинств, угрозы культурной идентичности титульных наций и т.п. Автор приходит к выводу о том, что интеграция должна быть направлена не только на облегчение представителям меньшинств существования в «не своей» культурной среде титульного народа, но и на сохранение данной среды, т.е. на обеспечение обоюдной солидарности титульных и нетитульных народов. В данной связи автор формулирует некоторые предложения о совершенствовании российского законодательства в данной сфере.

© Алебастрова И. А., 2017

* Алебастрова Ирина Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
ialebastrova@mail.ru
101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Ключевые слова: национальные меньшинства, иммиграционная политика, интеграция и адаптация национальных меньшинств, демократическое государство, демократия, защита прав меньшинств, конституционное государство.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.035-049

ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ДЕМОКРАТИИ: ОТ ВЛАСТИ БОЛЬШИНСТВА К ВЛАСТИ КОНСЕНСУСА

Под конституционным государством понимается государство, соответствующее принципам, вытекающим из таких его характеристик, как правовое, демократическое, социальное и светское. Именно приближенность реальных практик, существующих в конкретном государстве, характеризует и его приближенность к идеалу конституционного государства. При этом каждая из данных характеристик предполагает особые гарантии интересов меньшинств как слоев населения, в наибольшей степени подверженных прямой или косвенной дискриминации, предлагая для этого различные специфические средства. Особенно заметна тенденция к защите прав и интересов меньшинств в рамках современных концепций демократии¹.

Общественная мысль выработала множество определений демократии². Представляется, что одним из способных дать более или менее адекватное представление о реальной современной демократии является ее определение как механизма принятия управленче-

ских решений на основе свободного, открытого и мирного выражения и согласования интересов различных социальных групп³. Именно укоренение в стране, ее законодательстве, институтах, общественном мнении системы механизмов «выявления, представительства и учета разных позиций, которые, переплавляясь посредством специальных институтов, “на выходе” являют собой политику как компромисс, представляет собой родовый признак демократии»⁴. Такое согласование предполагает не только решающую роль большинства, но и гарантии интересов меньшинства⁵. Тем самым современная трактовка демократии отошла от руссоистской концепции идентичной демократии, предполагая демократию плюралистичную⁶. Очевидно, что такая трактовка означает существенное повышение потенциала демократии для упрочения начал солидарности в обществе.

Данная сущность демократии раскрывалась постепенно. Изначально концепция демократии предполагала правление большинства — с тем, чтобы ограничить злоупотребления меньшинства, обладавшего важнейшими ресурсами для концентрации в своих руках власти. Подобное ее понимание восхо-

¹ Пожалуй, нет ни одного института конституционного права, так или иначе не исследованного Н. А. Михалёвой. Все поколения конституционалистов, пришедшие в науку после Н. А. Михалёвой, испытали на себе влияние ее теоретических идей и человеческих качеств ученого, бесконечно преданного науке. За это все мы испытываем непреходящие чувства уважения и признательности. Представляется, что лейтмотивом научного творчества профессора Н. А. Михалёвой является анализ динамики демократических процессов в России и на постсоветском пространстве и ее отражения в конституционном праве. Это одна из тех идей, которая объединяет ее конституционно-правовые исследования весьма широкого спектра: о форме, содержании и эволюции конституции, правах человека, выборах, территориальном устройстве и т.д.

² Бегунов Ю. К., Лукашев А. В., Пониделко А. В. 13 теорий демократии. СПб., 2002.

³ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М., 1992. С. 11—12; Сергеев В. М. Демократия как переговорный процесс. М., 1999. С. 5.

⁴ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 12; Варламова Н. В., Пахоленко Н. Б. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997.

⁵ Ильин В. Либеральная демократия // URL: <http://www.democracy.ru/curious/democracy/> (дата обращения: 20 октября 2016).

⁶ Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан // Гражданин, выборы, власть. 2013. № 1. С. 6.

дит к Аристотелю: «Так как народ представляет в демократии большинство, и постановления большинства имеют решающее значение, то такого рода государственный строй и является демократией»⁷. По мнению А. де Токвиля, «основой демократических форм правления является безраздельная власть большинства, так как, кроме него, в демократических государствах нет ничего постоянного... Сама сущность демократического правления состоит в абсолютной суверенности большинства»⁸. Такая концепция считалась олицетворением справедливости, выступая проявлением солидарности политической элиты как меньшинства с угнетенным большинством. Она зарождалась в то время, когда большинство населения — низшие сословия и классы — угнеталось незначительным привилегированным обладавшим значительными ресурсами большинством, и выражала устремление к преодолению данной несправедливой ситуации. Поэтому концепцию демократии как правления большинства в условиях ее зарождения следует признать для своего времени оправданной: только с нее и может быть положено начало развитию демократии.

Необходимо, однако, отметить, что угнетаемое большинство в силу различных причин привлекалось к участию в управлении постепенно: парадокс заключался в том, что демократия как правление большинства была провозглашена в то время, когда в управлении и юридически, и фактически участвовала крайне незначительная часть населения. Далее данный принцип исторически развивался по законам своей внутренней логики, заключавшейся во все более и более активном привлечении все большей и большей части населения к политической жизни. Это проявлялось и продолжает проявляться в постепенном расширении избирательного корпуса и обладателей пассивного избирательного права, активизации использования выборов, референдумов и иных институтов непосредственной демократии

и политического участия, появлении их новых форм. Так, если на момент образования США избирательным правом вследствие установления законодательством множества цензов обладали менее 3 % взрослого белого населения страны⁹, к началу XX в. — около 20 % населения¹⁰, то после ратификации в 1920 г. XIX поправки к Конституции его стало иметь больше половины населения, а с 1971 г. со вступлением в силу XXVI поправки активным избирательным правом стали обладать все совершеннолетние граждане.

Но вместе с утверждением концепции, а формально и практики демократии как власти большинства, не без оснований считавшейся на заре демократизма воплощением справедливости, такая концепция была подвергнута критике¹¹. Одно из направлений такой критики — это заявления демократических скептиков о том, что демократия, предполагающая принятие решений большинством голосов, не способна гарантировать права меньшинств, которые обречены при ней на подавление и угнетение¹².

На последний недостаток общепринятых представлений о сущности демократии на начальном этапе ее развития обращал внимание Дж. Ст. Милль, утверждая, что «существующую задачу демократии составляет то, чтобы всякого рода меньшинство имело соответствующее представительство. Помимо этого немыслима никакая истинная демократия; вместо нее мы получим только ложный признак демократии»¹³.

С учетом данного обстоятельства принцип демократического государства получил второе направление своей исторической эволюции. Речь идет об усилении гарантий интересов и прав меньшинств и иных слабозащищенных социальных групп: гарантий сохранения их идентичности, достойного уровня жизни, их участия в политической жизни и т.п. В результате признания актуальности данной проблемы изменилось само понимание демократии:

⁷ Аристотель. Афинская полития. М., 1997. С. 24.

⁸ Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1992. С. 194—195.

⁹ Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998. С. 35.

¹⁰ Тилли Ч. Демократия. М., 2007. С. 123.

¹¹ Новгородцев П. И. Кризис современного правосознания. М., 1996. С. 40—46; Даль Р. О демократии. М., 2000. С. 27.

¹² Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 41—48.

¹³ Милль Дж. Ст. Рассуждения о представительном правлении. Челябинск, 2006. С. 138.

гарантии прав меньшинств сегодня общепринято считать одним из наиболее важных ее признаков¹⁴. Высказываются даже суждения о том, что «принцип большинства (и особенно права большинства) нельзя отождествлять с демократией... Власть большинства, будь то парламентская фракция или представляющая большинство общественная группа, приемлема лишь тогда, когда меньшинство на основе принципа мажоритарности имеет шансы стать большинством»¹⁵.

Защита меньшинств, обреченных на угнетение и ущемление прав и интересов в рамках однозначной концепции демократии как механизма правления большинства, стала закономерной вехой в процессе эволюции демократии: концепция мажоритарной демократии постепенно вытесняется концепцией демократии партисипаторной — демократией участия и поисков компромиссов, в рамках которой различные социальные общности стремятся согласовать свои интересы и ищут приемлемое для всех решение путем взаимных уступок.

Политическая теория и практика, а также конституционно-правовое законодательство выработали множество аспектов и моделей обеспечения интересов меньшинств и иных уязвимых слоев населения. Как правило, речь идет о предоставлении меньшинствам льгот и преференций как об отступлении от принципа формального равноправия. Подобная асимметрия направлена на исправление асимметрии фактической, т.е. на восполнение социальной (иногда — биосоциальной) слабости индивидов и социальных групп, которые именно в силу этого и оказываются в меньшинстве, на улучшение их потенциальных возможностей¹⁶.

В настоящее время основными видами субъектов, которым адресованы механизмы защиты прав меньшинств, выступают мало-

численные субъекты федерации и иные регионы, политическая оппозиция, национальные и религиозные меньшинства, приверженцы различных идеологий, иммигранты, молодежь и т.п. Следует, однако, отметить, что, как и любая ценность (в том числе демократическая, конституционно-правовая), такая защита не должна возводиться в абсолют, т.е. при ее осуществлении следует стремиться к соблюдению принципа пропорциональности путем увязывания и взвешивания с иными конституционными ценностями, какими, в частности, являются интересы большинства.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ СОГЛАСОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ИНТЕГРАЦИЯ И АДАПТАЦИЯ

С учетом полиэтничного и поликонфессионального состава большинства современных государств, что усугубляется активизировавшейся в эпоху глобализации миграцией, в их политике и законодательстве, а в последние десятилетия — и в международном праве уделяется значительное внимание обеспечению межнационального и межрелигиозного мира, а также сохранению всех народов, их культуры во всех ее проявлениях, культурного многообразия, т.е. солидарности во взаимоотношениях народов. В связи с этим в международном и национальном конституционном праве выработаны два направления решения проблемы обеспечения межнационального и межрелигиозного мира: интеграция и адаптация¹⁷. Они, в частности, получили отражение в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.¹⁸, в Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г.¹⁹,

¹⁴ Загладин Н. В. Проблемы демократии в современной политической мысли США // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 173.

¹⁵ Арутюнян А. Правило большинства против свободы или борьба меньшинства с меньшинством: кризис армянского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 26—27.

¹⁶ Лапаева В. Российская философия права в свете актуальных задач политико-правовой практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2. С. 56.

¹⁷ McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation // Constitutional Design for Divided Societies. Oxford: OUP, 2008. P. 38—49.

¹⁸ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml (дата обращения: 10.08.2016).

¹⁹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (дата обращения: 10.08.2016).

в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г.

Первое из указанных направлений предполагает акцент на формальном равноправии граждан без учета этнической принадлежности, а второе — создание для меньшинств тех или иных привилегий (квотируемое представительство в органах публичной власти, образование культурных и территориальных автономных единиц по этническому принципу, признание права меньшинств на самоуправление и даже отделение). Первое направление характерно для международной и внутринациональной политики в отношении «новых» (иммигрантских) меньшинств. Второе же направление доминирует по отношению к коренным народам (меньшинствам, ведущим традиционный — доиндустриальный, основанный на натуральном хозяйстве — образ жизни: индейцам, алеутам, эскимосам, чукчам и т.п.²⁰). Применительно же к «старым» национальным меньшинствам (народам, интегрированным в современную цивилизацию, но составляющим в государстве их давнего проживания меньшинство) и международным сообществом, и национальным законодательством осуществляется, по существу, комбинированная политика по принципу *ad hoc* при ее склонности в последнее время к некоторому доминированию адаптации²¹.

Различие в подходах объясняется неодинаковой системой координат, в которой существуют национальные большинство и меньшинства в различных государствах. Так, автономия коренных народов не несет никакой угрозы целостности соответствующих государств ввиду явной недостаточности потенциала и ресурсов данных народов для проявления у них сепаратистских устремлений, что и обуславливает склонность к политике адаптации по отношению к ним во всех государствах²².

НАЦИОНАЛЬНОЕ БОЛЬШИНСТВО И «СТАРЫЕ» НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА

По отношению к «старым» меньшинствам политика разных государств заметно различается. Так, в некоторых из них предпочтение отдается интеграции (подчас граничащей с ассимиляцией). Она характерна прежде всего для тех стран, в которых меньшинства принадлежат к числу народов, доминировавших в бывших империях, в которые входили ныне независимые государства, или лояльных к ним (турки в Болгарии, немцы в Польше, венгры в Румынии, албанцы в Македонии и в прежних границах Косово, русские во многих постсоветских государствах), что обуславливает существование у нынешнего национального большинства чувства опасности воссоздания империй и исторической памяти о прежней несправедливости.

Так, интеграция русскоязычного населения, доходящая порой до дискриминации, протекает на фоне этноцентрических тенденций постсоветских государств, т.е. подчеркивания собственных культурных особенностей и идентичности (что проявляется прежде всего в законодательстве о гражданстве, о национальном составе органов публичной власти, о языке)²³. Следует отметить, что в ряде случаев негибкая политика интеграции себя не оправдывает и приводит к обратному эффекту, а именно к нарушению территориальной целостности соответствующих государств (Грузия по отношению к населению Южной Осетии и Абхазии, Украина по отношению к русскоязычному населению).

В странах же с устойчивыми демократическими традициями и развитой системой защиты прав человека вопрос о самоопределении «старых» меньшинств постепенно перестает быть вопросом безопасности (хотя, разумеется, есть исключения: Ольстер в Соединенном Королевстве, Страна басков в Испании), в свя-

²⁰ Ирхин И. Дело «Дэниелс против Канады»: шаг к обеспечению конституционного равенства коренных народов // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 131—134.

²¹ Кимличка У. Права меньшинств выходят на международный уровень // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. С. 17—41.

²² Об основных направлениях такой политики и предложениях по ее совершенствованию в РФ см.: Кряжков В. А. Законодательство об общинах коренных малочисленных народов Севера как развивающаяся система // Государство и право. 2015. № 11. С. 49—58; Он же. Коренные малочисленные народы Севера в Российском праве. М., 2010.

²³ Вежбицки А. Этничность и права этнических меньшинств в конституционализме государств Центральной Азии // Проблемы конституционализма и его судебной защиты в государствах Восточной Европы. Варшава. 2014. С. 256—272.

зи с чем учащаются случаи использования механизмов адаптации и признания права национальных меньшинств на самоопределение вплоть до отделения — с учетом, разумеется, таких конкурирующих ценностей, как территориальная целостность существующих государств и соблюдение интересов других народов, что требует продуманности, тщательной проработки и отсутствия спешки при разработке соответствующих механизмов. О наличии склонности к политике адаптации, включая признание права национальных меньшинств на самоопределение, свидетельствуют участвовавшие случаи проведения референдумов о повышении статуса территорий проживания национальных меньшинств (Каталония, 2006 г.), а также об их отделении (Квебек, 1980 и 1995 гг.; Южный Судан, 2011 г.; Венето, 201 г.; Шотландия, 2014 г.).

Современные конституции стран, в которых проживают «старые меньшинства», сочетая политику интеграции и адаптации, содержат нормы, направленные на обеспечение и согласование интересов представителей различной культурной (этнической, религиозной) идентичности. Среди подобных норм имеются как концептуально-декларативные, так и содержащие конкретные механизмы. Примером норм первой разновидности являются положения раздела четвертого главы второй Конституции Словацкой Республики 1992 г. «Права национальных меньшинств и этнических групп»: «Принадлежность к какому-либо национальному меньшинству или этнической группе не должна никому причинять ущерб» (ст. 33). Следующая статья данной Конституции содержит конкретные механизмы реализации политики адаптации: «Гражданам, образующим в Словацкой Республике национальные меньшинства или этнические группы, гарантируется всестороннее развитие, в частности право совместно с другими представителями меньшинства или группы развивать собственную культуру, распространять и получать информацию на родном языке, объединяться в национальные объединения, создавать и содержать учреждения образования и культуры. Гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, на условиях, установленных законом, кроме права на овладение государственным язы-

ком, гарантируются: право пользоваться своим языком в официальных отношениях; право участвовать в решении вопросов, касающихся национальных меньшинств и этнических групп. Осуществление прав граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам и этническим группам, гарантированных настоящей Конституцией, не должно создавать угрозу суверенитету и территориальной целостности Словацкой Республики или приводить к дискриминации остального населения» (ст. 34). Как видно, Конституция содержит весьма проработанную комплексную концепцию защиты прав национальных меньшинств, но вместе с тем эти права не абсолютизирует, проявляя заботу о сохранении единства государства и его культурной идентичности²⁴.

В ряде стран, где совместное проживание различных этнических и религиозных групп является длительным, охватывая столетия, в качестве механизма достижения данных целей используется представительство в органах публичной власти по этническому и религиозному принципу. Так, Конституция Китая 1982 г. предусматривает обязательное замещение должностей председателя постоянного комитета собрания народных представителей любой автономной единицы КНР или его заместителя, а также главы самой автономной единицы (области, округа или уезда) представителем той национальности, которая осуществляет автономию (ст. 113, 114). Кроме того, Закон КНР «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней» 1979 г. (с последующими поправками) содержит целый ряд гарантий обеспечения адекватного представительства национальных меньшинств, причем проживающих как компактно, так и некомпактно, в собраниях народных представителей всех уровней. Например, ст. 17 Закона требует, чтобы все национальности, особенно с малочисленным населением, имели в ВСНП по крайней мере по одному депутату. В законе имеется специальная четвертая глава «Выборы от национальных меньшинств», которая посвящена особенностям определения норм представительства в собраниях народных представителей от местностей, где проживают национальные меньшинства.

²⁴ *Осятинский В.* Парадоксы конституционного заимствования // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 60.

Пример иной модели этнического представительства дает Конституция Эфиопии 2010 г. По принципу такого представительства формируется в соответствии со ст. 61 Конституции данного государства верхняя палата парламента страны — Палата Федерации. Она, согласно Конституции, «состоит из представителей национальностей, народностей и народа». Каждая национальность, народность и народ представлены в Палате Федерации как минимум одним ее членом. Каждая национальность, народность и народ представлены одним дополнительным представителем на каждый миллион своего населения²⁵. Впрочем, и в нижней палате эфиопского парламента — Палате народных представителей — обеспечивается представительство национальных меньшинств. Согласно ст. 54 Конституции Эфиопии количество членов Палаты, в зависимости от размеров населения и наличия специального представительства национальных и народных меньшинств, не должно превышать 550; и не менее 20 из них должны быть представителями национальных и народных меньшинств.

Конституция Боснии и Герцеговины 1995 г. учредила коллективную главу государства — Президентство (Президиум) Боснии и Герцеговины. Данный орган состоит из трех членов, избираемых одновременно на четыре года и представляющих три этнические общины: один босниец и один хорват избираются от Федерации Боснии и Герцеговины и один серб — от Республики Сербской (ст. V Конституции). Выборы в верхнюю палату парламента страны — Палату народов — тоже проводятся по этническому принципу. Палата включает 15 делегатов, избираемых непрямыми выборами от двух регионов: 10 — от Федерации Боснии и Герцеговины (пять хорватов и пять боснийцев) и пять сербов — от Республики Сербской (ст. IV Конституции).

Следует, однако, отметить, что, проявив солидарность в отношении государствообразующих народов (несмотря на их различную численность, они имеют равное число представителей в Президиуме и Палате народов), Конституция пренебрегла данным принципом для

иных этносов. Именно поэтому ЕСПЧ в 2009 г. в решении по делу «Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины» по жалобам граждан Боснии и Герцеговины, этнических еврея и румына, признал положения ст. IV и V Конституции Боснии и Герцеговины противоречащими ст. 14 европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод («Равноправие и недопустимость дискриминации»). Суд подчеркнул, что отказ от этнического принципа представительства не означает обязательного перехода политической системы к модели, которая могла бы быть простым отражением власти национального и религиозного большинства, существуют иные механизмы согласования национальных и религиозных интересов, которые не приводят автоматически к полному исключению представителей малочисленных этнических общин из числа членов выборных органов²⁶.

Приведенные доводы ЕСПЧ представляются весьма убедительными. Принцип этнического (как и религиозного) представительства может иметь положительный эффект только при временном использовании в экстремальной ситуации особой напряженности между доминирующими в данном сообществе народами, от которой исходит угроза всему сообществу. Такой подход может служить механизмом разрешения или смягчения конфликтов в молодых независимых государствах, возникших в результате этнических, религиозных или гражданских столкновений²⁷. Когда напряженность спадает, этническое и религиозное представительство играет роль, скорее, разобщающего и дискриминационного фактора. Именно по данной причине религиозное и этническое представительство в мире широкого распространения не получило.

Не прижилось оно и в Российской Федерации. На начальном этапе перехода к демократическому устройству (1990-е — начало 2000-х гг.) в ряде субъектов РФ (Республике Дагестан, Республике Алтай, Республике Бурятия, Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах) национальные квоты были установлены региональным законодательством. Кроме того, Федеральный закон от

²⁵ Васильева Т. А. Верхняя палата как орган представительства территориальных интересов // Народное представительство в современном мире. М., 2013. С. 70—71.

²⁶ URL: <http://hudoc.echr.coe> (дата обращения: 10.08.2016).

²⁷ Bicameralism in Africa and the Arab world (February 2001). URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamericafrica2001english.html> (дата обращения: 04.06.2016).

30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»²⁸ в первоначальной редакции (действовавшей до 2004 г.) разрешал законодателям субъектов Федерации устанавливать для данных народов квоты представительства в региональных и местных представительных органах. Однако к середине 2000-х гг. законодательство и практика национальных квот в субъектах Российской Федерации сошли на нет.

ПРАВО «СТАРЫХ» НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

Механизмы согласования национальных интересов, их учета в государственном управлении, защиты прав национальных меньшинств разработаны также в рамках признаваемого международным сообществом права наций на самоопределение, т.е. самостоятельного определения своего статуса, в том числе культурного и политического обособления, позволяющего обеспечить своеобразие и идентичность. Такое право реализуется в ряде государств в формах их территориальной и нетерриториальной автономии с различным статусом²⁹, а также их отделения от государства с образованием самостоятельного государства или переходом под юрисдикцию иного государства. Как видно, право наций на самоопределение имеет внутренний и внешний аспекты, т.е. весьма разнообразные формы реализации³⁰, что отмечала и Н. А. Михалёва³¹.

Территориальная автономия национальных меньшинств существует в мировой практике в форме местной и политической. Главной же формой нетерриториальной автономии является автономия культурная³² (хотя в Бельгии по нетерриториальному принципу образован

один из видов субъектов федерации — сообщество). При этом если вопрос о целесообразности признания в том или ином государстве территориальной автономии национальных меньшинств следует решать в каждом конкретном случае с учетом множества факторов³³, то культурную автономию принято считать признанным демократическим стандартом защиты прав меньшинств³⁴.

Тем более сложны, болезненны и взрывоопасны вопросы реализации внешней формы самоопределения наций, т.е. отделения от государств территорий, на которых компактно проживают национальные меньшинства. В связи с этим решение данных проблем требует крайней осторожности и взвешенности, учитывая, что затронутыми субъектами в данном случае являются не только нации, желающие самоопределиваться путем отделения, но и иные народы, проживающие на данных и соседних территориях. Поэтому, а также с учетом того обстоятельства, что в настоящее время полностью мононациональных государств нет и потенциально вопрос об отделении может возникнуть во многих странах, данная проблема, безусловно, требует международно-правового регулирования с целью предотвращения эскалации противоречий между народами и нарушения прав человека. Что же касается внутреннего регулирования проблемы отделения, т.е. выхода части территории государства из его состава, то представляется, что ее регламентация должна носить характер *ad hoc*: общая регламентация в связи с чрезвычайно большими рисками, а также явным нарушением таким регулированием принципа государственного суверенитета в данном случае неуместна.

Следует отметить, что международное право проблеме самоопределения наций, в том числе посредством территориального отделения от

²⁸ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

²⁹ Brunner G., Kupper H. *European Options of Autonomy // Minority Governance in Europe / ed. by K. Gal. Budapest, 2002. P. 26—28.*

³⁰ Нарутто С. В. Проблемы соотношения принципов самоопределения народов и территориальной целостности государства: международный и национальный аспекты // *Материалы международной науч.-практич. конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ. М.: МГЮА, 2009. Т. 1. С. 160.*

³¹ Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // *Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. М., 2012. С. 150—170.*

³² Осипов А. Г. *Международно-правовые аспекты культурной автономии // Право. 2012. № 3. С. 156.*

³³ Potier T. *Autonomy in the 21-th Century: Through Theoretical Binoculars // Paper prepared for the Commission on Human Rights. 7th Session. 14—18 May 2001.*

³⁴ Тишков В. А. *Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997. С. 297.*

соответствующего государства, без внимания не оставляет. При этом регламентация права на самоопределение наций заметно эволюционирует³⁵. Направлениями такой эволюции являются уточнение соотношения данного права с принципами государственного суверенитета и вытекающими из него территориальной целостностью и невмешательством во внутренние дела государств, с одной стороны, и с правами человека — с другой. Так, если в Уставе ООН права человека и мирное сосуществование народов рассматриваются как ценности самого высокого порядка, будучи упомянутыми начиная с преамбулы в целом ряде положений, то принцип права наций на самоопределение провозглашен в первой статье, государственный же суверенитет, а точнее — суверенное равенство всех государств-членов — во второй. Такая организация содержания Устава позволяет выстроить иерархию исследуемых ценностей в следующем порядке: права человека — право наций на самоопределение — государственный суверенитет. Более поздние международно-правовые документы подтвердили право наций на самоопределение в качестве одного из важнейших прав человека, но сделали необходимым его увязку с иными правами человека. Именно такое соотношение права наций на самоопределение вытекает из содержания ряда резолюций Генеральной Ассамблеи ООН³⁶, а также из факта включения права наций на самоопределение в первые статьи обоих Пактов о правах человека 1966 г.³⁷

Что же касается соотношения права наций на самоопределение и принципа государственного суверенитета, то наиболее знаковым шагом эволюции их соотношения стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, одобренной Резолюцией 2625 (XXVI) от 24 октября

1970 г. Декларация перечисляет формы реализации права наций на самоопределение (создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом), вместе с тем заявляя: «Ничто в приведенных выше пунктах не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению либо частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов ... и вследствие этого имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории»³⁸. Поэтому осуществление права национального меньшинства на внешнее политическое самоопределение возможно лишь с согласия государства, в составе которого оно находится³⁹. Отказ государства от использования механизма выявления воли национального меньшинства относительно самоопределения, а также от реализации такой воли являются поводом для обращения в межгосударственные органы с целью выработки механизма разрешения спора, а при необходимости и применения санкций. При этом если реализация права нации на самоопределение непропорционально нарушает права людей, то его реализация недопустима. Как видно, принципы самоопределения народов и государственный суверенитет признаются ООН конкурирующими ценностями, выбор между которыми или согласование которых в каждом конкретном случае должны осуществляться в системе управления рисками в зависимости от того, реализация какой из них в наибольшей степени позволит избежать эскалации напряженности в обществе и нарушений прав человека.

³⁵ Критеску А. Право народов на самоопределение: историческое и современное развитие. Нью-Йорк, 1981. С. 4—10.

³⁶ Грушкин Д. В. Право народов на самоопределение: идеология и практика. М., 1997. С. 46—48.

³⁷ Международные акты о правах человека : сб. документов. М., 2002. С. 43—74.

³⁸ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtm (дата обращения: 10.08.2016).

³⁹ Обзор подходов к решению данной проблемы в конституционном праве различных государств см. : Лексин И. В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. 2014. № 2. С. 5—14.

Итак, политика по отношению к «старым» меньшинствам в настоящее время имеет тенденцию к сочетанию элементов интеграции и адаптации, особенности проявлений и удельный вес каждого из которых зависят от множества факторов: численности национальных меньшинств, уровня национального самосознания и распространенности сепаратистских настроений среди представителей меньшинств, остроты межнациональных отношений, шансов меньшинств на учет их интересов на основе формально равного представительства и удовлетворенности меньшинств положением дел, эффективности функционирования государственных структур по защите их интересов и т.п.

ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ И ИНТЕРЕСОВ «НОВЫХ» (ИММИГРАНТСКИХ) МЕНЬШИНСТВ

По отношению к иммигрантским меньшинствам в политике развитых стран акцент делается на интеграцию. Данный акцент объясняется опасениями утраты идентичности титульными нациями в условиях возросшей по различным причинам миграции населения развивающихся стран в развитые. По информации В. Н. Плигина, в настоящее время за пределами «своих» с точки зрения рождения, происхождения и гражданства государств проживают 300 млн человек⁴⁰. С середины XX в. миграционные потоки поменяли направление на 180 градусов, развернувшись в сторону развитых стран из стран развивающихся. В результате мигранты с различным правовым статусом образовали стабильную часть населения западных государств.

Например, в ФРГ в 2007 г. из 82,3 млн чел. населения страны лиц «с миграционным фоном», т.е. с зарубежными корнями, насчитывалось 15,4 млн (18,7%)⁴¹. Во Франции в 2004 г. иностранцы составили 8,1% населения⁴², в США — 9,8%, в Канаде — 17,1%, в Швеции — 19,4%, в Австрии — 21,1%⁴³. В настоящее время ситуация с иммиграционными потоками в благополучные страны стала еще более проблематичной. Примерно каждый пятый рабочий в Германии по национальности турок, в США — мексиканец⁴⁴. Более 13% рабочих в ЕС составляют лица, рожденные за его пределами⁴⁵.

Такая ситуация, безусловно, требует от государства проявления заботы как о сохранении идентичности титульной нации, так и об интересах иммигрантского населения. Конституционно-правовыми механизмами проявления солидарности с иммигрантами можно считать признание на рубеже XX—XXI вв. законодательством целого ряда западноевропейских государств в качестве основания приобретения гражданства по рождению права почвы; проводимые периодически иммиграционные амнистии⁴⁶; предоставление иностранцам прав на участие в местных выборах. В отношении последнего из перечисленных аспектов проявления солидарности с иммигрантами следует отметить, что целый ряд европейских государств предоставляет при наличии весьма лояльных условий (например, в Швеции — три года постоянного проживания в соответствующей коммуне) избирательные права на местных выборах не только гражданам стран ЕС (к чему обязывает Маастрихтский договор), но и иностранцам из третьих стран. Швеция (первопроходец на данном пути), Дания, Фин-

⁴⁰ Российская Конституция: первые 20 лет : Цикл лекций в Государственной Думе 18 марта — 22 апреля 2013 года. М., 2013. С. 52.

⁴¹ Сюзюкина О. Право участвовать в выборах органов местного самоуправления для граждан третьих стран в Германии // Актуальные проблемы публичного права в Германии и России. М., 2011. С. 171.

⁴² Гулина О. Р. Миграционный профиль Французской Республики // Lex Russica. 2012. № 6. С. 1230.

⁴³ Рязанов В. Деглобализация или регулирование вместо дерегулирования // Экономист. 2010. № 10. С. 3—4.

⁴⁴ Саломатин А. Ю. Становление иммиграционной политики в странах западного полушария и Европы: сравнительный историко-правовой анализ // Правоведение. 2011. № 2. С. 95.

⁴⁵ Cuttingimmigration. Shuttingthedeoor // Economist. 2010. Nov. P. 20—26.

⁴⁶ В Австралии иммиграционная амнистия была проведена в 1980 г.; в Бельгии — в 2000 г.; в Соединенном Королевстве — в 1998 г.; в Венесуэле — в 1980 г.; в Греции — в 1998, 2001, 2005 гг.; в Испании — в 1985, 1991, 1996, 2000, 2001, 2005 г.; в Италии — в 1986, 1990, 1995, 1998, 2002 г.; в Люксембурге — в 2001 г.; в Португалии — в 1992—1993, 1996, 2001, 2003, 2004 гг.; в США — в 1986 г.; во Франции — в 1981—1982 и 1997—1998 гг.

ландия, Нидерланды, Бельгия, Люксембург. Испания, Соединенное Королевство, Португалия признают избирательные права только за теми иностранцами, которые имеют общую историю с соответствующими странами или на основе взаимности с государствами, гражданами которых они являются. Российское законодательство о выборах с 1988 г. также признает за иностранцами активное и пассивное избирательное право при проведении местных выборов, а также право участвовать в местных референдумах на тех же условиях, что и граждане РФ, и в соответствии с международными договорами.

Следует отметить, что одним из авторов проекта действующей Конституции РФ не так давно была высказана мысль о том, что для определения круга избирателей на местных выборах не так важно наличие гражданства, как уплата налогов⁴⁷, демонстрирующая интеграцию соответствующего лица в российский социум, его общественную полезность. Данная идея представляется малопродуктивной, но не с точки зрения облегчения возможностей участия в местных выборах иностранцев и апатридов, а исходя из лишения избирательных прав граждан, не являющихся налогоплательщиками. Такое лишение прав неимущих слоев населения, хотя и имеет определенное логическое обоснование, но негативных эффектов даст значительно больше, чем пользы. Оно противоречит конституционному требованию о недопустимости ограничения основных прав и свобод (ст. 55), нарушает принцип веры и доверия, а также принцип социальной солидарности общества со своими членами, оказавшимися в неблагоприятном положении.

Необходимо иметь в виду, что законодательство ряда стран с высоким уровнем иммиграции наряду с проведением политики более тщательного регулирования самой миграции с целью противодействия нелегальной миграции и ее увязки с потребностями принимающе-

го государства⁴⁸ пытается создать механизмы, которые бы, с одной стороны, предотвращали дискриминацию иммигрантов, а с другой — интегрировали иммигрантов в жизнь избранной по доброй воле ими самими новой родины. Тем самым предпринимаются попытки предотвратить социальные конфликты посредством как облегчения иммигрантам адаптации в новых условиях, так и сохранения национальной самобытности страны, привлекательной для иммиграции.

Антидискриминационное законодательство данной направленности первоначально стало развиваться в странах общего права, но в последние десятилетия прослеживается тенденция его становления и в континентальных странах ЕС. Так, на уровне ЕС в 2000-е гг. в данной сфере был принят ряд директив, обязывающих страны-члены предусмотреть в законодательстве антидискриминационные меры⁴⁹.

В целях интеграции законодательство об иммиграции и гражданстве множества государств предусматривает в качестве условий получения права на постоянное проживание и (или) натурализации знание государственного языка соответствующей страны, основ ее культуры, истории и системы управления. В последнее время законодательные меры, предпринимаемые западными странами по интеграции иммигрантов, становятся все более разветвленными, демонстрируя как изобретательность их авторов, так и озабоченность общественного мнения сохранением культурной идентичности титульных европейских наций. Существование данной проблемы получило отражение в признании рядом европейских политических лидеров провала политики мультикультурализма⁵⁰ как проявления неоправданно форсированной и односторонней солидарности европейских народов с иммигрантами. Интеграция же предполагает некоторое изменение подходов к регулированию статуса иностранцев в смысле усиления вектора сохранения идентич-

⁴⁷ Российская Конституция: первые 20 лет. С. 96.

⁴⁸ Васильева Т. Основные приоритеты миграционной политики стран западной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5. С. 69—85.

⁴⁹ См.: Директива Европейского совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. об осуществлении принципа равенства в обращении между людьми независимо от расового и этнического происхождения; Директива Европейского совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г. об общих рамках равного обращения в сферах найма на работу и занятости // OJ. L. 180. 19.07.2000; OJ. L. 180. 02.12.2000.

⁵⁰ Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М. Б. Погребельского и А. К. Толпыго. М., 2013. С. 9—14.

ности титульных наций. Так, в ряде государств Западной Европы (Австрия, Бельгия, Дания, Германия, Греция, Финляндия, Нидерланды, Франция) законодательно регулируются программы интеграции иммигрантов, которые в одних странах обязательны, в других — добровольны. Программы, на реализацию которых выделяются значительные средства государственного бюджета, предусматривают обучение государственному языку, ознакомление с историей, традициями и ценностями страны, первичную ориентацию на рынке труда и профессиональную подготовку. В соответствии со ст. 5 французского Закона о миграции и интеграции от 24 июля 2006 г., внесшего поправки в Кодекс о въезде и пребывании иностранцев и о праве на убежище 2004 г.⁵¹, иностранец, получивший право на пребывание во Франции и желающий в дальнейшем закрепиться в стране, готовит свою интеграцию во французское общество. О своей готовности интегрироваться иностранец заявляет, подписывая двусторонний контракт с Французской Республикой (в лице компетентных учреждений системы Офиса иммиграции и интеграции). Контракт предусматривает двусторонние обязательства, касающиеся ознакомления иммигранта с ценностями французского общества (республиканская форма правления, равенство мужчин и женщин, светский характер государства), прохождение им курса французского языка, оказание социального сопровождения и поддерж-

ки лицам, чье семейное или иное положение требуют дополнительного участия со стороны государства с целью повышения эффективности интеграции. Следует отметить, что перечисленные меры неоднозначно оцениваются во французском обществе. В частности, в заявлении Федерации ассоциаций солидарности с рабочими-иммигрантами подчеркивается, что определенная часть населения оценивает иммигрантов как вынужденное зло, игнорируя тот вклад, который они вносят в экономику и культурное развитие Франции⁵².

Итак, подходы конституций и законодательства различных стран к регулированию положения представителей нетитульных народов характеризуются значительным разнообразием. Векторами такого регулирования являются обеспечение в различном сочетании интеграции и адаптации меньшинств. При этом интеграция направлена не только на облегчение представителям меньшинств существования в «не своей» культурной среде титульного народа, но и на сохранение данной среды, т.е. на обеспечение обоюдной солидарности титульных и нетитульных народов. В данной связи представляется совершенно обоснованным дополнение ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁵³ пунктом, содержащим в качестве условия приобретения российского гражданства требование знания истории, культуры, а также Конституции РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев К. Ю. Основы правового статуса иностранцев во Франции // Правовые исследования во Франции. — М., 2007.
2. Бегунов Ю. К., Лукашев А. В., Пониделко А. В. 13 теорий демократии. — СПб., 2002.
3. Варламова Н. В., Пахоленко Н. Б. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). — М., 1997.
4. Васильева Т. А. Основные приоритеты миграционной политики стран западной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 5.
5. Грушкин Д. В. Право народов на самоопределение: идеология и практика. — М., 1997.
6. Гулина О. Р. Миграционный профиль Французской Республики // Lex Russica. — 2012. — № 6.
7. Ирхин И. Дело «Дэниелс против Канады»: шаг к обеспечению конституционного равенства коренных народов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 5.

⁵¹ URL: www.legifrance.gouv.fr (дата обращения: 10.08.2016).

⁵² Андреев К. Ю. Основы правового статуса иностранцев во Франции // Правовые исследования во Франции / под ред. В. В. Маклакова. М., 2007. С. 123.

⁵³ СЗ РФ. 1953. № 22. Ст. 2031 ; 2016. № 18. Ст. 2500.

8. Кимличка У. Права меньшинств выходят на международный уровень // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 6.
9. Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008.
10. Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М. Б. Погребельского и А. К. Толпыго. — М., 2013.
11. Критеску А. Право народов на самоопределение: историческое и современное развитие. — Нью-Йорк, 1981.
12. Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в Российском праве. — М., 2010.
13. Лексин И. В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. — 2014. — № 2.
14. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. — М., 2012.
15. Новгородцев П. И. Кризис современного правосознания. — М., 1996.
16. Осятынский В. Парадоксы конституционного заимствования // Сравнительное конституционное обозрение. — 2004. — № 3.
17. Российская Конституция: первые 20 лет. Цикл лекций в Государственной Думе 18 марта — 22 апреля 2013 года. — М., 2013.
18. Рязанов В. Деглобализация или регулирование вместо дерегулирования // Экономист. — 2010. — № 10.
19. Саломатин А. Ю. Становление иммиграционной политики в странах западного полушария и Европы: сравнительный историко-правовой анализ // Правоведение. Известия высших учебных заведений. — 2011. — № 2.
20. Сергеев В. М. Демократия как переговорный процесс. — М., 1999.
21. Тилли Ч. Демократия. — М., 2007.
22. Тишков В. А. Очерки теории и политики этничности в России. — М., 1997.
23. Токвиль А. де. Демократия в Америке. — М., 1992.
24. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. — М., 1992.
25. Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан // Гражданин, выборы, власть. — 2013. — № 1.
26. Brunner G., Kupper H. European Options of Autonomy. In: Gal K. (ed.) Minority Governance in Europe. — Budapest, 2002.
27. Cutting immigration. Shutting the door // Economist. — 2010. — Nov.
28. McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation. In: Constitutional Design for Divided Societies. — Oxford, 2008.
29. Potier T. Autonomy in the 21st Century: Through Theoretical Binoculars. Paper prepared for the Commission on Human Rights. 7th Session. 14—18 May 2001.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

THE MAJORITY AND MINORITY IN THE CONSTITUTIONAL STATE: THE ETHNIC ASPECT

ALEBASTROVA Irina Anatolievna — PhD, Associate Professor at the National Research University "Higher School of Economics"

ialebastrova@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Myasnitskaya, d.20

Review. *This article examines the problems of the balance between an integration policy and an adaptation policy applied by the modern States with regard to national minorities. This question is scrutinized in the context of a more capacious perspective of modern democracy, with effective mechanisms of representation and protection of interests and rights of minorities as its essential attribute. Minority groups that need special attention on behalf of the State are ethnic minorities that include indigenous peoples, "old" and "new" national minorities.*

In the policy implemented towards indigenous peoples, modern States retain the policy of adaptation as dominating. Nowadays, the balance between the elements of the adaptation policy and integration policy towards national minorities is undergoing notable changes, namely in the context of increasing migration flows to developed countries, as well as intensifying

separatist sentiments in some of them, . The author notes that the policy towards "new" (immigrant) minorities experiences a noticeable trend towards intensification of the integration policy, whereas the policy implemented towards "old" minorities combines integration and adaptation. Their balance and manifestations in a particular country depend on many factors: the number of national minorities, the level of national consciousness and the prevalence of separatist tendencies among minorities, the severity of inter-ethnic relations, the chances of minorities to have their interests taken into account on the basis of formally equal representation and satisfaction of minorities and the national majority with situation that has developed in the state, the effectiveness of the functioning of the State structures focused on protecting the interests of minorities, the threats posed to cultural identity of titular nationalities, etc. The author comes to the conclusion that integration should be aimed not only at facilitating the existence of minorities in an "alien" cultural environment of a titular nation, but also at preservation of this environment, i.e. at ensuring the mutual solidarity of title and minority peoples. In this connection, the author makes certain suggestions with regard to the improvement of Russian legislation in this field.

Keywords: national minorities, immigration policy, integration and adaptation of national minorities, democratic State, democracy, protection of minority rights, constitutional State.

BIBLIOGRAPHY

1. Andreev, K. Yu. Foundations of the legal status of foreigners in France // Legal Studies in France. — М., 2007.
2. Begunov, Yu.K., Lukashov, A.V., Ponidelko A.V. 13 theories of democracy. — SPb., 2002.
3. Varlamova, N.V., Paholenko, N.B. Between unanimity and the will of the majority (political and legal aspects of consensus). — М., 1997.
4. Vasilyeva, T. A. The main priorities of migration policies in countries of Western democracy // Comparative Constitutional Review. — 2008. — № 5.
5. Grushkin, D.V. The right of peoples to self-determination: ideology and practice. -М., 1997.
6. Gulina, O.R. Migration profile of the French Republic // LexRussica. — 2012. — № 6.
7. Irkhin, I. Daniels v. Canada: a step towards providing constitutional equality of indigenous peoples // Comparative Constitutional Review. -2013. — № 5.
8. Kimlichka, U. Minority rights go to the international level // Comparative Constitutional Review. -2008. — № 6.
9. Krasnov, M.A., Shablinskiy, I.G. The Russian system of power: a triangle with one angle. -М., 2008.
10. The crisis of multiculturalism and national policy issues / Ed. by M.B. Pogrebelskiy and A.K. Tolpygo. — М., 2013.
11. Kritesku, A. The right of peoples to self-determination: historical and modern development. New York, 1981.
12. Kryazhkov, V.A. Indigenous small peoples of the North in Russian Law. — М., 2010.
13. Leksin, I.V. Secession of territorial entities: legal risks and protection mechanisms //State and Law. — 2014. — № 2.
14. Mikhaleva, N.A. Problems of federalism and autonomy in Russian jurisprudence // Actual Problems of Constitutional and Municipal law. — М., 2012.
15. Novgorodtsev, P.I. The crisis of modern legal consciousness. -М., 1996.
16. Osyatynskiy, V. Paradoxes of constitutional assimilation // Comparative Constitutional Review. — 2004. — № 3.
17. The Russian Constitution: the first 20 years. A series of lectures in the State Duma March 18 — April 22, 2013. — М., 2013.
18. Ryazanov, V. Deglobalization or regulation instead of deregulation // Economist. — 2010. — № 10.
19. Salomatin, A.Yu. The establishment of an immigration policy in the countries of the Western hemisphere and Europe: comparative historical and legal analysis // Jurisprudence. Proceedings of the Higher Educational Institutions. — 2011. — № 2.
20. Sergeev, V.M. Democracy as a negotiating process. — М., 1999.
21. Tilley, H. Democracy. -М., 2007.
22. Tishkov, V.A. Essays on the theory and politics of ethnicity in Russia. — М., 1997.
23. A. de Tocqueville. Democracy in America. — М., 1992.
24. Habermas, Yu. Democracy. Mind. Morality. -М., 1992.
25. Churov, V.E., Ebzeev. B.S. Democracy in the constitutional structure of Russia: forms, competitive nature, the electoral rights of the citizens // Citizen, elections, power. -2013. — № 1.



26. *Tappeiner G., Kupper H.* European Options of Autonomy. In: Gal K. (ed.) *Minority Governance in Europe*. — Budapest, 2002.
27. Shutting immigration. Shutting the door // *Economist*. -2010. -Nov.
28. *McGarry J. O'Leary, B., Simeon R.* Integration or Accommodation? The removed the Debate in Conflict Regulation. In: *Constitutional Design for Divided Societies*. -Oxford, 2008.
29. *Potier, T.* Autonomy in the 21-th Century: Through Theoretical Binoculars. Paper prepared for the Commission on Human Rights. 7-th Session. 14-18 May 2001.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье рассматриваются понятие и цели государственной национальной стратегии, в частности укрепление государственного единства и целостности России, а также сохранение этнокультурной самобытности ее народов, прежде всего государствообразующего русского народа. В этой связи исследуется эволюция теории федерализма в западных странах, а также в отечественной науке в дореволюционный и советский периоды. Следует отметить вклад Н. А. Михалёвой в развитие данной проблематики. Рассматривая историю развития федеративных отношений после 1993 г., она подчеркивала, что разрушительная практика региональной суверенизации в настоящее время преодолена, конституционной основой государственной национальной стратегии РФ является сохранение ее государственного единства и целостности. Государственная целостность означает безусловное признание государственного суверенитета России, что получает выражение в единстве российского общества, конституционно-правовой системы, верховенстве федерального законодательства по предметам исключительного ведения Федерации и ее субъектов, единстве конституционно-правового статуса личности, единых принципах организации и функционировании органов государственной и муниципальной власти, единой денежно-кредитной и таможенной системами, едином историческом, культурном и информационном пространстве, едином государственном языке, единых Вооруженных Силах. Кроме того, согласно п. 11 Стратегии государственной национальной политики РФ, наше государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру. Условиями решения всех внутренних проблем, в том числе укрепления национального единства, выступают сильное суверенное государство, конкурентоспособная экономика, благосостояние народа, преодоление депрессивного равнодушия граждан, повышение общей культуры, образованности и правосознания народа, межнациональное и межконфессиональное согласие, ясные перспективы государственной стратегии, преодоление колоссального разрыва в уровне материального обеспечения граждан, искоренение коррупции и бюрократизма. Кроме того, на наш взгляд, все эти реформы не должны вступать в противоречие с цивилизационными основами Российского государства.

© Коврякова Е. В., 2017

* Коврякова Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), советник юстиции 1-го класса
ekovr@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: разделение властей по вертикали, территориальное устройство, государственная целостность и единство, федерализм, унитаризм, духовно-нравственные основы, этнокультурная самобытность, цивилизация, культура, русский язык.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.050-061

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В целях исследования современного состояния и перспектив развития Российской Федерации определен интерес представляет изучение конституционных основ государственной национальной стратегии нашей страны. Так, согласно п. 1 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (далее — Стратегия), это система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики России. Прежде всего Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и основывается на положениях Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ¹, многовековом политико-правовом опыте многонационального Российского государства (п. 2, 3).

Н. А. Михалёва среди наиболее приоритетных задач Стратегии 2012 г. выделяла:

- возрождение национального самоуважения и достоинства россиян, развитие культурного потенциала нации;
- укрепление духовно-нравственных основ жизни общества, воспитание в народе чувства патриотизма;
- взаимодействие государственных органов и гражданских институтов в сфере межэтнических отношений;
- развитие русского языка, русской культуры и истории при одновременном сохранении и развитии языковой и культурной самобытности других народов и этнических групп, проживающих в России;
- взаимодействие государства и религиозных организаций в обеспечении межконфессионального мира, этноконфессиональную толерантность;
- укрепление контактов с зарубежными соотечественниками;
- борьбу с экстремизмом, ксенофобией и радикальным ультра национализмом как больших, так и малых наций;
- сохранение политики мультикультурализма;
- разумную миграционную политику;
- последовательное преодоление социальной справедливости в распределении доходов, коррупции, стимулирование развития национальной экономики и обеспеченности людей².

¹ Международные договоры, равно как и правовые позиции Европейского Суда по правам человека не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции РФ и поэтому подлежат реализации только при условии признания за ней высшей юридической силы (постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс»).

² Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 213.

В Стратегии особо оговаривается, что государственная национальная политика России нуждается в новых концептуальных подходах с учетом необходимости решения вновь возникающих проблем, реального состояния и перспектив развития национальных отношений (п. 6).

УКРЕПЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА И ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ

Особый интерес представляет собой исследование развития теории федерализма в западных странах, чей опыт Россия заимствовала после 1917 г., превратившись из сложного унитарного государства в федеративное, территориальное устройство которого заложило мину замедленного действия не только в отношении самого СССР, но и государств, образовавшихся после крушения Советского Союза. Не случайно современная российская конституционно-правовая наука отказывается от трактовки федерализации как способа решения национальных проблем.

Так, географические условия в свое время помешали объединению осетинского народа, поэтому по обе стороны труднопроходимого Главного Кавказского хребта сформировались две национальные автономии — Северо-Осетинская АССР в составе РСФСР и Юго-Осетинская автономная область в составе Грузинской ССР. Казалось бы, логичное решение осетинского вопроса в СССР, весьма неоднозначно встреченное самими осетинами, обернулось трагедией для Южной Осетии уже в наши дни, в 2008 году распад Советского Союза привел Южную Осетию к тяжелой 20-летней войне, в результате которой над населением нависла угроза уничтожения³. Отделение русскоязычного Крыма от России и присоединение к Украине в нарушение действовавшего в то время законодательства, как и само создание Украинской ССР, не имевшей до 1917 года своего политико-территориального образования, так

же, как показало время, было ошибкой. Связано это с тем, что до 1917 года в рамках границ современной Украины существовали губернии Российской империи: Киевская, Харьковская, Полтавская, Черниговская, Подольская и др. Соответственно Киев, Харьков, Луганск, Донецк, Херсон, Николаев, Одесса входили в состав России. И это далеко не исчерпывающий перечень примеров негативных последствий федерализации некогда унитарного государства.

Разделение властей по вертикали предполагает разграничение полномочий федерации и ее субъектов, а также разделение государственной власти и публичной власти местного самоуправления⁴. В западной и в настоящее время в отечественной литературе распространена точка зрения, в соответствии с которой вертикальное разделение властей является способом приближения власти к народу⁵. Сам федерализм — это механизм распределения центров принятия решений и функций управления. Подобная разновидность территориального устройства мыслилась основателями Конституции США как средство, но не цель. Целью федерализма в Соединенных Штатах является распределение власти между центральной и периферийной частями управления. Помимо этого, М. Гродзинс связывает возникновение федеративной системы с тем, что штаты исторически возникли ранее государства, традиционно американцы не доверяют централизованной системе⁶.

Вопрос о территориальном устройстве и о разделении властей по горизонтали является важным в связи с тем, что, как отмечает Б. А. Страшун, система представительных учреждений (система народного представительства), как правило, определяется ее территориальным устройством (например, в унитарной Кубе система народного представительства является единой, в то время как в федеративных США функционирует многоуровневая система народного представительства). Кроме того, по его мнению, на формирование представи-

³ См.: *Сергеев А. Л.* Южная Осетия сегодня: основные социообразующие факторы // Информационно-аналитический ресурс ИР. URL: <http://www.iarir.ru/comment/reply/112> (дата обращения: 27.06.2014); *Он же.* Современная Южная Осетия: уроки и вызовы. М., 2014.

⁴ *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2008. С. 148.

⁵ *Шумилов В. М.* Правовая система США. М., 2006. С. 81—82.

⁶ *Grodzins M.* The Federal System // American Government. Readings and Cases / P. Woll. 4th ed. Boston: Little, Brown and Company, 1972. P. 124—125, 130.

тельной системы, как правило, влияют те же условия, которые обуславливают развитие и иерархию территориальных коллективов (экономический, национальный, географический аспекты, а также исторические традиции)⁷.

Исходя из системы организации публичной власти в зарубежных странах, можно выделить двухуровневый и трехуровневый федерализм⁸. Первая разновидность предполагает наличие двух сторон федеративных отношений — федерации и субъектов (Конституционный акт Канады о Союзе Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, об их управлении и связанных с этим предметах 1867 г., Конституция Австралийского Союза 1900 г., Конституция США 1787 г., Основной закон ФРГ 1949 г., Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г.); вторая, помимо названных субъектов, к числу участников федеративных отношений также относит и территории местного самоуправления (Федеральный конституционный закон Австрийской Республики 1920 г., Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г.).

По мнению одного из идеологов федерализма — Даниила Елазара, подлинные федерации должны иметь нецентрализованные отношения между центром и составными частями. При централизации федеративный центр может как передать определенные полномочия субъектам, так и изъять их, нецентрализованная федерация последнее не допускает. Она обеспечивается договором, а власть распределяется между ее «ячейками», к которым он относит федеральные органы, штаты, территории местного самоуправления. В этой связи *договорная* нецентрализация — это так называемая структурная дисперсия полномочий среди многих ячеек (регионов). Используя графическо-математическую модель, Д. Елазар отождествлял централизованную федерацию с пирамидой (иерархией); а нецентрализованную — с матрицей (сетью), в которой не зафиксирован ранговый порядок ячеек власти, нет высших и низших центров власти (отсутствуют отношения подчинения), есть только «большие или меньшие арены действий и при-

ятия решений» (США, Швейцария, Канада). В этих странах федеральная власть и власть субъектов осуществляется независимо, в соответствии с отведенному каждому уровню главенства в этих вопросах. Например, в США федеральная власть имеет прерогативу в международных делах и обороне, в то время как штаты главенствуют в вопросах шоссейных дорог, высшего образования и общественного благосостояния⁹. Правда, на наш взгляд, в системе прерогатив федеральной власти Соединенных Штатов как раз и заложены некоторые отношения власти и подчинения федерации и субъектов, так как от того, как федерация решает внешнеполитические вопросы и вопросы обороны и сколько выделяет на это бюджетных средств, и будет в конечном счете зависеть общественное благосостояние, в частности строительство дорог, выделение грантов на получение высшего образования тем или иным категориям населения и др.

Среди недостатков нецентрализованного федерализма И. А. Конюхова отмечает то, что в условиях правового нигилизма, нестабильности политических отношений, дезинтеграции правовой системы, ее неэффективности он может привести к разрушению государственности и разбалансировке государственной власти¹⁰.

Антиподом нецентрализованной федерации является централизованная федерация, которая подразумевает приоритет общенационального интереса над интересом отдельных членов федерации (ранее фактически в СССР, в настоящее время — Индия). Так, СССР мог принять к своему рассмотрению любые вопросы, если того требовали общенациональные интересы. Статья 73 Конституции СССР 1977 г. устанавливала открытый перечень предметов ведения высших органов государственной власти и управления СССР. Согласно п. 12 этой же статьи к ведению Союза могли быть отнесены и другие вопросы общесоюзного значения. К числу так называемых централизованных федераций следует отнести Индию, по Конституции которой федеральному парламенту предоставляется право принимать законодательство

⁷ Страшун Б. А. Социализм и демократия (социалистическое народное представительство). М., 1976. С. 64.

⁸ Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 39.

⁹ См.: Конюхова И. А. Указ. соч. С. 39—41.

¹⁰ Конюхова И. А. Указ. соч. С. 43.

по вопросам, входящим в компетенцию штатов, если этого потребуют национальные интересы. Кроме того, союзный парламент этой страны наделяется правом временно издавать законы по любым вопросам, содержащимся в перечне вопросов, отнесенных к компетенции штатов, если Совет штатов (верхняя палата союзного парламента) примет решение 2/3 голосов своих членов о том, что это необходимо в национальных интересах¹¹.

Таким образом, централизованная система предполагает наличие иерархических отношений (ранее — СССР), в то время как децентрализованная — сетевых (США, Швейцария, Канада).

Так, одним из достаточно популярных в западной науке метаюридических подходов является понимание природы государства-федерации как социально-государственной системы с двумя уровнями управления. У. Райкер под федеративным понимал такое государство, которое имеет два уровня управления с одной и той же территорией и одним и тем же населением, при этом каждому из названных уровней управления гарантирована автономия по крайней мере в одной сфере деятельности¹². В связи с этим в качестве концепции нового демократического федерализма для Европы предложена формула FOCJ (Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions), подразумевающая функционально-пересекаемую конкурирующую юрисдикцию¹³. Представляется, что это характерно не только для вертикального (в федерациях), но и для горизонтального разделения властей в тех странах, в которых подобное разделение провозглашается в качестве конституционного принципа.

Так, идеолог «сообщественной» (плюралистической) демократии голландский, а позднее американский автор А. Лейпхарт настаивает не на разделении властей (по горизонтали), а на разделении ролей, функций¹⁴. Если исходить из этого, то на горизонтальном уровне также происходит пересечение законодательных, исполнительных, а также судебных функций вследствие их взаимодействия

и взаимодополняемости. Это так называемое сетевое управление, которое не предусматривает иерархических отношений. Ярким примером сетевой демократии являются США, политическая система которых имеет полностью децентрализованный характер (децентрализации способствуют не только федерализм, но и все виды лоббистских структур разных уровней, включая системы правления штатов и муниципальных образований; политические партии, находящиеся в большей мере под контролем организаций штатов, чем национальных лидеров¹⁵).

Данная специфика политической системы США подчеркивается и самими американскими авторами. Так, Мортон Гродзинс отмечает, что структура управления Соединенных Штатов сложна и «умеренно хаотична» (mildly chaotic). Кроме того, социальные структуры и процессы этой страны в целом невосприимчивы к целенаправленному изменению¹⁶.

По мнению К. Бернштейна и М. Даниэльсона, ядро данной децентрализованной системы — политические партии, в частности Демократическая и Республиканская, которые скорее служат децентрализации, чем централизации власти. Связано это с тем, что основополагающее законодательство, регулирующее политическую систему в США, как правило, определяется законодательством штатов. Большая часть партийных фондов сосредоточивается и перераспределяется партийными организациями на уровне штатов и на местном уровне. Фактически федеральные партийные организации обеих партий — это партийные объединения 50 штатов. Национальные комитеты практически не контролируют партийный состав в штатах. Обычно лидер федеральной партии не играет никакой роли в отборе кандидатов в Конгресс и законодательные собрания штатов, на должности губернаторов, а также в местные органы. Поэтому, несмотря на развитость федеральной экономики и сильной центральной исполнительной власти, политическая власть значительной части избранных должностных лиц в

¹¹ Конюхова И. А. Указ. соч. С. 39—42.

¹² Указ. соч. С. 23.

¹³ Указ. соч. С. 15.

¹⁴ Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000. С. 95.

¹⁵ American Government. Readings and Cases. P. 124.

¹⁶ Grodzins M. The Federal System. P. 135—136.

Вашингтоне остается укорененной в местных избирательных округах и округах штатов и зависит от их нужд и требований. В итоге территориальные единицы (местные и штатов) контролируют федеральные ресурсы. Это плата за децентрализацию¹⁷.

Однако вследствие существования разных цивилизаций с разным цивилизационным кодом система управления государством у разных народов не может быть единой. Так, у «англосаксонской цивилизации» нет своего географического ядра, ее части разбросаны по всему миру: Британия, США, Канада и т.д. Следовательно, для нее характерным является сетевое управление. В то же время славянская и китайская цивилизации, в отличие от англосаксонской, выступают географически более компактными, однако главный носитель их идентичности — не территория, а общность людей, этнически связанных друг с другом (для их организации необходима иерархическая система управления)¹⁸. Соответственно, исторически для англосаксонской цивилизации характерно сетевое управление, для славянской и китайской — иерархическое¹⁹.

Тем не менее в странах, в которых происходит изменение политико-правовой системы и территориального устройства, как считает И. А. Конюхова, федеративная модель имеет *смешанный* характер. Связано это с тем, что в своем развитии в целом они используют как элементы централизма в целях обеспечения единства государственности, так и элементы децентрализации (Россия, Бразилия, Аргентина, Нигерия и др.)²⁰.

С данной точкой зрения была согласна Н. А. Михалёва, характеризуя современный этап российского федерализма как «централизованный федерализм» (с 2000 г. по настоящий момент). Она отмечала, что предметы ведения Федерации и ее субъектов находятся на пересечении компетенции федерального и регионального уровней власти. Исходя из трак-

товки разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, она выделяла три этапа российского федерализма: децентрализованный федерализм (1993—1997 гг.); переход от децентрализованного к централизованному (1998—1999 гг.); и, как уже отмечалось, централизованный федерализм (с 2000 г. по настоящее время).

При этом органам местного самоуправления были делегированы практически все самые малоприбыльные и затратные направления деятельности (организация системы ЖКХ, транспортных услуг и ряд других) без надлежащего финансирования. Кроме того, как отмечает А. Л. Сергеев, постепенно стала размываться и министерская система единоначалия — механизм, исторически функционирующий в России в течение двух веков и не раз доказавший свою эффективность. Результатом этого стало превращение министерства из четко структурированной, иерархической управленческой системы в аморфную конструкцию, в рамках которой существующие ведомства конкурируют между собой за управление имеющимися отраслевыми объектами, в то время как механизм ответственности между ними четко не прописан, что нередко приводит к трагическим последствиям²¹.

Н. А. Михалёва выступала против унитаризма. Аргументировала она это тем, что республики, даже самые малочисленные и экономически слаборазвитые (например, Адыгея) вряд ли согласятся расстаться со своим статусом. Наиболее перспективным направлением преобразования структуры Российской Федерации, по ее мнению, является укрупнение регионов путем объединения существующих субъектов (подобная процедура урегулирована Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»)²².

¹⁷ Bernstein C., Danielson M. Essentials of American Democracy. 7th ed. Hinsdale, Illinois : The Dryden Press, 1974. P. 133.

¹⁸ Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Н. П. Шмелева. М., 2011. С. 857.

¹⁹ Коврякова Е. В. Современные концепции представительных систем // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125). С. 48—50.

²⁰ Конюхова И. А. Указ. соч. С. 43—44.

²¹ Сергеев А. Систему надо менять // Кавказский геополитический клуб. URL: <http://kavkazgeoclub.ru/content/sistemu-nado-menyat> (дата обращения: 28.09.2015).

²² Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 205—206.

В дореволюционный период в русской конституционно-правовой науке в проблематике федерализма существовали два диаметрально противоположных подхода: дезинтеграционный (присущ русским анархистам, украинофилам, польским автономистам, грузинским социалистам и дашнакам в Армении) и интеграционный (идея общеславянского политического объединения в единое федеративное государство всех славянских народов)²³.

План федеративного устройства России был разработан декабристом Н. М. Муравьевым в его конституционных проектах. По его мнению, это разрешило бы все противоречия между проживающими на территории страны народами²⁴. Однако дореволюционное русское государствоведение в целом отвергало федеративную модель территориального устройства. Видный правовед А. С. Яценко понимал федерализм в России как раздробление единой суверенной власти. Он выступал за разумное и целесообразное самоуправление, децентрализацию в рамках унитарного Российского государства, которая «не должна основываться на племенных провинциально-национальных различиях»²⁵. Таких же взглядов придерживался А. А. Жилин, считавший, что препятствует федерализму в России ее многонациональный состав, что преобразование России в союзное государство «было бы губительно для этого государства»²⁶.

Советский период развития конституционного права (1917—1993 гг.) характеризуется чрезмерной идеологизацией и повышенным интересом к институтам публичной власти²⁷ и т.п. Велись дискуссии по проблемам юридической природы РСФСР, ее субъектного состава, принципов государственного устройства, что было связано с существованием в ее составе национальных автономий (субъектов РСФСР)

и территориальных образований (краев, областей, городов федерального значения), не обладавших статусом субъектов Федерации. В этой связи А. И. Лепешкин рассматривал РСФСР как государство, сочетающее в себе элементы унитаризма и федерализма. В свою очередь, С. А. Авакьян с фактической точки зрения признает советскую Россию в качестве унитарного государства с национально-территориальной автономией. Кроме того, общепризнанной считалась трактовка СССР как средства восстановления государственного единства территории бывшей Российской империи. К моменту принятия Конституции СССР 1936 г. в теории возобладала идея государственного суверенитета союзных республик, которая получила свое отражение в Конституции СССР 1977 г., охарактеризовавшая Союз ССР как единое союзное многонациональное государство, созданное в результате объединения суверенных государств — равноправных советских социалистических республик (ст. 70, 76). Несмотря на определенные достижения советского государствоведения, как справедливо замечает Н. А. Михалёва, идеологическая зашоренность не позволила дать объективную оценку действительности и выработать обоснованный прогноз социально-экономических и социально-политических преобразований, предложить модели реформирования механизма управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях²⁸. Представляется, что в настоящее время такая же зашоренность, только не советскими, а либеральными идеями, не позволяет выработать эффективную модель территориального устройства Российской Федерации.

Рассматривая историю развития федеративных отношений после 1993 г., Н. А. Михалёва подчеркивала, что основы федеративно-

²³ *Карпетян Л. М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 9. См. также: *Михалёва Н. А.* Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 150).

²⁴ Мемуары декабристов. СПб., 1906. С. 58—59.

²⁵ *Яценко А. С.* Теория федерализма. Опыт синтетического построения теории государства и права. Юрьев, 1912. С. 186.

²⁶ *Жилин А. А.* Теория союзного государства. Киев, 1912. С. 352.

²⁷ *Розин Э. Л.* Маркс и Энгельс о формах организации государственного единства (о формах государственного устройства) // Труды ВЮЗИ. Т. XXX. 50 лет образования СССР. М., 1974 ; *Уманский Я. Н.* В. И. Ленин — вдохновитель и организатор советского многонационального государства // Там же.

²⁸ *Михалёва Н. А.* Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции. С. 151—153.

го единства России закладывались в условиях взрывоопасных центробежных тенденций, вызванных развалом СССР, однако разрушительная практика региональной суверенизации, попытки сконструировать доктрину суверенитета республик в составе России в настоящее время преодолены. Подобная практика была связана с тем, что в советское время довольно распространенной была теория ограниченного суверенитета республик в составе РСФСР. Кроме того, понятие «суверенизация» в годы перестройки трактовалось расширительно. Так, Л. М. Карапетян и Г. М. Хачатрян утверждали, что правом на суверенитет обладают не только союзные республики бывшего СССР, но и автономные образования. С сожалением Н. А. Михалёва отмечала, что и ряд современных социологов и юристов в настоящее время разделяют концепцию «частичного суверенитета». Точку в этом споре поставил Конституционный Суд РФ, который в постановлении 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”» разъяснил, что Конституция России не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального российского народа, и поэтому не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Федерации. Таким образом, в России исключается существование двух уровней суверенных властей, т.е. не допускается суверенизация ни республик, ни иных субъектов Федерации наряду с единым государственным суверенитетом России. Кроме того, определяющую роль в сохранении государственной целостности и государственного единства наряду с иными государственными механизмами играет Конституционный Суд РФ, к компетенции которого в том числе относятся оценка регионального законодательства с точки зрения его конституционности, разрешение споров о компетенции между федеральным центром и регионами, а также регионами между собой²⁹.

Сложность путей развития Российской Федерации, как отмечала Н. А. Михалёва, также обусловлена ее асимметричностью, так как все субъекты Федерации отличаются друг от друга размером территории, численностью населения, уровнем социально-экономического развития. Например, территория Республики Адыгея — 7,6 тыс. кв. км, а Республики Саха (Якутия) — 3 102 тыс. кв. км. По размерам территории Якутия почти равна Индии и в два раза больше Индонезии. Республика Коми (915 тыс. кв. км) больше Великобритании, Греции и Бельгии вместе взятых³⁰. Кроме того, приблизительно 2/3 территории России находится в районах Крайнего Севера или приравненных к ним, что также усложняет управление территорией страны.

Конституционной основой государственной национальной стратегии России, фундаментальной целью государства и русского народа является сохранение государственного единства и целостности России. Это закреплено в преамбуле Конституции РФ 1993 г., а также в большей части конституций и уставов субъектов РФ. Государственная целостность означает безусловное признание государственного суверенитета России, что получает выражение в единстве российского общества, конституционно-правовой системы, верховенстве федерального законодательства по предметам исключительного ведения Федерации и ее субъектов, единстве конституционно-правового статуса личности, единых принципах организации и функционирования органов государственной и муниципальной власти, единой денежно-кредитной и таможенной системами, едином историческом, культурном и информационном пространстве, едином государственном языке, единых Вооруженных Силах РФ³¹. Как пишет Н. А. Михалёва, «в юридической литературе государственная целостность трактуется как собирательная конструкция, интегрирующая многообразные начала российской государственности, в результате чего Россия как государство обретает свойства единого организма»³². Представляется, что курс на централизацию в связи с последними событиями должен быть продолжен.

²⁹ Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции. С. 160—163.

³⁰ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 205.

³¹ Указ. соч. С. 203—204.

³² Указ. соч. С. 204.

УКРЕПЛЕНИЕ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ОСНОВ И СОХРАНЕНИЕ ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ САМОБЫТНОСТИ НАРОДОВ РОССИИ

Согласно п. 11 Стратегии Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию на исторической территории нашего государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов. Современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру.

Однако, как справедливо отмечает Н. А. Михалёва, сложность национального вопроса в России обусловлена, с одной стороны, недостаточным вниманием к положению государствообразующего народа — русских, которых в России более 80 %, а с другой — нерешенными проблемами малых народов, национальных меньшинств и этнических групп. Обновленная стратегия государственной национальной политики должна обратить внимание на эти проблемы³³.

Кроме того, по ее мнению, обязательными элементами государственной национальной стратегии должны стать воспитание в народе чувства патриотизма, уважения к себе как к нации, укрепление духовно-нравственных основ жизни общества, пропаганда русской культуры, языка, национальных традиций, бережное отношение к истории Отечества. Недопустимы преступное забвение памяти предков, блистательных военных побед, надругательство над святынями русского народа. Безусловно, государство должно формировать нравственного, гармоничного человека, ответственного гражд-

данина России. На это обращается внимание в ряде нормативных правовых актов, в частности, в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» и от 20 октября 2012 г. № 1416 «О совершенствовании государственной политики в области патриотического воспитания»³⁴. В развитие перечисленных актов принят Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 536 «О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации "Российское движение школьников"».

Н. А. Михалёва подчеркивает, что гражданам России независимо от региона проживания гарантируются право пользования родным языком, выбор языка общения, обучения, воспитания и творчества, юридическая защита от любых проявлений этнической дискриминации. Данные права на федеральном уровне прежде всего закреплены в части 2 статьи 26 Конституции РФ, Декларации о языках народов России от 25 октября 1991 г., Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Федеральном законе от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»³⁵.

Язык — это знаковая информационная система, выполняющая функцию формирования, хранения и передачи информации в процессе познания действительности и общения между людьми³⁶. Отсюда следует, что изменение данной знаковой информационной системы влечет и модификацию процесса познания действительности и общения между людьми в целях реформирования системы управления обществом и государством. Самый яркий пример — принятие Декрета Наркомпроса РСФСР «О введении нового правописания» практически сразу после Октябрьской революции 1917 г. — 23 декабря того же года, в соответствии с которым в России была проведена серьезная реформа русского языка. Так, были исключены из русского алфавита как минимум четыре буквы; признано необязательным использование буквы ё; в приставках (из, воз, раз, роз, низ, без, чрез, через) буква «з» перед глухими согласными заменена буквой «с» и др.³⁷

³³ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 205.

³⁴ Указ. соч. С. 211—212.

³⁵ Указ. соч. С. 207.

³⁶ См.: Кириллов В. И., Старченко А. А. Логика / под ред. В. И. Кириллова. М., 2012. С. 22.

Однако мало кто знает, что за основу этой реформы были взяты имевшие целью упрощение русского письма постановления Орфографической комиссии 1904 г. и Орфографической подкомиссии Императорской академии наук 1912 г., неоднозначно встреченные общественностью и потому не получившие в свое время распространения³⁸. Ограничились лишь этим, хотя первоначально пытались вообще ввести латиницу, что вызвало резкое противодействие ученых, и от такой идеи реформаторам пришлось отказаться³⁹.

В 1985 г. был введен и действует до сих пор фонетический анализ (разбор) слова первоначально для учащихся 4—6-х классов. Ранее этот анализ изучался только студентами-лингвистами в соответствующих вузах. Подобная практика в итоге привела к увеличению безграмотности среди учеников. Причинами стали обучение от грамотного буквенного написания слов к звуковому, т.е. безграмотному (например, сад — са[т], кровь — кро[ф'], рассказ — раска[с]), а также переформатирование сознания школьников с кириллического на латинское (западное) путем замены ряда гласных на сочетание согласных и гласных звуков, отсутствующих в русском языке, но имеющих место в ряде западных стран — [йа] вместо [я], [йу] вместо [ю] и др. (ср. с англ. music [mju:zik]).

Данная фонетическая программа заменила существовавшую в нашей стране до 1985 г. зрительно-логическую программу. Разница между ними в том, что обучение русскому языку с детского сада по 7-й класс в настоящее время формирует слуховую доминанту (произношение первично, а буквы вторичны), а раньше, наоборот, исходило из преобладания знаковой системы. Таким образом, в государственный стандарт общеобразовательной школы России в настоящее время официально включена установка на билингвизм (двуязычие) в области филологии, которому способствует описанный выше фонетический анализ

(разбор) слова только уже не для учащихся, начиная с 4-го класса, а для посещающих детские сады и школьников с 1-го по 7-й класс. В настоящее время необходимость проведения фонетического анализа (разбора) слова в начальной школе закреплена в приказе Министерства образования и науки РФ от 17 декабря 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования». В итоге русский язык как знаковая система (абз. 1 п. 11.1 приказа Минобрнауки России № 1897) для русскоязычного учащегося теряет привычную форму, перестает быть родным в результате потери этнокультурной самобытности, что является нарушением перечисленного выше законодательства о государственном языке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Следует согласиться с мнением Н. А. Михалёвой, что условием решения всех внутренних проблем, в том числе укрепления национального единства, выступают сильное суверенное государство, конкурентоспособная экономика, благосостояние народа, активизация институтов гражданского общества, преодоление депрессивного равнодушия граждан, повышение общей культуры и правосознания народа⁴⁰. Для демократизации политических процессов, формирования представительных органов публичной власти имеют значение повышение уровня образованности народа, межнациональное и межконфессиональное согласие, ясные перспективы государственной стратегии, преодоление колоссального разрыва в уровне материального обеспечения граждан, искоренение коррупции и бюрократизма⁴¹. Кроме того, соответствующие реформы не должны вступать в противоречие с цивилизационными основами Российского государства.

³⁷ Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 12. Ст. 176 // Газета Временного рабочего и крестьянского Правительства. 1917. 23 дек.

³⁸ Силанова А. «Нереформа» и реформа как формы русского языка // Отечественные записки. 2002. № 1.

³⁹ Мирошниченко О. Ф. Тайны русского алфавита. Вся правда о языке предков. М., 2014. С. 132.

⁴⁰ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России. С. 213.

⁴¹ Михалёва Н. А. Конструкция президентской власти в России. С. 88.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии / отв. ред. Н. С. Крылова. — М., 1993.
2. Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт : Итоги становления и перспективы развития. — М., 2004.
3. Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
4. Михалёва Н. А. Конструкция президентской власти в России // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов науч.-практ. конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина. 26 июня 2012 г. / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
5. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.
6. Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Н. П. Шмелёва. — М., 2011.
7. Сергеев А. Л. Современная Южная Осетия: уроки и вызовы. — М., 2014.
8. Страшун Б. А. Социализм и демократия (социалистическое народное представительство). — М., 1976.
9. Чиркин В. Е. Государствоведение. — М., 2000.
10. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 2008.
11. Шумилов В. М. Правовая система США. — М., 2006.
12. American Government. Readings and Cases / P. Woll. — 4th ed. — Boston : Little, Brown and Company, 1972.
13. Bernstein C., Danielson M. Essentials of American Democracy. — 7th ed. — Hinsdale, Illinois : The Dryden Press, 1974.

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

THE FOUNDATIONS OF THE STATE NATIONAL STRATEGY: CONSTITUTIONAL LAW ASPECTS

KOVRYAKOVA Elena Vladimirovna — PhD, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Judicial Counselor 1 class
ekovr@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. This article discusses the concept and objectives of the state national strategy, in particular, strengthening of national unity and integrity of the Russian State, as well as preservation of the cultural identity of its peoples, especially of the state-constituting Russian people. In this regard, the author examines the evolution of the theory of federalism in Western countries as well as in the domestic science during pre-revolutionary and Soviet periods. The contribution of Nadezhda A. Mikhaleva into the development of this branch should also be noted. Considering the history of the federative relations development after 1993, she stressed that a destructive practice of regional tendency to sovereignty has been overcome so far, the constitutional basis of the state national strategy of the Russian Federation is to preserve its national unity and integrity. The State integrity means unconditional recognition of the State sovereignty of Russia, which is expressed in the unity of the Russian society, its constitutional and legal systems, the supremacy of federal legislation in the subjects of exclusive jurisdiction of the Federation and its constituent entities, the unity of the status of an individual under constitutional law, common principles of organization and functioning of state and municipal authorities, unified monetary and customs systems, common historical, cultural and information environment, a single State language, and national armed forces. In addition, in accordance with paragraph 11 of the State National Policy, our State was created as a unity of peoples forming a nucleus of which has always been the Russian people. On the ground of preservation and development of the Russian culture and language, historical and cultural heritage of all peoples of Russia, the contemporary Russian State brings together a unified cultural (civilization) code, which is characterized by a special calling for truth and justice, respect for the individual traditions of peoples living in Russia and the ability to integrate their best achievements in a single Russian culture. A strong sovereign State, competitive economy, the well-being of the people, overcoming of depressive indifference of citizens, enhancing of the overall culture, education, and legal consciousness of the people, international and interconfessional consensus, clear prospects of the State Strategy, overcoming of a huge gap in the level of mate-

rial welfare of citizens, corruption and bureaucracy elimination serve as prerequisites for solving all domestic problems, including consolidation of national unity. In addition, in our view, all these reforms should not contradict civilizational foundations of the Russian State.

Keywords: vertical separation of powers, territorial structure, State integrity and unity, federalism, unitarism, ethical and moral foundations, ethnocultural identity, civilization, culture, Russian language.

BIBLIOGRAPHY

1. State, law and interethnic relations in countries of Western democracy / Ed. by N. S. Krylov. -M., 1993.
2. *Konyukhova, I.A.* Modern Russian federalism and international experience: The results of formation and development prospects. -M., 2004.
3. *Mikhaleva, N.A.* Constitutional foundations of the State Russian National Strategy // Problems of the Constitutional Development of the Russian Federation: collection of articles devoted to the 90th Anniversary of Prof. B.S. Krylov / Ed. by V.I. Fadeev. — M., 2013.
4. *Mikhaleva, N.A.* The construction of presidential power in Russia // The Theory and practice of Russian constitutionalism: Collection of reports of the Scientific and Practical Conference devoted to the 75th Anniversary of Academician O.E. Kutafin, June 26, 2012 / Ed. by V.I. Fadeev. — M., 2013.
5. *Mikhaleva, N.A.* Problems of federalism and autonomy in Russian jurisprudence // Actual Problems of Constitutional and Municipal Law. — M., 2012. Collection of articles dedicated to the 75-th Anniversary of Academician O.E. Kutafin / Ed. by Fadeev. — M., 2012.
6. Russia in the diversity of civilizations / Ed. by N.P. Shmelyva. — M., 2011.
7. *Sergeev, A.L.* Modern South Ossetia: Lessons and challenges. -M., 2014.
8. *Strashun, B.A.* Socialism and democracy (Socialist People's representation). — M., 1976.
9. *Chirkin, V.E.* State studies — M., 2000.
10. *Chirkin, V.E.* Constitutional Law of Foreign Countries. — M., 2008.
11. *Shumilov, V.M.* United States Legal System. -M., 2006.
12. American Government. Readings and Cases / Peter Woll. Fourth Edition. -Boston: Little, Brown and Company, 1972
13. *Bernstein, Carr.* Danielson, Murphy. Essentials of American Democracy. 7thedition -Hinsdale, Illinois: TheDrydenPress, 1974.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

Аннотация. В статье исследуются некоторые проблемы реализации представительной природы законодательных органов субъектов РФ в порядке формирования и функционирования этих органов, статусе депутата, характере депутатского мандата. Автор считает, что сочетание единства и многообразия моделей организации законодательной власти в субъектах РФ обусловлено как особенностями федеративной природы Российского государства, так и задачами эффективного осуществления государственной власти. Предлагается анализ отдельных элементов правового регулирования порядка формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. По мнению автора, федеральный законодатель не должен допускать возможности проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ исключительно по пропорциональной избирательной системе, поскольку в таком случае могут возникнуть непреодолимые трудности в реализации пассивного избирательного права граждан. Выявляется положительная тенденция к расширению региональной свободы усмотрения в выборе способов формирования органов государственной власти субъектов РФ. Показаны различные подходы регионального законодателя к правовому регулированию структуры и компетенции законодательных (представительных) органов. Отмечается положительный опыт принятия региональных законов о комитетах (комиссиях) палат, что способствует повышению авторитета этих органов, стабилизации их статуса, усилению парламентского контроля. Анализу подвергаются некоторые элементы статуса депутата, правовое регулирование отзыва депутатов. Показаны различные теоретические подходы к понятиям императивного и свободного депутатского мандата, особенности статуса депутата, избранного в составе партийного списка. Автор приходит к выводу, что присутствие элементов императивного мандата в региональном законодательстве, в отличие от федерального, представляется вполне логичным и не нарушающим представительной природы законодательных органов субъектов РФ.

© Садовникова Г. Д., 2017

* Садовникова Галина Дмитриевна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

sadovnikovag@inbox.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: Федеративное устройство, субъекты РФ, законодательные органы, формирование, выборы, статус депутата, императивный мандат, свободный мандат, конституции, уставы, государственность, представительный характер, законодательная функция.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.062-077

Сочетание единства и многообразия моделей организации законодательной власти в 85 субъектах РФ обусловлено как особенностями федеративной природы Российского государства, так и задачами эффективного осуществления государственной власти¹.

Правовые основы формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ заложены в Конституции РФ, федеральном законодательстве, и прежде всего в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»³ (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ), конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ.

Представительная природа региональных парламентов в первую очередь находит отражение в порядке их формирования. Поскольку ч. 4 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы, немалое влияние на законодательство о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ оказывают международно-правовые нормы. Фундаментальными междуна-

но-правовыми актами в сфере избирательного права, устанавливающими обязательность проведения периодических и нефальсифицированных выборов, общие принципы избирательного права и основные гарантии избирательных прав граждан, являются Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. и др.

Конституция РФ, провозглашая Россию федеративным государством и устанавливая в качестве основ конституционного строя принципы федерализма, создает условия для закрепления на федеральном уровне общих для всех субъектов РФ базовых правовых норм и более детального регулирования региональным законодательством особенностей проведения выборов с учетом специфики каждого субъекта РФ. Так, ст. 5 Конституции РФ предусматривает наличие конституций, уставов и собственного законодательства субъектов РФ. Часть 2 ст. 11 Конституции указывает, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Это, безусловно, означает наличие широкого круга полномочий субъектов РФ по правовому регулированию порядка формирования региональных органов публичной власти, при этом такое регулирование должно осуществляться на основе общих принципов, определенных федеральным законодательством.

¹ Творческое наследие Н. А. Михалёвой во многом состоит из научных трудов, посвященных проблемам федерализма, в том числе организации государственной власти в субъектах РФ, тенденциям развития федерализма, институтам парламента и гражданства. В работах присутствует глубокий анализ различных концепций государственного территориального устройства, проблем суверенитета, механизмов взаимодействия федерации и ее субъектов. Это обуславливает непреходящую ценность и вневременную актуальность трудов выдающегося ученого. Многие из них стали классическими еще при жизни Н. А. Михалёвой. Заложенные в них идеи будут питать отечественную конституционно-правовую науку бесконечно долго, и хочется надеяться, что молодая поросль современных ученых станет развивать эти идеи во благо российской государственности.

² URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Как утверждала Н. А. Михалёва, «в формировании системы органов публичной власти субъектов Федерации, закреплении принципов их организации и деятельности, определении пределов полномочий и форм конституционной ответственности регионы ограничены Конституцией России и федеральным законодательством. Именно федеральное законодательство устанавливает основополагающие начала, т.е. принципы построения системы региональных и муниципальных органов публичной власти. Это:

- 1) неизбежность государственной и территориальной целостности России и ее субъектов;
- 2) распространение государственного суверенитета России на всю страну, в том числе территорию ее субъектов;
- 3) законность, т.е. безусловное соблюдение федерального и регионального законодательства;
- 4) диалектическое сочетание единства системы органов государственной власти при одновременном ее разделении на законодательную, исполнительную, следственную и судебную-прокурорскую ветви⁴;
- 5) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти;
- 6) инициативное и эффективное осуществление региональными органами государственной власти своих конституционных (уставных) и делегированных полномочий;
- 7) конституционная ответственность региональных органов государственной власти;
- 8) гласность и информатизация региональных государственных структур, общественный контроль»⁵.

Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает основные рамочные нормы для проведения выборов депутатов региональных представительных органов: не менее 25 % должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, кроме городов федерального значения, самостоятельно определяющих типы избирательных систем, применимые на

выборах своих законодательных органов). Тем самым Федеральный закон фактически установил в качестве общего принципа организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ обязательность применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов указанных органов за исключением городов федерального значения. При этом Законом не установлен верхний предел доли депутатов, избираемых по партийным спискам, т.е. он допускает, что в любом субъекте РФ все депутаты регионального представительного органа могут избираться по пропорциональной системе. Данная норма, с одной стороны, призвана стимулировать активность политических партий и иных общественных объединений на выборах, дает возможность региональному законодателю установить оптимальное соотношение депутатов, избранных с применением мажоритарной и пропорциональной избирательных систем с учетом специфики, политических реалий и традиций того или иного субъекта Федерации. Но с другой стороны — она может создать ситуацию, когда при отсутствии мажоритарного элемента выборов беспартийному гражданину, желающему реализовать свое пассивное избирательное право, сделать это будет весьма сложно. Об этом писали многие авторы в период перехода на пропорциональную систему выборов всех 450 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. А гражданину — члену политической партии, не выдвинувшей список кандидатов на региональных выборах, или члену политической партии, которая не включила данного гражданина в свой список, выдвинуть свою кандидатуру на таких выборах будет просто невозможно.

В связи с этим будет целесообразно установить в Федеральном законе № 184-ФЗ в качестве общего принципа формирования представительных органов субъектов РФ применение мажоритарной или смешанной избирательной системы с определением их соотношения региональным законодателем.

Эволюция законодательства последних лет показывает очевидную тенденцию к расширению свободы усмотрения регионов в вы-

⁴ Автор, в целом поддерживая Н. А. Михалёву в отношении формулировок приведенных принципов, отрицает наличие в системе разделения властей так называемой следственной ветви.

⁵ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013. С. 311—312.

боре способов формирования органов государственной власти субъектов РФ. Об этом же свидетельствует отсутствие в Федеральном законе № 184-ФЗ единого жесткого способа надделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ: если в предыдущей редакции Закона предусматривался один способ — надделение полномочиями законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ под угрозой роспуска данного органа в случае отказа, то теперь региональный законодатель может выбрать из двух способов: избрание народом или представительным органом субъекта РФ.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П отмечается, что право граждан на участие в свободных периодических выборах, которое закреплено в ст. 25 (п. «б») Международного пакта о гражданских и политических правах, в целях выявления его конституционного смысла необходимо рассматривать в соотношении с правом субъектов РФ самостоятельно устанавливать систему своих органов государственной власти, руководствуясь общими принципами их организации, определяемыми федеральным законом или вытекающими непосредственно из конституционных положений, прежде всего из основ конституционного строя. Провозглашая среди этих основ принцип народовластия, Конституция РФ не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах РФ. Это — предмет их уставов либо избирательных законов, в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах РФ должно соответствовать вытекающим из Конституции РФ принципам организации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан⁶.

Представляется, что гарантии пассивного избирательного права граждан РФ при проведении выборов представительного органа субъекта РФ могут быть в полной мере гарантированы только в случае, если закон не будет допускать возможности применения на этих выборах исключительно пропорциональной избирательной системы.

Проведение выборов в законодательные органы субъектов РФ осуществляют избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные и участковые избирательные комиссии. Их статус и полномочия определяются Федеральным законом № 67-ФЗ, конституциями, уставами, законами субъектов РФ. Организующей выборы комиссией является избирательная комиссия субъекта РФ, формируемая на паритетных началах законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ на пять лет.

По мнению Р. Т. Биктагирова, следовало бы поддержать выдвинутое в специальной литературе предложение об увеличении срока полномочий избирательных комиссий в целом как минимум на двойной срок обычной легислатуры законодательных (представительных) органов государственной власти с тем, чтобы избежать практики подбора состава комиссий по соображениям политического характера⁷. В настоящее время фактически смена состава комиссии происходит перед каждым циклом выборов.

Структура законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ — обусловленное представительной природой и выполняемыми функциями внутреннее строение органа, закрепленное на основе федерального законодательства конституцией (уставом) и законодательством субъекта РФ. Элементами структуры указанных органов считаются: палаты (в двухпалат-

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”», 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”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика : в 3 т. Казань, 2013. Т. 1. С. 301.

ных представительных органах⁸); внутренние руководящие органы (единоличные и коллегиальные); комитеты, комиссии; депутатские объединения (фракции и депутатские группы); аппарат, включая его структурные подразделения (управления, отделы, секретариат, канцелярия, архив и др.).

Федеральное законодательство в отношении правового регулирования структуры представительных органов субъектов РФ большую часть вопросов отдает на усмотрение регионов. Федеральный закон № 184-ФЗ лишь устанавливает возможность наличия второй палаты и обязательность создания фракций депутатами, избранными по пропорциональной избирательной системе. В остальном субъекты РФ имеют значительную свободу усмотрения. В большей или меньшей степени вопросы структуры регулируют конституции (уставы) субъектов РФ, но основную роль играют регламенты, принимаемые самими законодательными органами.

В ряде субъектов РФ конституции (уставы) достаточно подробно регламентируют полномочия председателя, в других — определяют лишь главные функции, в некоторых — только указывают на необходимость его избрания на первой сессии из состава депутатов. Так, по Конституции Республики Адыгея Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея избирает из своего состава Председателя Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея и его заместителей. Председатель представляет Республику Адыгея в федеральных органах власти, координирует межпарламентскую деятельность Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, ведет его заседания, ведает внутренним распорядком его работы, осуществляет руководство подготовкой и рассмотрением вопросов, подлежащих обсуждению Государственным Советом — Хасэ Республики Адыгея, осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Республики и Регламентом Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея.

По Конституции Республики Алтай Председатель Государственного Собрания — Эл Курултай:

- 1) представляет Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай в отношениях с республиканскими, федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий и по его поручению координирует межпарламентскую деятельность Государственного Собрания — Эл Курултай;
- 2) осуществляет общее руководство деятельностью Государственного Собрания — Эл Курултай, ведет его заседания, ведает его внутренним распорядком;
- 3) подписывает законы Республики Алтай и правовые акты, принятые Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай, удостоверяя подлинность текста и свидетельствуя принятие их законодательным органом Республики, после чего направляет законы Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай для подписания и обнародования;
- 4) представляет Государственному Собранию — Эл Курултай кандидатуры для избрания заместителями Председателя и председателями комитетов Государственного Собрания — Эл Курултай;
- 5) представляет Государственному Собранию — Эл Курултай Республики Алтай кандидатуры для назначения на должности председателя, заместителя председателя и аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Алтай;
- 6) координирует деятельность комитетов Государственного Собрания — Эл Курултай, дает им поручения по исполнению решений Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай;
- 7) осуществляет общее руководство деятельностью Аппарата Государственного Собрания — Эл Курултай, выполняет функции представителя нанимателя (работодателя) для работников Аппарата Государственного Собрания — Эл Курултай, утверждает структуру и штатное расписание Аппарата Государственного Собрания — Эл Курултай;
- 8) является распорядителем финансово-материальных средств Государственного Собрания — Эл Курултай;

⁸ Двухпалатная структура ранее была присуща законодательным органам Адыгеи, Башкортостана, Кабардино-Балкарской Республики, Карелии, Тывы, Чеченской Республики, а также Свердловской области. По состоянию на 1 декабря 2015 г. законодательные (представительные) органы государственной власти всех 85 субъектов РФ являются однопалатными.

9) решает иные вопросы, которые могут быть поручены ему Государственным Собранием — Эл Курултай или возложены на него в соответствии с федеральными законами, Конституцией и законами Республики Алтай. По вопросам своей компетенции Председатель Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай издает распоряжения. В случае нарушения Председателем Государственного Собрания — Эл Курултай Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции Республики Алтай и законов Республики Алтай Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай вправе поставить вопрос и принять решение о его освобождении от должности, если такое решение будет принято не менее чем 2/3 голосов от установленного числа депутатов Республики Алтай. Председатель Государственного Собрания — Эл Курултай может объявить о своей отставке.

Для сравнения: Устав г. Севастополя содержит лишь норму о том, что Законодательное Собрание Севастополя избирает из своего состава Председателя Законодательного Собрания города Севастополя, двух его заместителей. Статус и полномочия указанных лиц регулируются Регламентом Законодательного Собрания.

В Республике Татарстан Конституция закрепляет главные элементы статуса и основные полномочия не только Председателя, заместителей Председателя Государственного Совета, но и Президиума Государственного Совета — коллегиального руководящего органа парламента, Секретаря Государственного Совета.

Коллегиальные руководящие органы (президиумы, советы) образованы также в парламентах Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Забайкальского края, Коми, Мордовии, Удмуртии.

Значительную роль в отправлении функций представительных органов, включая законодательные органы субъектов РФ, играют комитеты и комиссии.

Каждый комитет и комиссия как структурные единицы взаимодействуют с другими структурными единицами в рамках единой целостной системы — органа народного представительства и придают присущие данному органу качественные особенности, выражающие его представительный характер.

Комитеты и комиссии создаются, как правило, по основным направлениям законодательной и иной деятельности региональных парламентов. Перечень комитетов, их статус и полномочия определяет сам законодательный орган в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Комитеты (комиссии) парламентов (их палат) обычно определяют как вспомогательные органы (учреждения), которые состоят из парламентариев и содействуют палатам в осуществлении их полномочий⁹. Употребление термина «комитет» или «комиссия» зависит от принятой в стране терминологии (в венгерском языке применяется единый термин «bizottsag», которым можно обозначать и комиссию, и комитет). В отношении региональных парламентов Н. А. Михалёва отмечает, что комитеты и комиссии являются элементами их внутренней структуры. Это, по ее мнению, депутатские органы, осуществляющие контрольные и законотворческие полномочия парламента¹⁰.

Парламентские комитеты и комиссии Лукьянов А. И. назвал «мотором парламента», обратив внимание на необходимость оптимального сочетания в их работе профессионализма и политических пристрастий: «Они работают тем лучше, чем чаще профессионализм в них побеждает политические пристрастия. Профессионализм в комитетах, конечно, важен, но без пристрастий работа комитетов бывает нудной и бесцветной»¹¹.

В отношении статуса и полномочий комитетов и комиссий законодательных органов субъектов РФ, как и в отношении руководящих органов, региональный законодатель сам определяет соотношение конституционного (уставного), законодательного и регламентного регулирования. В некоторых субъектах РФ

⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1996. Т. 1—2. С. 454—455.

¹⁰ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 290.

¹¹ Лукьянов А. И. Заметки старого спикера // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 17—20.

представительные органы своими постановлениями утверждают общие Положения о постоянных комитетах, комиссиях и (или) Положения об отдельных комитетах, комиссиях¹².

Субъекты РФ сами решают вопрос о необходимости принятия законов, регулирующих статус и полномочия комитетов и комиссий. В настоящее время такие законы действуют в Республике Мордовия, Республике Хакасия, Омской области. Так, ст. 1 Закона Республики Мордовия от 10 марта 1995 г. № 62-1 «О комитетах и комиссиях Государственного Собрания Республики Мордовия» устанавливает: «В соответствии с Конституцией Республики Мордовия Государственное Собрание Республики Мордовия из числа депутатов образует комитеты и комиссии для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки к рассмотрению Государственным Собранием вопросов, относящихся к его ведению, а также для обеспечения осуществления Государственным Собранием контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Мордовия»¹³.

Как видим, на комитеты и комиссии в данном случае, кроме традиционных, характерных для комитетов и комиссий полномочий, возлагаются и полномочия контроля за соблюдением и исполнением региональных законов. Статья 7 Закона Республики Хакасия от 7 мая 2008 г. № 16-ЗРХ «О комитетах (комиссиях) Верховного Совета Республики Хакасия» к полномочиям комитетов и комиссий в числе прочего относит «направление материалов о нарушениях действующего законодательства в органы надзора и контроля»¹⁴. Контрольную деятельность комитетов и комиссий предусматривает и Закон Омской области от 21 июля 1994 г. № 5-ОЗ «О комитетах (комиссиях) Законодательного Собрания Омской области», устанавливающий в ст. 1: «В соответствии

с Законом Омской области «О Законодательном Собрании Омской области» из числа депутатов Законодательного Собрания Омской области формируются комитеты (комиссии) для ведения законопроектной работы, подготовки и рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции Законодательного Собрания Омской области, а также для осуществления Законодательным Собранием Омской области контрольной деятельности». Статья 17 данного Закона под названием «Контрольные функции комитетов (комиссий)» предусматривает: комитеты (комиссии) в пределах их компетенции осуществляют контроль за исполнением областных законов и постановлений Законодательного Собрания Омской области¹⁵.

Принятие региональных законов о комитетах (комиссиях) палат способствует повышению авторитета этих органов, стабилизации их статуса, усилению парламентского контроля. Опыт принятия таких законов, очевидно, следует признать положительным.

Роль комитетов и комиссий в реализации полномочий представительных органов трудно преувеличить. Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ приходится решать огромное количество вопросов, связанных с реализацией предметов ведения палат, и в законодательном процессе. Если каждый такой вопрос без предварительной проработки и подготовки, изучения поступивших предложений (что происходит в комитетах и комиссиях) выносить на обсуждение депутатского корпуса, это приведет к чрезмерному затягиванию решения вопроса и к снижению профессионализма.

Депутатскими объединениями в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ являются также фракции и депутатские группы. Если в основе формирования комитетов и комиссий лежат

¹² См.: постановление Московской городской Думы от 10 марта 2010 г. № 68 «Об утверждении Положения о комиссиях Московской городской Думы»; постановление Московской областной Думы от 23 апреля 2009 г. № 12/77-П «О Положении о комитетах Московской областной Думы»; постановление Московской областной Думы от 2 февраля 2012 г. № 23/5-П «О Положении о Комитете по вопросам аграрной политики и потребительского рынка»; постановление Московской областной Думы от 2 февраля 2012 г. № 22/5-П «О Положении о Комитете по вопросам имущественных отношений, землепользования, природных ресурсов и экологии».

¹³ Ведомости Государственного Совета Республики Мордовия. 1995. № 1—2. Ст. 25; Известия Мордовии. 2011. № 192.

¹⁴ Вестник Хакасии. 2008. № 26; 2010. № 95.

¹⁵ Омский вестник. 1994. № 145; 2012. № 16.

профессиональные интересы, то в основе формирования фракций и депутатских групп — интересы политические.

Фракции — это депутатские объединения, сформированные по принципу партийной принадлежности; группы — объединения депутатов по интересам¹⁶.

По логике, к депутатским объединениям (или органам) должны относиться также комитеты и комиссии, поскольку они имеют общую с ними организационно-правовую природу. Принципиальное же отличие фракций и депутатских групп состоит в их политической направленности: и по способу формирования, и по характеру деятельности они призваны реализовывать аккумулированную политическую волю поддерживающих их избирателей¹⁷.

Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий, прекративших свою деятельность. Депутаты, избранные не в составе партийного списка, а также избранные в составе списков партий, прекративших свою деятельность, вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями.

Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются законом субъекта РФ и (или) регламентом либо иным актом законодательного органа субъекта РФ. В случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность ее фракции, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Необходимым структурным элементом любого законодательного (представительного) органа, осуществляющим организационно-техническое обеспечение его нормального функционирования, является аппарат. В соот-

ветствии с Федеральным законом № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Соответственно, структура и организация работы аппарата осуществляется самим представительным органом субъекта РФ в регламентах и положениях об аппарате.

А. С. Автономов справедливо отмечает, что в целом структуры аппаратов парламентов (палат парламентов) различных субъектов РФ сходны между собой и со структурами аппаратов палат Федерального Собрания. Обычно структура утверждается парламентом и ее составляют секретариаты председателя парламента и его заместителей, аппараты комитетов (комиссий), управления (отделы), причем в обязательном порядке — правовое, организационное, информационное¹⁸.

По мнению П. А. Астафичева, определение структуры аппарата представительного органа власти традиционно относится к «внутренним» вопросам его деятельности. В федеральных законодательных актах мы не найдем предписаний, каким-либо образом ограничивающих структурирование аппаратов представительных органов субъектов Федерации и муниципальных образований. Эти правоотношения не принято регулировать также в законах — предпочтение отдается подзаконным нормативным правовым актам или даже актам правоприменения. Отмеченная традиция имеет не только достоинства, но и недостатки. Есть высокая степень опасности, что новый состав депутатского корпуса будет проводить чрезмерно радикальную кадровую политику, меняя структуру и персональный состав сотрудников аппарата по своему произвольному усмотрению, нарушая преемственность и игнорируя накопленный опыт деятельности аппарата предыдущего созыва¹⁹.

От организации работы аппарата (в немалой степени — юридической службы) и профессионализма служащих во многом зависит эффективность работы самих представительных органов по реализации своих полномочий.

¹⁶ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 338.

¹⁷ Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / под ред. Г. Н. Комковой. Орел, 2004. С. 243.

¹⁸ Автономов А. С. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 398.

¹⁹ Астафичев П. А. Указ. соч. С. 256.

Реализация основного предназначения представительных органов, в том числе региональных, в немалой степени зависит от законодательно установленных и практически реализуемых элементов статуса депутата.

Статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ — совокупность регулируемых конституцией и законодательством РФ, конституциями, уставами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, правовыми обычаями и нормами этики отношений, связанных с условиями и гарантиями депутатской деятельности, реализацией полномочий и ответственностью депутата.

Основные элементы статуса депутата регионального представительного органа проистекают из норм Конституции РФ о федеративном характере государства, об осуществлении государственной власти в субъектах РФ образуемыми ими органами государственной власти; о собственном правовом регулировании субъектов РФ, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемом вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Главные условия и гарантии депутатской деятельности для региональных парламентариев устанавливает Федеральный закон № 184-ФЗ. Немаловажное значение имеют и нормы конституций, уставов, законов субъектов РФ, в которых отражаются специфические черты депутатского мандата, характерные для того или иного субъекта РФ.

Как отмечает Н. А. Михалёва, для характеристики конституционно-правового статуса депутата регионального парламента необходимо знать:

- 1) правовую природу депутатского мандата;
- 2) содержание принципа несовместимости депутатского мандата;
- 3) категории «депутатский иммунитет» и «индемнитет»²⁰.

В науке конституционного права присутствуют разные подходы к понятию депутатского мандата и предпочтения относительно императивного и свободного мандата. Н. А. Ваганова понимает под мандатом «элемент статуса депутата, выражающийся в его полномочиях, полученных в результате волеизъявления граждан»²¹. И. П. Ильинский, Б. А. Страшун и В. И. Ястребов определяют мандат как «поручение представителю органа выполнять функции, вытекающие из самоуправления народа на данном уровне, включая осуществление высшей на данном уровне государственной власти, а депутату — участвовать в этом процессе и служить каналом прямой и обратной связи между избирателями и представительным органом»²².

Очень точно взаимосвязь правового статуса депутата и депутатского мандата выразила Л. А. Нудненко: «Депутатский мандат определяет характер взаимоотношений депутата как представителя с представляемыми избирателями, гражданским обществом. Конституционно-правовой статус — закрепленное в конституционно-правовых нормах положение депутата, определяемое характером депутатского мандата. Депутатский мандат — элемент, составляющая часть конституционно-правового статуса депутата»²³.

По мнению М. В. Варлен, представляется возможным понимать под мандатом депутата элемент правового статуса депутата, обозначающий опосредованный правом характер взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленный фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление воли народа в законодательном органе. Мандат депутата в этом значении может иметь различный характер, а потому подразделяется на виды (императивный, свободный, партийный императивный и смешанный)²⁴.

Сторонниками свободного мандата депутата были французский конституционалист

²⁰ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации. С. 297.

²¹ Ваганова Н. А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004. С. 12.

²² Ильинский И. П., Страшун Б. А., Ястребов В. И. Политическая система зарубежных стран социализма. М., 1981. С. 245.

²³ Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М., 2000. С. 22.

²⁴ Варлен М. В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 14—15.

А. Эсмен²⁵, русские дореволюционные авторы Н. А. Лазаревский²⁶, В. А. Дьяконов²⁷, Г. Ф. Шершеневич²⁸ и др. Однако считается, что первое комплексное обоснование концепция свободного мандата нашла в трудах М. Прело. Он следующим образом обобщил содержание свободного мандата:

- 1) мандат является общим;
- 2) мандат — не императивный;
- 3) мандат не подлежит отъёму;
- 4) мандат при своем осуществлении не требует одобрения действий мандатария (презумпция соответствия воли депутатов воле народа не подлежит оспариванию)²⁹.

Отсутствие императивного мандата и права отъёма не делает депутата парламента полностью независимым. Прежде всего это касается депутатов, выдвинутых политическими партиями, и депутатов, избранных в составе партийных списков, — в таком случае депутат как правило подчиняется партийной дисциплине. Кроме того, депутат нередко зависит от тех организаций, которые финансировали его избирательную кампанию. И, наконец, депутат в немалой степени зависит и от своего избирательного округа (даже если законодательством субъекта РФ не предусмотрен институт отъёма), поскольку судьба мандата решается голосованием.

Характер депутатского мандата в советский период, хотя и включавший классическую триаду элементов императивного мандата (наказы, отчеты и отъём), вряд ли можно однозначно трактовать как императивный. Среди советских ученых-государствоведов не было единого мнения по этому поводу³⁰.

Рассматривая характер депутатского мандата советского периода с современных позиций, следует согласиться с мнением В. И. Фадеева о том, что мандат народного депутата в СССР и РСФСР, конечно, не являлся свободным, но не был и императивным в том смысле, что депу-

тат являлся лишь поверенным в делах своих избирателей, связанным целиком и полностью в своей деятельности наказами и инструкциями своих избирателей. Советское законодательство, закрепляя различные формы взаимосвязи депутата с избирателями, его ответственность перед ними, вместе с тем ориентировало депутатов всех уровней прежде всего исходить в своей деятельности из общегосударственных интересов³¹. В. И. Фадеев полагает, что идея общенародного наказа парламенту в целом могла бы быть использована и в современных российских условиях, и предлагает продумать конкретный механизм реализации этой идеи³².

Идею общенародного наказа парламенту России, парламентам субъектов РФ, безусловно, следует поддержать. Сложность выработки конкретного механизма ее реализации не вызывает сомнений в силу поляризации общества, сложности социальной стратификации, включающей множество социальных групп, различающихся по территориальному, экономическому, этническому, религиозному и множеству других признаков, разобщенности их интересов. Реформа законодательства о политических партиях способствует не столько агрегированию социальных интересов в рамках общественно-политических формирований, сколько их разобщению. Но и в этих условиях существуют определенные ценности, разделяемые сознательной частью общества независимо от социальных статусов и ролей отдельных личностей и групп (страт). Это прежде всего ценности конституционализма, правового государства, гуманизма, справедливости. Так или иначе они закреплены в Конституции РФ, принятой в результате всенародного голосования, конституциях и уставах субъектов РФ. По большому счету конституционные нормы-принципы, нормы-цели можно считать общеполитическим или общим наказом, поскольку отдавая свои голоса за депутатов, избиратели

²⁵ Эсмен А. Общие основания конституционного права / под ред. Н. О. Бер. СПб., 1909. С. 61.

²⁶ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. 1. Конституционное право. С. 329.

²⁷ Дьяконов В. А. Теория права и государства : Учебник законовещения. СПб., 1914. С. 146.

²⁸ Шершеневич Г. Ф. Народные представители. Казань, 1905. С. 7.

²⁹ Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С. 437.

³⁰ Обзор точек зрения см.: Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008. С. 185—187.

³¹ Фадеев В. И., Варлен М. В. Указ. соч. С. 187—188.

³² Указ. соч. С. 189.

справедливо полагают, что депутаты, в свою очередь, обязаны в своих решениях воплощать конституционные ценности

Характер современного депутатского мандата в ретроспективном рассмотрении его конституционно-правовой природы, как отмечает М. В. Варлен, можно охарактеризовать как новейший вид — опосредованный политической партией, что отражается в его представительной природе и создает угрозу замены представительства депутатом интересов народа представительством в первую очередь партийных интересов³³.

Опасность такой подмены отмечает и Алебастрова И. А., подвергая справедливой критике нормы законодательства, устанавливающие, во-первых, возможность отказа от мандатов избранных депутатов, а во-вторых, лишение мандата депутата при выходе его из фракции партии, по списку которой он был избран. «Если уж продвижение народных интересов, предполагающее независимость депутатов, потребовало отказа от императивного мандата, т.е. их зависимости от избирателей, то тем более нельзя мириться и законодательно поощрять установление зависимости депутатов от партий и партийных фракций в парламенте, чему способствует запрет выхода депутата из фракции под угрозой прекращения мандата»³⁴.

Видный французский юрист Ж. Ведель назвал зависимость депутатов от политических партий, т.е. от организованных меньшинств, «великим извращением демократии»³⁵.

Современная конституционно-правовая (государственно-правовая) доктрина рассматривает депутата парламента как представителя всей нации, а не соответствующего избирательного округа. Логическим следствием этой концепции является запрещение императивного мандата и права отъезда в конституциях многих зарубежных стран. Так, ст. 67 Конституции Италии гласит: «Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата». С не меньшей категоричностью говорит об этом ст. 38 (1) Конституции ФРГ: «Депутаты германского Бундестага... являются представителями всего народа, не связаны наказами и поручениями и подчинены лишь сво-

ей совести». Статья 27 Конституции Франции 1958 г. включает положение: «Всякий императивный мандат является недействительным».

В России, согласно Федеральному закону № 184-ФЗ, депутатом может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ пассивным избирательным правом. Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ.

С целью наиболее эффективного представительства политических партий в законодательном органе субъекта РФ Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает: если конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ предусмотрено осуществление депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе, то не менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов, должно быть предоставлено право осуществлять депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран, либо беспартийным. Несоблюдение указанных требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

В случае добровольного выхода или исключения депутата из политической партии, в составе списка которой депутат был избран, депутат не может быть исключен из фракции и лишен мандата. Он продолжает депутатскую деятельность как беспартийный, но войти в состав другой фракции не может.

Принятое 28 февраля 2012 г. постановление Конституционного Суда РФ № 4-П по делу о проверке конституционности п. 1.1 ст. 12 Фе-

³³ Варлен М. В. Указ. соч. С. 14—15.

³⁴ Алебастрова И. А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 81.

³⁵ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 51—52.

дерального закона № 184-ФЗ в связи с жалобой гражданки Т. И. Романовой³⁶ подтвердило, что выход из политической партии не является основанием исключения лица из фракции, а следовательно, и досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа субъекта Федерации. Вместе с тем Суд признал норму законодательства о выходе депутата из состава фракции как основание принудительного досрочного прекращения депутатских полномочий не противоречащей Конституции РФ. Тем самым Конституционный Суд РФ подверг граждан — носителей статуса депутата серьезному испытанию. Несогласные с политикой фракции депутаты, в том числе исключенные из партии, обязаны под угрозой утраты депутатского мандата оставаться и продолжать работать в ней. Это, по мнению И. А. Алебастровой, противоречит положению ст. 30 Конституции РФ о праве граждан на объединение³⁷.

Большое значение в деле обеспечения независимости парламентариев имеет институт депутатского (парламентского) иммунитета, ограждающий их прежде всего от возбуждения уголовного дела и уголовного преследования (задержания и ареста) без получения на то согласия парламента или его соответствующей палаты. Исключение обычно составляют случаи, когда депутат был застигнут на месте совершения преступления. С целью поддержания стабильности статуса и независимости депутатов законодательных органов субъектов РФ Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает общие гарантии депутатской деятельности и неприкосновенности депутата. Конкретизируются такие гарантии нормами конституций (уставов) и законов субъектов РФ.

Федеральный закон № 184-ФЗ содержит целый ряд серьезных положений, гарантирующих свободное и независимое осуществление

депутатами своего основного предназначения — представительства интересов населения в законодательном органе субъекта РФ. Тем не менее многие весьма важные элементы статуса депутата отданы федеральным законодателем на усмотрение субъектов РФ. В их числе — институт отъезда депутата, конституционность которого оценивал Конституционный Суд РФ. В постановлении от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. № 21-П «О порядке отъезда депутата Московской областной Думы» и Постановлении 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”» Конституционный Суд РФ пришел к выводу о соответствии законов субъектов РФ, предусматривающих отъезд депутатов представительных органов субъектов РФ, Конституции РФ, тем самым признав конституционность института отъезда — одного из элементов императивного мандата. В то же время суд отметил, что облегченная процедура отъезда, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти.

На практике ряд субъектов РФ закрепил основные составляющие императивного мандата, не характерные для депутатов федерального уровня, в региональных нормативных правовых актах. В некоторых субъектах РФ приняты специальные законы, регулирующие основания и порядок отъезда депутатов региональных представительных органов³⁸. В Алтайском крае действует Кодекс Алтайского края

³⁶ СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

³⁷ Алебастрова И. А. Указ. соч. С. 80.

³⁸ Закон Республики Алтай от 1 февраля 1995 г. № 7-5 «О порядке отъезда депутата Республики Алтай» // Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай. 1995. № 7 ; Закон Республики Северная Осетия — Алания от 27 апреля 1998 г. № 4-3 «О порядке отъезда депутата Парламента Республики Северная Осетия — Алания» // Северная Осетия. 1998. № 5. Спец. вып. ; Закон Волгоградской области от 3 июля 2000 г. № 425-ОД «Об отъезде депутата Волгоградской областной Думы» // Волгоградская правда. 2000. № 129 ; Закон Кемеровской области от 4 октября 1999 г. № 61-ОЗ «О порядке отъезда депутата Совета народных депутатов Кемеровской области» // Кузбасс. 1999. № 204 ; Закон Тверской области от 18 января 1996 г. № 14 «О порядке отъезда депутата Законодательного Собрания Тверской области» // Тверские ведомости. 1996. № 11.

о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС³⁹. Отметим, что в ряде субъектов РФ действие соответствующих законов приостановлено. Так, Закон Краснодарского края от 2 апреля 2001 № 352-КЗ «О приостановлении действия Закона Краснодарского края “О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Краснодарского края”» в связи с признанием постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П не соответствующими Конституции РФ норм федеральных законов, предусматривающих право отзыва выборного должностного лица без установления четких правовых оснований и процедуры отзыва, и требованием исключения из всех других нормативных актов в Российской Федерации норм, воспроизводящих или содержащих такие же положения, приостановил действие Закона Краснодарского края «О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Краснодарского края» до внесения изменений в соответствующие федеральные законы⁴⁰. Соответственно, реализация права отзыва региональных депутатов в Краснодарском крае, как и в Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе, ряде других субъектов РФ приостановлена на неопределенное время.

В Республике Тыва, Удмуртской республике, Приморском крае, Хабаровском крае, Амурской, Иркутской, Калининградской, Кировской, Курганской, Оренбургской, Орловской, Псковской, Саратовской, Сахалинской, Смоленской, Тамбовской областях⁴¹ соответствующие законы утратили силу, следовательно, право граждан на отзыв депутатов законодательных органов субъектов РФ не реализуется.

Это указывает на необходимость установления в Федеральном законе № 184-ФЗ условий, сформулированных Конституционным Судом РФ в указанных постановлениях, при которых

возможен отзыв региональных парламентариев, включая установление четких правовых оснований отзыва и общих требований к его процедуре, которая должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее равное прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Это не означает, что во всех субъектах РФ должны быть приняты законы об отзыве, но их принятие будет способствовать созданию условий для закрепления в региональном законодательстве такой важной формы непосредственной демократии, как отзыв депутата представительного органа субъекта Российской Федерации.

Иные характерные для императивного мандата элементы — указы избирателей и отчеты депутатов — не нашли широкого распространения в законодательстве субъектов Федерации. По мнению Конституционного Суда РФ, мандат депутата не может носить императивный характер, т.е. быть подчиненным воле и оценкам избравших его граждан, их наказам и собственным предвыборным обещаниям⁴². Тем не менее в соответствии с Законом Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 81-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Новосибирской области»⁴³ депутат информирует избирателей о своей деятельности, в том числе о выполнении наказов избирателей, во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Закон Тюменской области от 27 июня 1994 г. № 1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы» (ст. 9, п. «е»)⁴⁴ к формам депутатской деятельности относит выполнение наказов и обращений избирателей (непонятно, что может означать выполнение обращений, но такова редакция Закона).

Присутствие элементов императивного мандата в региональном законодательстве, в отличие от федерального, представляется вполне

³⁹ Алтайская правда. 2014. 26 мая (спец. вып.).

⁴⁰ Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2001. № 22 (2).

⁴¹ СПС «КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство».

⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

⁴³ Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. № 1 ; Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2012. № 17.

⁴⁴ Тюменские известия (Документы). 2012. № 98.

логичным и не нарушающим представительную природу законодательных органов субъектов Российской Федерации по следующим причинам:

- а) связь депутата с избирателями региона является гораздо более тесной, чем подобная связь федерального парламентария;
- б) разброс интересов избирателей региона гораздо меньше выражен, чем разброс интересов избирателей всей страны;

в) депутаты региональных органов народного представительства (особенно избираемые по мажоритарной системе), как правило, — известные люди, их конкретная деятельность в субъекте РФ в интересах избирателей или вопреки им более заметна и подконтрольна, поэтому даже в отсутствие закрепленных в законодательстве элементов императивного мандата воля избирателей округа не может не приниматься во внимание депутатом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Автономов А. С. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2003.
2. Алебастрова И. А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 6 (91).
3. Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / под ред. Г. Н. Комковой. — Орел, 2004.
4. Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика : в 3 т. — Казань, 2013. — Т. 1.
5. Ведель Ж. Административное право Франции. — М., 1973.
6. Дьяконов В. А. Теория права и государства. — СПб., 1914.
7. Ильинский И. П., Страшун Б. А., Ястребов В. И. Политическая система зарубежных стран социализма. — М., 1981.
8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 1996. — Т. 1—2.
9. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву.— СПб., 1908. — Т. 1. Конституционное право.
10. Лукьянов А. И. Заметки старого спикера // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 1.
11. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.
12. Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. — М., 2000.
13. Прело М. Конституционное право Франции. — М., 1957.
14. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., 2008.
15. Шершеневич Г. Ф. Народные представители. — Казань, 1905.
16. Эсмен А. Общие основания конституционного права / под ред. Н. О. Бер. — СПб., 1909.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

THE LEGISLATIVE BODIES OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF REPRESENTATIVE FUNCTIONS

SADOVNIKOVA Galina Dmitrievna — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
sadovnikovag@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article deals with some problems of a representative nature of legislative organs of the RF constituent entities arising during these organs formation and functioning, a deputy status, and a nature of a deputy mandate. The author believes that the combination of unity and diversity of organization models of the legislative power in constituent entities of the Russian Federation derives from both the peculiarities of the federal nature of the Russian State and the effective implementation of the state power. The author proposes to analyze individual elements of legal regulation of the procedure of formation of legislative (representative) organs of the RF constituent entities state power. According to the author, the federal legislator should not permit the possibility of holding elections of deputies to the legislative (representative) organs of the state power of the constituent entities of the Russian Federation exclusively by means of the proportional electoral system, because in that case we may encounter insurmountable difficulties in implementation of the passive electoral rights of citizens. The author identifies a positive trend towards widening regional discretion in choosing the ways of formation of state power authorities in the RF constituent entities. Also, she shows different approaches of the regional legislator to the legal regulation of the structure and competence of the legislative (representative) bodies. The paper notes the positive experience of passing regional laws with regard to Houses committees (commissions), thereby increasing the credibility of these bodies, stabilizing their status and strengthening parliamentary review. The paper also deals with some elements of the status of an MP and legal regulation of withdrawal of MPs. The author considers different theoretical approaches to notions of an imperative and free parliamentary mandates, especially the status of an MP elected within a party list. The author concludes that the existence of elements of an imperative mandate in regional legislation, unlike federal one, seems quite logical and does not violate the representative nature of the legislative bodies of the RF constituent entities.*

Keywords: *federal structure, constituent entities of the Russian Federation, legislative organs, the formation, elections, MP status, imperative mandate, free mandate, Constitutions, charters, statehood, representative nature, legislative function.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avtonomov, A.S. Parliamentary Law of Russia / Ed. by T.Ya. Habrieva. — M., 2003.
2. Alebastrova, I.A. Factional organization of Parliament in the light of democratic standards of elections // Comparative Constitutional Review. — 2012. -№ 6 (91).
3. Astafichev, P.A. Popular representation and parliamentarism: constitutional problems / Ed. by G.N. Komkova. — Oryol, 2004.
4. Biktagirov, R.T. A full course of electoral and referendum law of Russia: Theory, legislation, practice. In 3 volumes. — Kazan, 2013. Vol. 1.
5. Wedel, G. Administrative law in France. — M., 1973.
6. Dyakonova, V.A. The Theory of Law and the State. — St. Petersburg, 1914.
7. Ilyinsky I.P., Strashun, B.A., Yastrebov, V.I. The political system of socialist foreign countries. — M., 1981.
8. Constitutional (State) law of foreign countries. In 4 volumes. Vol. 1-2 / Ed. by B. A. Strashun. — M., 1996.
9. Lazarevskiy, N.I. Lectures on Russian State law. Vol. 1. Constitutional law. — SPb., 1908.
10. Lukyanov, A.I. Notes of a veteran Speaker of Parliament // Constitutional and Municipal Law. — 2012. — № 1.
11. Mikhaleva N.A. The Constitutions and Charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical research). -M., 2010.
12. Nudnenko, L.A. Institutions of direct democracy in the system of local self-government of Russia. — M., 2000.
13. Prelo, M. Constitutional Law of France. — M., 1957.



14. *Fadeev, V.I., Varlen, M.V.* Parliamentary mandate in the Russian Federation: a constitutional law framework. — М., 2008.
15. *Shershenevich, G.F.* The representatives of the people. — Kazan, 1905.
16. *Esmen, A.* Common grounds of constitutional law / ed. by N.O.Behr. — St. Petersburg, 1909.

А. А. Панов*

УЧАСТИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В статье исследованы вопросы, связанные с предоставлением субъектам РФ права участвовать в принятии решений общегосударственного значения. Охарактеризованы основные формы согласования интересов центра и регионов в процессе подготовки таких решений: делегирование представителей субъектов РФ для участия в работе федеральных органов государственной власти (либо обеспечивающих выработку их решений координационных структур) и участие в подготовке и принятии правовых актов РФ.

Проанализированы особенности формирования и функционирования системы органов, представляющих интересы субъектов на федеральном уровне. Особое внимание уделено Совету Федерации как ключевому органу регионального представительства, а также координационным и совещательно-консультативным структурам при федеральных органах государственной власти, образованных по инициативе как Федерации, так и ее субъектов.

Раскрыто содержание гарантий учета позиций субъектов при принятии федеральных законов, а также подзаконных актов. К ним отнесены, во-первых, выдвижение регионами (их представителями в Совете Федерации) собственных правотворческих инициатив; во-вторых, возможность блокирования инициатив, выдвинутых иными субъектами.

Проведен анализ проблем и перспектив развития законодательства в рассматриваемой сфере, предложены рекомендации по его совершенствованию в целях обеспечения рационального сочетания общего и особенного в едином государстве.

Ключевые слова: федерализм, конституция, федерация, полномочия субъектов РФ, интересы, Совет Федерации, советы и комиссии, законодательный процесс, региональная законотворческая инициатива.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.078-093

К числу характерных признаков федеративной модели государственного устройства относится предоставление субъектам федерации права участвовать в принятии решений общегосударственного значения, затрагивающих их интересы. В Российской Федерации, характеризующейся высокой степенью централизации системы государственного управления и существенным объемом полномочий, принадлежащих федеральному центру в отношениях с регионами, рассмотрение закрепленных законодательством и фактически реализуемых

возможностей субъектов участвовать в процессе подготовки таких решений приобретает особую актуальность.

К важнейшим принципам, закрепленным Конституцией РФ и характеризующим участие субъектов РФ в принятии решений общегосударственного значения, затрагивающих их интересы, относятся:

а) принцип равноправия всех субъектов РФ между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5), предполагающий равные

© Панов А. А., 2017

* Панов Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

msal_kpr@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

- возможности регионов в процессе обсуждения и выработки решений на федеральном уровне;
- б) вхождение в состав верхней палаты федерального парламента — Совета Федерации двух представителей от каждого субъекта — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, наделяемых полномочиями в порядке, установленном федеральным законом (ч. 2 ст. 95, ч. 2 ст. 96);
- в) участие субъектов РФ в законодательном процессе на федеральном уровне как через представителей в Совете Федерации, так и непосредственно — путем использования полномочий, принадлежащих региональным органам законодательной власти (законодательная инициатива в федеральном парламенте, одобрение поправок к Конституции РФ) (ч. 1 ст. 104, ст. 134, 136);
- г) необходимость учета позиций субъектов РФ (их представителей в федеральном парламенте) при изменении текста Конституции РФ (ч. 2 ст. 135, ст. 136) и принятии развивающих отдельные ее положения федеральных конституционных законов (ч. 2 ст. 108) при отсутствии таких требований применительно к федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ;
- д) разделение правотворческой компетенции по предметам совместного ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 72, ч. 2 ст. 76), обуславливающее необходимость согласования их интересов при осуществлении федеральными государственными органами нормативного регулирования в указанной сфере.

Возникает вопрос: что, собственно, понимать под интересами субъектов РФ? Могут ли они противопоставляться общегосударственным интересам? Данная категория не раскрывается в российском законодательстве, однако используется в решениях Конституционного Суда РФ. В частности, Конституционный Суд неоднократно указывал, что федеративная природа отношений РФ и ее субъектов не допускает реализацию органами государственной власти РФ полномочий по предметам совместного ведения без соотнесения с интересами субъектов РФ и местом их органов власти в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 г. № 1-П, от 11 апреля 2000 г. № 6-П, от 3 февраля 2009 г. № 2-П и от 15 но-

ября 2012 г. № 26-П). При этом в постановлении от 12 ноября 2003 г. № 17-П Конституционный Суд РФ признал допустимым участие субъектов Федерации в процессе принятия решений на федеральном уровне в целях более полного обеспечения учета их потребностей и законных интересов, однако при условии, что такое участие носит субсидиарный характер (осуществляется в форме предварительного согласования, не предопределяющего окончательное решение вопроса), т.е. не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту.

Гарантии соблюдения региональных интересов закрепляются и в законодательстве субъектов РФ. В одних случаях под защитой таких интересов понимается принцип взаимоотношений государственных органов Федерации и ее субъектов (ст. 56 Конституции Республики Тыва), в других — их обеспечение провозглашается целью деятельности главы исполнительной власти региона (ст. 87 Конституции Республики Башкортостан, ст. 26 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия), в третьих — отстаивание (защита) интересов определяется в качестве предмета исключительного ведения субъекта (ст. 61 Конституции Карачаево-Черкесской Республики, ст. 9 Устава (Основного Закона) Калининградской области). Таким образом, единообразие в юридическом закреплении данной категории отсутствует.

На практике под интересами субъектов РФ, подлежащими учету в процессе подготовки и принятия решений федеральных органов государственной власти, могут пониматься следующие принципиальные вопросы:

- в политической сфере — закрепление в федеральном законодательстве гарантий самостоятельности в процессе формирования системы региональных органов государственной власти и реализации принадлежащих им полномочий; оптимальное разграничение компетенции по предметам совместного ведения между Федерацией и ее субъектами (с целью недопущения возложения дополнительных обязанностей, не обеспеченных финансированием, либо, напротив, изъятия уже принадлежащих полномочий);
- в социально-экономической сфере — учет особенностей структуры экономики субъекта Федерации, уровня доходов населения и других аналогичных факторов; закрепление в федеральном бюджетном и налоговом за-

конодательстве положений, направленных на финансовое обеспечение осуществления полномочий региона;

— в духовно-культурной сфере — учет национальной, конфессиональной и иной специфики региона и проживающего на его территории населения в процессе выработки и реализации государственной политики.

Согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов в процессе подготовки и принятия решений на федеральном уровне обеспечивается в следующих основных формах:

- 1) делегирование представителей для участия в работе федеральных органов государственной власти (либо обеспечивающих выработку их решений координационных структур) и доведения до них позиции субъекта РФ по вопросам, затрагивающим его интересы;
- 2) участие в подготовке и принятии правовых актов РФ.

Прежде всего необходимо остановиться на вопросах, связанных с делегированием представителей от органов государственной власти субъектов РФ в федеральный центр.

В соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации является ключевым органом представительства региональных интересов. Как отмечается в литературе, основной вопрос о природе представительства в Совете Федерации продолжает трактоваться противоречиво. Хотя Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и воспроизводит положение ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, из которого следует, что речь идет о представительстве субъектов РФ (ст. 1), однако далее он сводит его исключительно к представительству их органов государственной власти. Другими словами, допускается отождествление двух различных конституционных категорий: субъект РФ и его органы государственной власти¹. В связи с этим, как отмечает С. А. Авакьян, возникает вопрос о том, кого представляют члены Совета Федерации: субъект РФ, население субъекта

РФ, орган законодательной власти или исполнительной власти субъекта РФ либо всех вместе². В целом сложно отрицать, что категория «интересы субъекта РФ» слишком абстрактна, и на практике они будут определяться на основании мнения (позиции) регионального органа государственной власти³.

Основным законом федеральному законодателю предоставлено право формулировать требования к лицам, претендующим на замещение должности члена Совета Федерации, порядку наделения их полномочиями и определять степень зависимости от органа государственной власти субъекта РФ, делегировавшего парламентария в состав палаты, при решении вопросов, относящихся к его компетенции.

При сохранении в неизменном виде положений Конституции РФ, затрагивающих ситуацию в рассматриваемой сфере, роль Совета Федерации претерпела существенные изменения. В результате уточнения в 2000 г. порядка формирования палаты политический вес, который она имела ранее, когда в ее состав по должности входили главы законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, был утрачен. Реформирование Совета Федерации явилось одним из элементов модернизации системы государственного управления, предпринятой по инициативе Президента РФ и повлекшей постепенное преобразование России из децентрализованной федерации в централизованную.

Необходимо учитывать следующие положения, закрепленные на федеральном уровне и характеризующие роль Совета Федерации как органа регионального представительства на современном этапе:

— во-первых, об отсутствии обязанности члена Совета Федерации согласовывать при осуществлении полномочий свою позицию с органом государственной власти субъекта Федерации, наделившим его полномочиями, и связанная с этим невозможность его досрочного отзыва. Заметим, что ранее, на протяжении длительного периода (2001—

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. М., 2011. С. 437.

² Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 24.

³ Смоленская А. А. Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12.

- 2013 г.), полномочия члена Совета Федерации могли быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором осуществлялось его избрание (назначение) (в 2005—2009 гг. — только по представлению Председателя Совета Федерации). Теперь же законом такая возможность исключена;
- во-вторых, о допустимости неприменения в ряде случаев закрепленного законом требования о цензе проживания в представляемом субъекте РФ для членов палаты от исполнительной власти (5 лет, непосредственно предшествующих выдвижению, либо в совокупности в течение 20 лет). Исключение сделано для лиц, являющихся депутатами Государственной Думы, замещающих (или замещавших) в совокупности в течение 5 лет, предшествующих выдвижению, государственные должности (должности государственной гражданской службы) соответствующего субъекта РФ, и ряда других категорий;
 - в-третьих, о необходимости учета позиции федерального центра при определении кандидатур членов палаты от исполнительной власти, обусловленная его вовлеченностью в процесс наделения полномочиями глав субъектов Федерации (в том числе в форме консультаций, проводимых Президентом РФ либо должностными лицами его Администрации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность главы субъекта РФ, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения);
 - наконец, в-четвертых, о закреплении в Конституции РФ возможности расширения состава Совета Федерации за счет представителей РФ, призванное, как указывалось в пояснительной записке к соответствующему законопроекту, создать «дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов» и означающее снижение доли представителей от регионов в составе палаты⁴.

Названные положения имеют принципиальное значение с точки зрения эффективности деятельности Совета Федерации, одним из важнейших показателей которой является достижение баланса между парламентскими функциями законодателя общенационального уровня и способностью защищать интересы субъектов РФ⁵.

Одновременно расширяется прямо не предусмотренная Конституцией практика формирования при федеральных государственных органах координационных и совещательно-консультативных структур, состоящих из руководителей государственных органов субъектов РФ. К числу наиболее значимых подразделений такого рода могут быть отнесены Государственный совет РФ и Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании.

Государственный совет РФ образован Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г.⁶ как реализуемая на периодической, коллегиальной основе форма консультаций Президента с руководителями регионов, переставших после 2000 г. быть членами Совета Федерации.

Перед Государственным советом РФ стоит двойная задача: с одной стороны, в рамках данного органа учитываются интересы субъектов Федерации, обеспечивается их обратная связь с главой государства; с другой — совет позволяет Президенту РФ через контакты с главами регионов консолидировать усилия государственного аппарата на решении общенациональных задач. В случае необходимости глава государства может вынести на его рассмотрение проекты федеральных законов и указов Президента РФ. Фактически в Государственном совете могут обсуждаться любые вопросы общегосударственного значения, поскольку Положение о нем не устанавливает юридических ограничений в отношении направлений его деятельности.

Вместе с тем, как отмечают В. О. Лучин и И. С. Данилов, Положение о Государственном совете перекрывает любые пути для не санкционированной федеральным центром самостоятельности глав регионов. Несмотря на то, что

⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.

⁵ Умнова (Конюхова) И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 535.

⁶ Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

его решения имеют сугубо рекомендательный характер, в целях исключения рекомендаций неподходящего содержания порядок их принятия целиком передан в руки председателя Совета — Президента РФ. Он может поставить на голосование любой вопрос повестки дня, а может и не поставить или же предложить губернаторам «принять решение путем достижения консенсуса»⁷.

Некоторая трансформация роли Государственного совета произошла в результате изменения системы наделения полномочиями и установления механизмов конституционно-правовой ответственности лиц, входящих в его состав. Если образование Госсовета в 2000 г. во многом было вызвано стремлением скоординировать, согласовать политику федерального центра с субъектами Федерации в условиях отсутствия необходимых рычагов воздействия на них, то теперь, когда губернаторы стали подконтрольны главе государства, совет в большей степени становится инструментом реализации приоритетов государственной политики, определенных Президентом РФ, структурой «исполнительной вертикали власти».

Аналогом Государственного совета на межрегиональном уровне являются *советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах*, включающие высших должностных лиц субъектов Федерации⁸. Советы при полпредах наделены статусом совещательных органов, содействующих реализации полномочий главы государства, при этом обладают фактически теми же полномочиями, что и Государственный совет РФ, но в масштабах федерального округа (формулировки Положения о советах при полпредах дословно воспроизводят Положение о Государственном совете). Тем самым они напоминают региональные отделения Госсовета, члены которого работают «на местах» под руководством полномочных представителей Президента. Не случайно Указ

Президента РФ об образовании советов при полпредах устанавливает, что одной из задач их деятельности является обеспечение выполнения поручений главы государства по итогам заседаний Государственного совета и его президиума.

В ряде федеральных округов при полпредах формируются и иные органы межрегионального взаимодействия. Так, при полпреде в Центральном федеральном округе созданы следующие структуры, включающие представителей государственных органов и организаций субъектов РФ:

- Совет по содействию развитию малого и среднего предпринимательства;
- Совет по кадровой политике;
- Совет по молодежной политике.

В Северо-Западном федеральном округе функционируют координационные советы по местному самоуправлению и по развитию строительной отрасли; в Уральском — Совет политических партий, Совет по развитию образования (Совет ректоров) и т.д.⁹

Совещательно-консультативным органом, включающим руководителей законодательных органов всех 85 субъектов РФ, является созданный в 2012 г. *Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании*¹⁰, возглавляемый двумя сопредседателями — главами палат федерального парламента. Его предшественниками являлись Совет по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (Совет законодателей), образованный в мае 2002 г., и Ассамблея российских законодателей при Государственной Думе, учрежденная в декабре 2008 г.

В соответствии с Положением о данном органе, утвержденным 31 мая 2012 г., к задачам Совета отнесены содействие палатам Федерального Собрания и законодательным органам субъектов Федерации в решении

⁷ Лучин В. О., Данилов И. С. Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления // Право и политика. 2001. № 4. С. 25.

⁸ Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах» // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139.

⁹ Официальные сайты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в сети Интернет. URL: www.cfo.gov.ru, www.szfo.gov.ru, www.uralfo.ru (дата обращения: 1 ноября 2015 г.).

¹⁰ Постановление Совета Федерации от 30 мая 2012 г. № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2948; постановление Государственной Думы от 8 июня 2012 г. № 484-6 ГД «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3278.

практических вопросов законотворческой деятельности. По предложениям законодательных органов субъектов РФ комиссии Совета, в состав которых входят председатели профильных комитетов Совета Федерации и Государственной Думы, осуществляют предварительное рассмотрение проектов законодательных инициатив, разрабатываемых указанными органами, и подготавливают соответствующие заключения перед их внесением в Государственную Думу. В соответствии со ст. 111 Регламента Государственной Думы, утвержденного постановлением от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, ответственный комитет палаты «принимает во внимание» результаты рассмотрения законопроектов в Совете законодателей.

Существуют иные примеры участия представителей государственных органов субъектов Федерации в деятельности специально созданных координационных структур при соответствующих федеральных органах. К ним относятся:

- *Консультативный совет председателей органов конституционного (уставного) контроля РФ* во главе с председателем Конституционного Суда РФ, учрежденный 20 апреля 1998 г.;
- *Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ*, созданный 8 июня 2005 г. в целях укрепления взаимодействия контрольно-счетных органов и повышения эффективности государственного финансового контроля;
- *Координационный совет российских уполномоченных по правам человека*, возглавляемый Уполномоченным по правам человека в РФ, образованный 28 марта 2003 г.;
- *совещания председателей избирательных комиссий субъектов РФ*, проводимые на постоянной основе Центральной избирательной комиссией РФ.

Здесь же следует упомянуть *Общественную палату РФ*, новый порядок формирования которой предполагает делегирование в ее состав 85 представителей общественных палат субъектов РФ¹¹. Таким образом, если ранее «региональная часть» палаты включала 42 представителя межрегиональных и региональных

общественных объединений, то теперь она превышает половину общего количества ее членов. В связи с тем, что региональные общественные палаты являются частично назначаемыми и формируются при непосредственном участии органов государственной власти субъектов РФ, такие делегаты могут рассматриваться как представители и общественности, и властных структур соответствующего региона.

Принципиально иным является статус вспомогательных *экспертно-консультативных советов (комиссий) при Президенте РФ, Правительстве РФ, федеральных министерствах и ведомствах*, формируемых в целях коллегиальной выработки рекомендаций по вопросам, относящимся к их компетенции, в работе которых принимают участие представители отдельных субъектов Федерации.

Российское законодательство не ограничивает Президента РФ, как и иные федеральные государственные органы, в принятии решений о создании консультативных органов по вопросам своего ведения. Практика создания таких структур свидетельствует, что привлечение (непривлечение) в их состав представителей субъектов РФ, равно как и количество таких представителей, во многом предопределяются задачами, для решения которых они образуются. Как правило, в их состав (по усмотрению соответствующего федерального органа) включаются члены Совета Федерации либо главы исполнительной власти субъектов Федерации (заместители), их кандидатуры определяются федеральными государственными органами, уполномоченными утверждать составы таких структур (их аппаратом), по согласованию с соответствующими лицами.

По подсчетам автора, по состоянию на 1 декабря 2016 г. в состав 8 из 34 советов и комиссий при Президенте РФ (включая Совет Безопасности РФ) входят высшие должностные лица субъектов Федерации (из них 6 советов и комиссий действуют под непосредственным руководством главы государства). Например, в состав Комиссии при Президенте РФ по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития РФ¹²

¹¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1227.

¹² Указ Президента РФ от 11 июля 2012 г. № 945 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4065.

включены главы пяти регионов, а также Председатель Совета Федерации; региональная часть Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления¹³ включает высших должностных лиц 10 субъектов РФ. Как правило, это представители наиболее крупных по численности населения и экономическому потенциалу субъектов Федерации (Москва, Республика Татарстан и др.), отобранные по усмотрению Администрации Президента.

Правовые основы формирования и функционирования правительственных координационных и совещательных органов определены Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (п. 72). Как правило, такие структуры (комиссии, организационные комитеты, советы) создаются в целях:

- а) решения вопросов социально-экономического развития (развития отраслей экономики, отдельных территорий и т.д.);
- б) проведения в установленные сроки мероприятий общегосударственного значения;
- в) координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в определенных сферах (например, в сфере законопроектной деятельности).

Несмотря на то, что основная задача правительственных советов (комиссий) заключается в выработке согласованных решений представителями федеральных органов исполнительной власти, в их состав могут входить и представители органов исполнительной власти субъектов РФ, особенно когда речь идет о комиссиях, созданных для решения вопросов социально-экономического развития отдельных территорий. Так, в состав Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа¹⁴ входят главы всех семи субъектов РФ, относящихся к этому федеральному округу, а также

представитель Совета Федерации. Эти же принципы применяются при формировании иных правительственных комиссий, созданных для решения проблемных вопросов российских регионов, например Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона¹⁵, Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Калининградской области¹⁶.

Действующие на постоянной основе совещательные органы, включающие представителей субъектов РФ, могут создаваться и при федеральных органах исполнительной власти. Примером является созданный в 2003 г. Совет глав субъектов РФ при МИД России¹⁷ — совещательный орган, содействующий повышению эффективности участия регионов в обеспечении внешних интересов России. Председателем Совета является министр иностранных дел, членами Совета — главы восьми субъектов РФ (по одному от каждого федерального округа, включаются в состав Совета на основе принципа ежегодной ротации по рекомендации полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе), а также представители федеральных органов исполнительной власти и Администрации Президента РФ.

Еще одной формой обеспечения учета интересов субъектов РФ является деятельность *представительств регионов при федеральных органах государственной власти*. Такие структуры:

- а) имеют статус региональных органов исполнительной власти, представляющих интересы субъектов РФ в федеральном центре. Например, полномочное представительство Республики Тыва в г. Москве является государственным органом, представляющим по поручению главы и правительства Республики Тыва интересы Республики в г. Москве¹⁸;

¹³ Указ Президента РФ от 25 августа 2012 г. № 1215 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления и состава президиума этого Совета» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4784.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 4 июня 2012 г. № 886-р // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3220.

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17 сентября 2013 г. № 1660-р // СЗ РФ. 2013. № 38. Ст. 4869.

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 11 марта 2015 г. № 394-р // СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1662.

¹⁷ Распоряжение МИД России от 29 апреля 2003 г. № 17019/гс «О Совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: постановление Правительства Республики Тыва от 31 октября 2007 г. № 976 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Республики Тыва в г. Москве» // Тувинская правда. 2007. № 129.

- б) создаются как правило при Президенте или Правительстве РФ (исключение представляет Республика Татарстан, имеющая полномочное представительство «в Российской Федерации»¹⁹);
- в) осуществляют деятельность, которая регламентирована региональными законами (например, Закон Республики Саха (Якутия) от 19 июня 2007 г. 472-З № 961-III «О представительствах и представителях без учреждения представительства Республики Саха (Якутия)»²⁰) либо актами главы или высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта РФ (например, Указ Президента Республики Башкортостан от 5 сентября 2011 г. № УП-451 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Республики Башкортостан при Президенте РФ»);
- г) действуют по поручению региональных органов государственной власти (прежде всего органов исполнительной власти) или по согласованию с ними. Например, полномочное представительство Республики Бурятия при Президенте РФ «по согласованию с главой Республики Бурятия и Правительством Республики Бурятия дает заключения по проектам решений федеральных органов государственной власти, касающимся интересов Республики Бурятия»²⁰;
- д) обеспечивают взаимодействие с федеральными государственными органами, доведение до них позиции субъекта РФ по вопросам, затрагивающим его интересы.

Таким образом, развитие в рамках Конституции РФ системы органов и подразделений, обеспечивающих представительство интересов субъектов Федерации в федеральном центре, выразилось в снижении роли Совета Федерации как палаты регионов, призванной служить «фильтром», блокирующим неприемлемые инициативы федеральных властей. Во многом это обусловлено положениями федерального законодательства, которыми субъекты РФ обязаны руководствоваться при делегировании представителей в ее состав.

Отчасти такая ситуация компенсируется формированием дополнительных механизмов взаимодействия центра и регионов в виде Государственного совета РФ и иных координационных и совещательно консультативных структур при федеральных государственных органах, в работе которых на равных основаниях (по должности) участвуют руководители государственных органов всех субъектов РФ. Их создание обусловлено стремлением обеспечить единообразие подходов при реализации полномочий в соответствующей сфере государственного управления.

Кроме того, «региональную часть» в составе одного-двух (реже четырех-пяти) представителей субъектов РФ имеют большинство экспертно-консультативных советов (комиссий) при Президенте и Правительстве РФ, сфера деятельности которых не ограничивается вопросами, относящимися к предметам исключительного ведения Федерации. Формат таких советов (комиссий) изначально не предполагает участие представителей всех субъектов РФ, тем самым заведомо ставя регионы в неравное положение. Привлечение к их работе представителей субъектов РФ зависит от усмотрения федеральных органов, в связи с чем их составы не всегда могут репрезентативно отразить позиции регионов.

В качестве еще одного канала взаимодействия могут рассматриваться создаваемые по инициативе субъектов РФ представительства при федеральных органах государственной власти. Их деятельность обеспечивает координацию в рамках системы исполнительной власти, позволяет осуществлять обмен мнениями по вопросам, затрагивающим интересы субъектов РФ, оперативно получать информацию о планируемых федеральными органами государственной власти инициативах.

Участие субъектов РФ в подготовке и принятии правовых актов РФ предполагает, во-первых, выдвижение регионами (их представителями в Совете Федерации) собственных правотворческих инициатив (как в законодательном процессе, так и в случае принятия

¹⁹ Указ Президента РФ от 8 сентября 2006 г. № УП-346 «Об утверждении Положения о полномочном представительстве Республики Татарстан в Российской Федерации» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 8—9. Ст. 1808.

²⁰ Постановление Правительства Республики Бурятия от 17 декабря 2008 г. № 534 «Об утверждении Положения и структуры полномочного представительства Республики Бурятия при Президенте РФ» // Бурятия. 2008. № 238.

подзаконных актов); во-вторых, возможность блокирования инициатив, выдвинутых иными субъектами.

Субъекты РФ вовлекаются в федеральный законодательный процесс в следующих формах:

- а) *выдвижение инициативы принятия (вне-сения изменений, отмены)* нормативных правовых актов Федерации (предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ, внесение в Государственную Думу проектов федеральных и федеральных конституционных законов) может исходить как от законодательных органов субъектов РФ, так и от представителей регионов в Совете Федерации;
- б) *выражение позиции* по законопроектам, исходящим от иных субъектов законодательной инициативы: направление отзывов на законопроекты по предметам совместного ведения (до их рассмотрения Государственной Думой в первом чтении); направление поправок к законопроектам (проектам законов о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов) до их рассмотрения Государственной Думой во втором чтении; голосование

представителей субъектов в Совете Федерации по принятым Государственной Думой федеральным законам;

- в) *обязательное одобрение* поправок к Конституции РФ (Советом Федерации и органами законодательной власти субъектов РФ не менее чем 2/3 субъектов РФ) и федеральных конституционных законов (Советом Федерации).

Как отмечает Ж. И. Овсепян, вопрос о повышении результативности законодательных инициатив (и в целом об обеспечении законодательных интересов) регионов в федеральном парламенте является проблемным для российской практики²¹.

Активность субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе долгое время оставалась явно недостаточной, хотя в последнее время она имеет видимую тенденцию к увеличению. Данные статистики свидетельствуют о сравнительно невысоких показателях законотворческой деятельности регионов (см. таблицу).

Основной проблемой являются не формальные и количественные показатели, а содержание и качество законопроектов, и в этой сфере ситуация пока неудовлетворительная. Чаше

Информация о показателях законотворческой деятельности Государственной Думы в части прохождения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов РФ (по состоянию на 20 апреля 2014 г.)²²

| Созыв | Количество законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы | В том числе законодательными органами субъектов РФ | | Общее количество принятых законов | Из них внесенных законодательными органами субъектов РФ | | |
|-------|--|--|---|-----------------------------------|---|---------------------------------|--|
| | | всего | % от общего количества внесенных проектов | | всего | % от общего количества принятых | % от общего количества внесенных субъектами РФ |
| II | 4 034 | 970 | 24 % | 741 | 36 | 4,9 % | 3,7 % |
| III | 4 327 | 1 360 | 31,4 % | 772 | 53 | 6,9 % | 3,9 % |
| IV | 4 808 | 2 052 | 42,7 % | 1 076 | 148 | 13,7 % | 7,2 % |
| V | 4 391 | 1 300 | 29,6 % | 1 607 | 124 | 7,7 % | 9,5 % |
| VI | 3 104 | 805 | 26 % | 906 | 65 | 4,2 % | 8,1 % |

²¹ Овсепян Ж. И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1.

²² Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ: прохождение законодательных инициатив в период работы Государственной Думы VI созыва. М., 2014. С. 38.

всего вносятся изменения и дополнения в действующие законы, а не проекты принципиально новых законов. Законопроекты субъектов РФ зачастую не имеют целостного характера, обладают неоправданно узким предметом регулирования, в них не вполне соблюдены требования юридической техники²³. Региональные законодатели нередко предпринимают попытки решить на федеральном уровне локальные вопросы, не учитывая ситуацию в других субъектах РФ.

Реальное положение дел при прохождении законодательных инициатив регионов во многом обусловлено политическим весом соответствующего субъекта РФ (предопределяемым как национально-конфессиональными особенностями, так и территориальными размерами, численностью населения, экономическим потенциалом и иными характеристиками, отражающими региональную специфику). Речь может идти об установлении особенностей федерального регулирования применительно к отдельным регионам — в форме изъятий из общих правил, предусмотренных законодательством Федерации (например, для городов федерального значения), либо предоставления преференций (в том числе финансовых).

В целях повышения эффективности реализации законотворческих полномочий органов законодательной власти субъектов РФ на федеральном уровне Концепцией совершенствования взаимодействия в федеральном законодательном процессе (утверждена Советом палаты Совета Федерации 26 мая 2009 г., одобрена президиумом Совета законодателей 27 мая 2009 г.) предлагается ввести в практику консолидированное осуществление субъектами РФ права законодательной инициативы; использование ресурса Совета Федерации для обеспечения результативности законодательных инициатив субъектов РФ.

Что касается выражения мнения по инициативам других субъектов, то гарантии учета позиций субъектов РФ в законодательном процессе предусмотрены Регламентом Государственной Думы (ст. 109, 118) и ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

В соответствии с Регламентом Государственной Думы законопроекты по предметам совместного ведения, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляются Советом палаты в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для подготовки и представления отзывов. Срок их представления определен ст. 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ и составляет 30 дней. В случае если законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти более чем 1/3 субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

После первого чтения в Государственной Думе законопроекты вновь направляются в субъекты Федерации для выражения позиции и представления поправок. Срок представления поправок как правило не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения — менее 30 дней (п. 5 ст. 119 Регламента). До истечения 30-дневного срока, как указано в Федеральном законе № 184-ФЗ, рассмотрение законопроектов по предметам совместного ведения во втором чтении не допускается.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в постановлении Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы», из Конституции РФ, в частности ее ст. 71 (п. «а») и 76, не следует обязательность направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием, но сама Государственная Дума вправе предусмотреть в своем Регламенте положения о направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам РФ для дачи предложений и замечаний.

Установление процедурных правил, предусматривающих направление Государственной Думой законопроектов субъектам РФ, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и соз-

²³ Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3.

дание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов РФ, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы и Российской Федерации, и ее субъектов (особенно в случаях, когда значительное их число высказывается против законопроекта в целом либо против его существенных положений), но одновременно не должно препятствовать реализации вытекающего из ст. 71 (п. «а»), 94 и 105 Конституции РФ полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения.

Из требования о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами, — проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений. Тем не менее нарушение Государственной Думой указанного требования может свидетельствовать об отступлении от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.

Таким образом, процедура согласования не предполагает права органов государственной власти субъектов РФ наложить вето на федеральный закон. Учет позиций, установленных в отзывах субъектов РФ, имеет скорее законосовещательный характер и не может вести к установлению каких-либо жестких санкций²⁴.

Возможности субъектов РФ, связанные с блокированием инициатив, выдвинутых федеральными органами государственной власти и получивших поддержку депутатов Государственной Думы, ограничиваются двумя случаями. В соответствии со ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы, подлежащие разработке по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (в том числе о порядке формирования Конституционного Собрания), считаются принятыми только в случае

одобрения большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации. Кроме того, согласно ст. 136 Конституции РФ поправки к гл. 3—8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (т.е. также подлежат обязательному одобрению представителями регионов в верхней палате), и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации. Процедура такого одобрения определяется регламентом соответствующего законодательного органа.

Отдельно следует остановиться на вопросе о способах учета интересов субъектов Федерации в процессе принятия новой Конституции РФ.

Известные в настоящее время проекты федерального конституционного закона о формировании Конституционного Собрания по-разному решают вопрос о представительстве субъектов РФ в его составе. Так, проект С. А. Авакьяна²⁵ предусматривает, что в состав Конституционного Собрания (300 членов) включаются по два представителя от каждого субъекта РФ, избираемых законодательными (представительными) органами соответствующих регионов; предложения по их кандидатурам могут вноситься как депутатами данных органов, так и главой исполнительной власти субъекта РФ, региональными отделениями политических партий, иными общественными объединениями, группами граждан; порядок внесения указанных кандидатур и их избрания определяется законодательными (представительными) органами субъектов РФ самостоятельно. Кроме того, проект предусматривает участие в работе Конституционного Собрания членов Совета Федерации (председателя Совета Федерации, его заместителей и председателей комитетов палаты — в настоящее время 15 человек). Таким образом, в соответствии с проектом представители субъектов РФ численно преобладают в составе Конституционного Собрания (могут составлять до 2/3 от общего количества его членов), что, по мысли С. А. Авакьяна, логично для федеративного государства и призвано ощутимо увеличить роль его регионов в процессе подготовки и принятия новой Конституции РФ.

²⁴ Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ // Журнал российского права. 2009. № 2.

²⁵ Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2005. № 2.

Представляется, что реализация данного предложения способна нарушить баланс общегосударственных и региональных интересов в процессе подготовки новой Конституции. Логика участия субъектов РФ в ее принятии может быть примерно такой же, как и в случае внесения поправок к гл. 3—8 действующего Основного закона. Субъекты РФ (в лице избранных законодательными органами делегатов) должны иметь возможность через представительство в Конституционном Собрании блокировать включение в текст Конституции РФ нежелательных для них положений, однако они не вправе монополизировать процесс ее разработки, тем более, что критерии отбора кандидатур таких представителей в соответствии с проектом С. А. Авакьяна должны определяться каждым регионом самостоятельно.

Более взвешенным представляется подход, предложенный в проекте, внесенном в 2000 г. депутатами Государственной Думы А. И. Лукьяновым, В. В. Володиным, Е. Б. Мизулиной и др. (отклонен постановлением Государственной Думы 14 сентября 2012 г.). Предполагалось, что из 400 членов Конституционного Собрания 178 (Совет Федерации в полном составе) будут являться представителями субъектов РФ. Также в состав Конституционного Собрания предполагалось включить 100 депутатов Государственной Думы, назначенных Государственной Думой, и 100 признанных специалистов по вопросам права, назначенных Президентом РФ.

Таким образом, требуется выработка модели формирования Конституционного Собрания, обеспечивающей оптимальный баланс федеральных и региональных интересов в процессе подготовки нового Основного закона. Гарантией прав регионов в данной сфере служит требование об обязательном одобрении федерального конституционного закона о Конституционном Собрании Советом Федерации. Вопросы закрепления дополнительных гарантий защиты их интересов, как представляется, должны стать предметом открытой общественной и научной дискуссии.

Остановимся на вопросе о полномочиях, обеспечивающих координацию правотворческой деятельности и принадлежащих субъектам Федерации во взаимоотношениях с Пра-

вительством РФ. В процесс подготовки актов Правительства субъекты вовлекаются в следующих формах:

- а) направление предложений к актам Правительства, разрабатываемым федеральными органами исполнительной власти (до их внесения в Правительство);
- б) направления предложений по корректировке действующих актов Правительства.

В соответствии с Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260²⁶, проекты актов Правительства по предметам совместного ведения, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов полномочий по предметам ведения Российской Федерации до внесения в Правительство направляются в органы государственной власти субъектов РФ, а их предложения подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве (п. 56).

Обращения в Правительство по предметам совместного ведения, внесенные законодательными или исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, содержащие предложения о принятии федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ, подлежат рассмотрению федеральными органами исполнительной власти в соответствии со сферами их ведения. Указанные органы при необходимости вносят в Правительство в установленном порядке проекты актов, по которым требуется решение Правительства, и о результатах рассмотрения в срок не более 1 месяца информируют инициаторов обращений (п. 11).

Кроме того, предусматривается координация законопроектной деятельности Правительства РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов с органами государственной власти субъектов (п. 82). В состав специально созданной Комиссии Правительства по законопроектной деятельности входит один из заместителей Председателя Совета Федерации (по должности). Кроме того, в ее заседаниях вправе принимать участие иные представители Совета Федерации, не являющиеся членами Комиссии, а также руководители (заместители руководителей) высших исполнительных органов государственной власти субъектов²⁷.

²⁶ СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2317.

Следует подчеркнуть, что аналогичный механизм для предварительного обсуждения президентских инициатив, затрагивающих интересы субъектов РФ, отсутствует. Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ, утвержденный распоряжением Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп²⁸, соответствующих требований не устанавливает.

Таким образом, следует констатировать отсутствие механизма, обеспечивающего в безусловном порядке учет интересов субъектов при принятии нормативных актов Федерации (в том числе актов, издаваемых по предметам совместного ведения). Без согласия субъектов РФ (палаты, включающей их представителей) могут быть приняты как федеральные законы, затрагивающие их интересы, так и акты Президента и Правительства РФ.

Возможности регионов, связанные с блокированием затрагивающих их интересы федеральных инициатив, ограничены двумя случаями: обязательным одобрением субъектами (их представителями в федеральном парламенте) поправок к Конституции РФ и федеральных конституционных законов.

Что касается процедуры принятия федеральных законов, то здесь даже при негативном отношении субъектов к соответствующей законодательной инициативе (выраженном путем направления отрицательных отзывов региональными парламентами, формирования позиции Совета Федерации) предполагается, что последнее слово остается за Государственной Думой и Президентом РФ. Это тем более значимо, что Конституцией не установлены какие-либо запреты на принятие федеральных законов, предполагающих наделение федеральных государственных органов дополнительными, прямо не предусмотренными Основным законом полномочиями в отношениях с регионами. Тем самым федеральным государственным органам фактически предоставлена возможность определять степень централизации (либо, напротив, децентрализации) в отношениях Федерации и ее субъектов путем принятия конкретизирующих положения Основного закона федеральных предписаний.

Несмотря на то что законодательство предоставляет федеральным государственным органам возможность проигнорировать позиции

регионов, консолидированная позиция большинства субъектов РФ способна предотвратить принятие на федеральном уровне решений, не соответствующих их интересам (либо как минимум поставить вопрос о целесообразности принятия).

Анализ законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере приводит к следующим выводам.

1. Конституционный принцип равноправия субъектов РФ между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти получает последовательное развитие в федеральном законодательстве. Закреплены и реализуются на практике гарантии равного участия регионов в процессе обсуждения и выработки решений на федеральном уровне. Вместе с тем правовое равенство субъектов Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития и, следовательно, не предполагает фактического равноправия в отстаивании интересов.

2. Интересы субъектов в политической, социально-экономической и социально-культурной сферах формулируют и представляют во взаимоотношениях с Федерацией региональные органы государственной власти, действующие от имени населения, проживающего на соответствующей территории. Именно им принадлежат полномочия, связанные с участием субъектов РФ в принятии решений на федеральном уровне (как при делегировании представителей в федеральный центр, так и в случае участия в подготовке и принятии правовых актов Федерации).

3. Необходимый уровень защиты интересов субъектов при принятии решений общегосударственного значения определяется тремя основными критериями: соответствие позиции, сформулированной властными структурами региона, интересам населения; степень их самостоятельности (в отношении федерального центра) при ее формировании; наличие механизмов, гарантирующих учет такой позиции при принятии решений федеральными государственными органами. В связи с этим в качестве факторов, способствующих более эффективному отстаиванию региональных интересов, может рассматриваться переход в большинстве субъектов РФ к выборам руково-

²⁸ САПП РФ. 1993. № 7. Ст. 598.

дителей субъектов (прямым голосованием жителей регионов), предусмотренный поправками, внесенными в 2012 г. в Федеральный закон № 184-ФЗ.

4. Вопросы участия субъектов РФ в принятии решений на федеральном уровне необходимо рассматривать не изолированно, но в общем контексте процесса преобразования Федерации в России из децентрализованной в централизованную. В связи с этим степень активности в отстаивании региональных интересов находится в прямой зависимости от осуществленного федеральным законодателем правового регулирования, определяющего процедуру формирования (наделения полномочиями) органов государственной власти субъектов Федерации.

5. Трансформация системы представительства субъектов РФ на федеральном уровне выразилась в смещении «центра» защиты их интересов от Совета Федерации (палаты регионов в федеральном парламенте) к возглавляемому Президентом РФ Государственному совету РФ и иным аналогичным структурам при федеральных государственных органах, образованным по инициативе как Федерации, так и ее субъектов. По своему правовому статусу это принципиально иные органы, наделенные координационными и совещательно-консультативными полномочиями, однако не принимающие властных решений.

6. Сформирована система гарантий, обеспечивающих согласование интересов Федерации и ее субъектов при принятии нормативных правовых актов на федеральном уровне. К ее недостаткам следует отнести сравнительно низкий уровень гарантий учета позиций субъектов РФ при принятии федеральных законов

по предметам совместного ведения (равно как и конкретизирующих их содержание постановлений Правительства РФ). Кроме того, важнейшим нерешенным вопросом остается принятие федерального конституционного закона, определяющего порядок формирования Конституционного Собрания.

7. Анализ ситуации приводит к выводу о необходимости совершенствования положений законодательства в рассматриваемой сфере в целях обеспечения реализации принципа рационального сочетания общего и особенного в едином государстве.

Во-первых, речь может идти о дальнейшем уточнении законодательства о порядке формирования верхней палаты и статусе входящих в нее парламентариев, обеспечивающем преобразование Совета Федерации из органа, представляющего интересы властных структур субъектов РФ, в орган представительства их населения (оптимальным вариантом представляется закрепление принципов его формирования в Конституции РФ).

Во-вторых, следует рассмотреть вопрос об усложнении процедуры принятия федеральных законов и подзаконных актов по предметам совместного ведения, способствующей более полному учету позиций субъектов РФ в процессе их подготовки.

Расширение возможностей субъектов РФ по указанным направлениям допустимо лишь при сохранении и оптимизации механизмов реализации и защиты интересов Федерации.

Комплексное решение данных вопросов способно составить основу государственной политики, обеспечивающей стабильность в федеративных отношениях, оптимальный баланс общегосударственных и региональных интересов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 2005. — № 2.
2. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 11.
3. Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ // Журнал российского права. — 2009. — № 2.
4. Лучин В. О., Данилов И. С. Государственный совет Российской Федерации: проблемы становления // Право и политика. — 2001. — № 4.
5. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.

6. Михалёва Н. А. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеративное устройство России: история и современность. — М., 1995.
7. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина. — М., 2012.
8. Овсепян Ж. И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. — 2014. — № 1.
9. Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. — 2006. — № 3.
10. Смоленская А. А. Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 12.
11. Умнова (Конюхова) И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. — М., 2004.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

PARTICIPATION OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS AT THE FEDERAL LEVEL

PANOV Andrei Alekseevich — PhD, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
msal_kpr@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article examines the issues related to delegating the right to participate in making decisions of state importance to the constituent entities of the Russian Federation. The author describes the basic forms of co-ordination of interests of the Federal Center and regions in the process of elaborating the following decisions: delegation of representatives of the RF constituent entities to participate in the work of the federal public authorities (or in the work of coordinating organs ensuring elaboration of their decisions) and to participate in elaborating and enacting legal acts of the Russian Federation.*

The author analyzes the peculiarities of formation and functioning of the system of bodies representing the interests of constituent entities at the federal level. Special attention is paid to the Federation Council as a key organ of regional representation, as well as coordinating and advisory and consultative structures under the Federal Government formed both at the initiative of the Federation and its constituent entities.

The author reveals the meaning of safeguards of taking into account views of the RF constituent entities when making federal laws and bylaws. These safeguards include: first, advancing law-making initiatives by regions (their representatives in the Federation Council); second, a possibility to veto legislative initiatives advanced by other constituent entities.

The author makes analysis of the problems and perspectives of legislation development in the area at issue, makes recommendations for its improvement in order to ensure efficient combination of the common and specific in one State.

Keywords: *federalism, Constitution, Federation, powers of the RF constituent entities, interests, Federation Council, boards and commissions, legislative process, regional law-making initiative.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avakyan, S. A. Constitutional Assembly: the concept and the draft of a federal constitutional law // Bulletin of the Moscow State University. Ser. 11. Law. — 2005. — № 2.
2. Avakyan, S. A. Public power and representation: institutional, social and personalistic origins (constitutional law approach) // Constitutional and Municipal Law. — 2014. — № 11.
3. Andrichenko, I. V, Chertkov, A. N. Interaction between the State Duma and the legislative bodies of the RF constituent entities // Russian Law Journal. — 2009. — № 2.
4. Luchin, V. O., Danilov, I. S. The State Council of the Russian Federation: Problems of establishment // Law and politics. — 2001. — № 4.

5. *Mikhaleva, N. A.* The Constitutions and the charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical analysis). — М., 2013.
6. *Mikhaleva, N. A.* Legal aspects of modern Russian federalism // Federal Structure of Russia: the history and modernity. — М., 1995.
7. *Mikhaleva, N. A.* Problems of federalism and autonomy in Russian jurisprudence // Actual Problems of Constitutional and Municipal Law: a collection of articles dedicated to the 75-th Anniversary of Academician O.E. Kutafin. — М., 2012.
8. *Ovsepyan, J. I.* Legislative powers and interests of the constituent entities of the Russian Federation: to the question of providing implementation of the constitutional principle of separation of jurisdictions and powers between the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation. The 20th Anniversary of the 1993 Constitution of the Russian Federation // Journal of Constitutional Justice. — 2014. — № 1.
9. *Simonyan, G. P.* The mechanism of providing the interests of the constituent entities of the Russian Federation in the activities of the federal state authorities // Russian Law Journal. — 2006. — № 3.
10. *Smolenskaya, A. A.* The problems of representation in the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. — 2012. — № 12.
11. *Umnova (Konyukhova), I. A.* Modern Russian federalism and international experience: The results of formation and development perspectives. — М., 2004.

ДЕМОКРАТИЯ В КОНСТИТУЦИЯХ И УСТАВАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируются и сравниваются содержание норм, особенности закрепления в конституциях и уставах субъектов РФ местного самоуправления как основы конституционного строя страны, как вида публичной власти, как субъективного права. Исследуя закрепление прав человека в конституциях и уставах субъектов РФ, Н. А. Михалёва¹ провела классификацию, выделив не традиционные политические права, а группу общественно-политических прав и свобод. Автором статьи исследуется правомерность использования термина «петиция», выделения особых механизмов и процедур для ее реализации в субъектах федерации.

На основе анализа положений действующего законодательства субъектов РФ в статье сделан вывод о том, что закрепление петиции как формы народовластия может быть расценено как дополнительная гарантия реализации демократических основ региональной государственности в современной России. В статье обосновывается мнение о единой идее, родственности, лежащей в основе таких форм прямой демократии, как коллективное обращение, петиция, народная инициатива, наказ, но различиях по кругу вопросов и количеству подписей инициаторов, по форме подачи (устной или письменной) и оформлению, адресату и процедурам.

Проведенный сравнительный анализ норм современных конституций и уставов субъектов РФ позволил автору предложить расширение перечня группы общественно-политических прав, данный Н. А. Михалёвой, посредством включения права на народную инициативу, наказ, публичные слушания, обсуждения, территориальное общественное самоуправление, голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований.

¹ Труды Н. А. Михалёвой по теории конституции, федерализма, статуса субъектов РФ внесли значительный вклад в науку конституционного права. Объединив два своих научных пристрастия (теорию конституции и теорию федерализма), Надежда Александровна стала создателем новой научной школы — сравнительного права конституций и уставов субъектов РФ. Она внесла свое, оригинальное видение предмета, проведенный ею анализ источников, конституционно-правовых норм, уровня субъектов РФ через призму теории конституции и теории федерализма дает уникальный срез видения основ конституционного строя и их развития в конституциях, уставах. Рассматривая конституционное закрепление демократической природы региональной государственности, Н. А. Михалёва выделяла ряд принципов, которые автор статьи дополняет местным самоуправлением.

© Комарова В. В., 2017

* Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
vvalentinak@ya.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: конституции, уставы, субъекты РФ, местное самоуправление, общественно-политические права, петиция, народная инициатива, наказ, публичные слушания, обсуждения, территориальное общественное самоуправление, голосование, изменение границ, преобразование муниципальных образований.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.094-106

Местное самоуправление как вид публичной власти в конституциях (уставах) субъектов РФ закреплен весьма разнообразно, что очевидно из анализа структурных элементов этих актов. Встречаются субъекты Федерации, в тексте конституций (уставов) которых совершенно отсутствует структурная единица, посвященная местному самоуправлению (например, Белгородская область). Несколькоими статьями ограничили уставы Астраханской (ст. 6), Волгоградской (ст. 8), Костромской (ст. 10) областей.

В некоторых субъектах РФ муниципальной власти посвящены целые разделы, однако состоящие из нескольких статей. Так, в Уставе Краснодарского края (разд. VII «Местное самоуправление в крае»)² четыре статьи, Республики Татарстан (разд. V «Местное самоуправление»)³ — пять статей, Мурманской области (разд. VII «Местное самоуправление»)⁴ — девять статей.

Некоторые субъекты Федерации, посвятив местному самоуправлению разделы, по традиции нормотворческой техники разделили их на главы. В Уставе Иркутской области, к примеру, разд. IV «Основы местного самоуправления в Иркутской области», состоит из двух глав: «Основные начала организации и осуществления местного самоуправления в Иркутской области» и «Основные гарантии самостоятельности органов местного самоуправления в Иркутской области»⁵.

Устав Московской области содержит разд. 5 «Местное самоуправление в Московской области», состоящий из гл. 5.1. «Понятие местного самоуправления, его территория и статус», гл. 5.2 «Формы осуществления местного самоуп-

равления. Органы местного самоуправления» и гл. 5.3 «Гарантии и защита прав местного самоуправления».

Раздел 3 «Организация местного самоуправления в Самарской области» Устава Самарской области⁶ включает четыре главы: «Территориальная организация местного самоуправления в Самарской области» (гл. 13), «Органы и должностные лица местного самоуправления в Самарской области» (гл. 14), «Гарантии осуществления местного самоуправления на территории Самарской области» (гл. 15), «Наделение органов местного самоуправления в Самарской области отдельными государственными полномочиями» (гл. 16).

Однако, следуя традиции нормотворчества, некоторые субъекты РФ, выделив разделы о местном самоуправлении, свели их структуру к одной, часто одноименной с названием раздела главе. Так, Устав Курской области содержит разд. VII «Местное самоуправление в области» и состоит из гл. 14 «Общие принципы организации местного самоуправления в области»⁷. В Уставе (Основном Законе) Калининградской области разд. VIII «Местное самоуправление в Калининградской области» включает одноименную гл. 16⁸.

Не всегда конституции и уставы субъектов РФ ограничивают регулирование местного самоуправления специально выделенной частью. Так, в Уставе Оренбургской области помимо специальной гл. 7 «Местное самоуправление», вопросы взаимодействия Законодательного собрания, Правительства области и органов местного самоуправления регулируются специальной гл. 8; государственной и муниципальной службе посвящена гл. 9.

² Кубанские новости. 1997. 11 сент.

³ Республика Татарстан. 2002. 30 апр.

⁴ Мурманский вестник. 1997. 6 дек.

⁵ Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2009. № 9.

⁶ Волжская коммуна. 2006. № 237.

⁷ Курская правда. 2001. 5 окт.

⁸ Янтарный край. 1996. 26 янв.

Структура конституций (уставов) субъектов РФ разрабатывается их законодателями с учетом требований законодательной техники, мировых и национальных конституционных традиций, необходимости сохранения и развития конституционных ценностей. Помимо других причин, структура конституции (устава) обусловлена удобством пользования актом, его максимальной компактностью, доступностью для понимания граждан. Безусловно, желательны полнота и четкость используемых формулировок, завершенность и логичность устанавливаемых механизмов.

Для простоты восприятия в структуре конституции (устава) субъекта РФ целесообразнее выделять специальный структурный элемент, посвященный местному самоуправлению, например, раздел, логично включающий главы, состоящий из статей. Далеко не все конституции (уставы), использующие для закрепления местного самоуправления только статьи, имеют их наименование, что не способствует поиску необходимых норм жителями соответствующего субъекта РФ.

Содержательная характеристика местного самоуправления в конституциях, уставах субъектов Федерации зависит от воли законодателя.

В конституциях, уставах субъектов Федерации имеются различные аспекты местного самоуправления. Право на местное самоуправление установлено в Республике Тыва, Приморском крае, Астраханской, Воронежской, Ивановской, Костромской областях. Местное самоуправление как форма народовластия закреплено в уставах Курской области и Алтайского края; как вид публичной власти — в Уставах Ивановской, Воронежской, Кемеровской, Вологодской областей.

В Уставе Иркутской области сформулированы цели местного самоуправления (ст. 82): «обеспечение самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения исходя из его интересов на основе гарантированности прав граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий по решению вопросов местного значения, учета исторических и иных местных традиций, необходимости достижения баланса местных и государственных интересов, развития межмуниципального сотрудничества». Эта новелла регионального законодателя может стать примером определения идеологии муниципальной власти.

Закрепляя принципы в сфере местного самоуправления, законодатели субъектов РФ пошли по двоякому пути: в Уставе Вологодской области установлены принципы деятельности органов государственной власти области в сфере местного самоуправления. В Конституции Республики Саха (Якутия) (ст. 98) перечислены принципы осуществления местного самоуправления:

- 1) законности, самостоятельности, ответственности;
- 2) сочетания местных и общегосударственных интересов с учетом экономико-географических особенностей;
- 3) соразмерности материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления;
- 4) соблюдения национально-этнических и исторических традиций;
- 5) подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, а также открытости их деятельности.

В Уставах Кемеровской и Свердловской областей также закреплены принципы организации местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления не только устанавливаются в конституциях и уставах субъектов Федерации, но и являются формой проявления особенностей того или иного субъекта РФ. Например, в Конституции Республики Саха (Якутия) (ст. 99) закреплено, что местное самоуправление осуществляется в улусах (районах), городе республиканского значения Якутске, городах, наслеггах, поселках и других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; в местностях компактного проживания коренных малочисленных народов Севера местное самоуправление осуществляется с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом. В Уставе Самарской области (ст. 101) перечисляются территории, где осуществляется местное самоуправление: в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах.

Законом Волгоградской области от 29 июня 2012 г. в Устав введено (ст. 8.1) понятие казачества, которое характеризуется как «исторически сложившаяся общность, имеющая самобытные традиции и культуру. Органы государственной власти Волгоградской области в целях восстановления исторической справедливости в отношении казачества осуществляют необходимые меры по реализации федераль-

ного законодательства о казачестве, принимают нормативные правовые акты по вопросам возрождения казачества в Волгоградской области и обеспечивают их исполнение».

Официальные символы муниципальных образований, закрепленные в Конституции Республики Тыва, в Уставе Приморского края, можно также расценивать как дополнительную гарантию национальных и исторических традиций в соответствующем субъекте Федерации. Официальные символы муниципальных образований призваны отражать исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Н. А. Михалёва, исследовав права человека, провела их авторскую классификацию, выделив не традиционные политические права, а группу общественно-политических прав и свобод. «К общественно-политическим правам и свободам граждан России, реализуемым в регионах, относятся права на: объединение; манифестации; жалобу (индивидуальную) и петиции (публичные обращения); участие в управлении делами государства; доступ к государственной службе; участие в отправлении правосудия»⁹.

Анализ действующих основных законов субъектов Федерации позволяет расширить данный Н. А. Михалёвой перечень прав, поскольку перечень корреспондирующих им форм прямой демократии расширяется. Процесс этот обусловлен в том числе и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, неоднократно формулировавшего наличие интересов жителей муниципальных образований, субъектов Федерации и иные, а также провозглашавшего демократические институты конституционными ценностями, способными выявить общий интерес и достичь его¹⁰.

Законодатели субъектов Федерации используют метод двойного перечня форм прямой демократии, общественно-политического участия: отдельно для осуществления государственной власти и местного самоуправления.

Примером наиболее полного закрепления может стать ст. 68 Устава Брянской области¹¹, содержащая перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Так, в Брянской области население непосредственно осуществляет местное самоуправление и участвует в его осуществлении через:

- местный референдум по вопросам местного значения; муниципальные выборы;
- голосование по отъёму депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан для решения вопросов местного значения;
- правотворческую инициативу граждан по вопросам местного значения;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения;
- собрание граждан для обсуждения вопросов местного значения;
- конференцию граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления;
- иные формы, не противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, законам Брянской области.

В статье 4 Устава Ивановской области закреплены только формы участия населения в управлении делами: «Граждане и их объединения вправе: обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления Ивановской области; принимать участие

⁹ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013. С. 74.

¹⁰ Комарова В. В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. 2015. № 1 (8). С. 1385—1387; Она же. Прямая демократия в системе конституционных ценностей // Сборник международной конференции «Демократия как конституционная ценность и международное право». МГЮА, 2—4 апреля 2015 г. М., 2015. С. 4—9.

¹¹ Официальная Брянщина. 2012. 21 дек.

в разработке нормативных правовых актов органов государственной власти Ивановской области; осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти Ивановской области»¹².

Согласно Уставу Московской области на ее территории обеспечиваются и гарантируются правовые институты демократии, включающие: общероссийский, областной и местный референдумы; систему выборов депутатов и должностных лиц; гражданскую инициативу; народное обсуждение. По решению законодательного органа государственной власти Московской области вопрос, отнесенный к ведению субъекта, может быть вынесен на консультативный референдум, результаты которого имеют рекомендательный характер. Органы государственной власти вправе выносить важнейшие вопросы социально-экономического развития и проекты нормативных правовых актов Московской области на областное народное обсуждение.

Отметим широту закрепления в конституциях и уставах субъектов Федерации подходов к классификации форм демократии, количество закрепляемых форм, остановимся на тех, которые не вошли в один из первых комплексных трудов, написанных Н. А. Михалёвой, по сравнению конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Институт обсуждений остался за пределами перечня, данного Н. А. Михалёвой. Ускорение развития этой формы демократии и, как следствие, закрепление ее в конституциях и уставах субъектов Федерации дал федеральный законодатель. Именно указы Президента РФ подтолкнули к внедрению общественного обсуждения проектов законов и подзаконных актов¹³; обсуждению общественных инициатив в электронной форме (проект «Российская общественная инициатива», порталы «Электронная демократия» в субъектах РФ)¹⁴.

Эту форму народовластия закрепили в конституциях и уставах такие субъекты Российской Федерации, как Амурская, Воронежская, Иркутская, Омская, Кемеровская, Томская, Тульская области, Кабардино-Балкарская Республика и др.

Согласимся с мнением В. А. Кряжкова о том, что «общественное обсуждение проектов законов, иных нормативных правовых актов и важных решений — особый вид государственно-правовых отношений, возникающих между органами публичной власти и гражданским обществом в связи с нормотворчеством, в рамках которых гражданам (их представителям, объединениям) официально предлагается в установленном порядке выразить свое мнение (внести предложение, замечание, дополнение) по поводу разрабатываемых указанными органами правовых актов для последующего его учета при принятии соответствующего закона, иного нормативного правового акта или важного решения»¹⁵.

Например, в Конституции Республики Алтай (ст. 147) закреплён институт обсуждения как элемент, стадия ее принятия: «...после обсуждения ее народом принимается Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай большинством голосов, не менее двух третей от установленного числа депутатов Республики Алтай»¹⁶.

Анализ регионального законодательства показал, что подобные обсуждения нормативно признаются в качестве элемента нормотворческого процесса на уровне уставов (основных законов) в таких областях, как Калужская (ст. 10), Нижегородская (ст. 9) и Омская (ст. 36).

Одной из форм проявления общественно-политической активности в субъектах Федерации, без сомнения, может быть назван опрос, который закреплён в конституциях и Уставах Республики Алтай, Иркутской, Омской, Кемеровской областей и др.

¹² Собрание законодательства Ивановской области. 2009. 6 марта.

¹³ Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Кряжков В. А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. № 1. С. 17—23.

¹⁶ Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21.

Одна из неназванных Н. А. Михалёвой, но закрепляемых в конституциях и уставах субъектов Федерации форма прямой демократии — публичные слушания. Как форма демократии они непосредственно осуществляются гражданами, закреплены в Уставах Иркутской, Калужской, Магаданской и Мурманской областей. Так, в Уставах Красноярского (ст. 156)¹⁷ и Приморского (ст. 61)¹⁸ краев, Амурской (ст. 65)¹⁹, Московской (ст. 91), Орловской (ст. 36), Тамбовской (ст. 82, 100) областей закреплено, что по проекту краевого бюджета и проекту годового отчета о его исполнении проводятся публичные слушания. В Московской области общественные слушания названы основными источниками информации населения области наравне с областными и местными средствами массовой информации.

Особое внимание уделяется вопросам, выносимым для обсуждения на публичные слушания в субъектах Федерации. Поскольку это форма осуществления государственной и муниципальной власти, формулировка тематики содержит как конкретные вопросы, так и общие формулировки. Не преувеличивая достоинства этого института и не разделяя мнение о том, что публичные слушания позволяют придать большую легитимность принимаемым публично-властным решениям²⁰, отметим их как форму прямой демократии, способствующую достижению общественного согласия.

Н. А. Михалёвой проведен подробный анализ конституций и уставов субъектов в сфере прав общественно-политической группы. Так, в отношении права на обращение она пишет: «Как и в Конституции Российской Федерации (ст. 33), в конституциях и уставах ее субъектов закреплено право граждан на жалобу и петицию, т.е. индивидуальное и коллективное обращение в государственные и муниципальные органы власти как по личным, так и по общественно значимым вопросам. Соответствующие нормы имеются в Конституциях Алтая (ст. 40), Карелии (ч. 1 ст. 22), Кабардино-Балкарии (ст. 38), Марий Эл (ст. 33), Хакасии (ст. 29), Чеченской Республики (ст. 30); уставах Алтай-

ского края (ст. 15); областей — Амурской (ст. 30), Архангельской (ст. 17), Брянской (ст. 10), Воронежской (п. 3 ч. 4 ст. 11), Калужской (ст. 10), Магаданской (ст. 20), Московской (ст. 18) и др.». Автор использовала не закрепленный в федеральном законодательстве термин «петиция», обозначая им коллективное обращение в государственные и муниципальные органы власти по общественно значимым вопросам.

Законодатели субъектов Федерации используют в законодательстве термин «петиция» как взаимозаменяемое с понятием «коллективное обращение» (Кемеровская и Курганская области, Алтайский край).

Наравне с правом граждан на законодательную инициативу закрепляется право на обращение с петицией в органы государственной власти в Уставе Тамбовской области (гл. 10)²¹: «Жителям области обеспечивается право на коллективные обращения с письменными петициями в органы государственной власти области об осуществлении законодательных, исполнительных или судебных мер по важным вопросам, затрагивающим интересы населения области. Органы государственной власти области в пределах своих полномочий в месячный срок рассматривают вопросы, изложенные в петициях, и информируют подавших их граждан о результатах рассмотрения и принятых мерах». Петиция, при наличии под ней не менее трех тысяч подписей граждан, подлежит обязательному рассмотрению на заседании областной Думы или главой администрации области по их компетенции (ст. 48). Областная Дума принимает постановления в том числе по предложениям, поступившим в областную Думу в порядке обращения граждан с петициями (ст. 54).

В Уставе Томской области (ст. 54) регламентация гражданской законодательной инициативы также производится с использованием термина «петиция»: «Население области осуществляет гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Думу от имени не менее чем одного процента от числа граждан, обладающих активным избирательным

¹⁷ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29.

¹⁸ Устав Приморского края. Владивосток, 1995.

¹⁹ Амурская правда. 1995. 20 дек.

²⁰ *Очеретина М. А.* Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12.

²¹ Тамбовская жизнь. 1994. 6 дек.

правом, петиции с предложением о принятии, изменении, признании утратившим силу или отмене закона Томской области и соответствующего проекта закона Томской области». Жителям области гарантируется право на коллективные обращения в органы государственной власти с письменными петициями об осуществлении законодательных, исполнительных или судебных мер по вопросам, затрагивающим их интересы²².

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югра термины «коллективное обращение» («петиция») используются для определения формы инициирования проведения опроса (ст. 10 Закон от 8 мая 1998 г. «О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»)²³.

Федеральный законодатель в процессе регламентирования отраслевых сфер путем перечня форм участия населения в решении определенных вопросов, например в охране окружающей среды, применил термин «петиция» в таком смысле, который позволил законодателю в субъектах РФ не только использовать данную терминологию, но и предполагать, что это — самостоятельная форма участия населения в решении обозначенных вопросов. Так, наравне с обращениями о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране; правом принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, референдумах по вопросам охраны окружающей среды назван сбор подписей под петициями (ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды»²⁴).

В результате использование этого термина для отражения, по сути, самостоятельной формы участия населения в решении вопросов охраны окружающей среды встречается в Экологических кодексах Республики Башкортостан (1992 г.) и Республики Татарстан (2009 г.); Законах «Об охране окружающей среды» в Республике Саха (Якутия) (2003 г.); Республики Тыва

(2003 г.); Республики Хакасия (2004 г.); Законе Волгоградской области «О защите зеленых насаждений в населенных пунктах Волгоградской области» (2001 г.); Законе Воронежской области «Об общественных экологических инспекторах» (2014 г.).

В Алтайском крае используются в качестве самостоятельных форм народовластия: петиция, коллективное обращение, краевая народная законодательная инициатива.

Петиция — коллективное обращение граждан, подписанное 300 и более гражданами, направленное губернатору края, краевому Законодательному собранию, органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления (главе местной администрации городского округа или муниципального района либо представительному органу городского округа или муниципального района). В муниципальном образовании с числом населения менее 300 чел. петицией является коллективное обращение в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, подписанное более чем 50 % граждан²⁵.

Краевая народная законодательная инициатива — предложение обладающими активным избирательным правом гражданами РФ проекта закона (иного нормативного правового акта) по предметам ведения Алтайского края или совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края для последующего его принятия Алтайским краевым Законодательным собранием. Ходатайство о возбуждении процедуры краевой народной законодательной инициативы принимается Алтайским краевым Законодательным собранием к рассмотрению при соответствии его предъявляемым законом Алтайского края требованиям и наличии под ним не менее 300 подписей избирателей с указанием о себе соответствующих данных. Краевая народная законодательная инициатива считается успешно осуществленной в случае поддержки ее избирателями Алтайского края в количестве не менее 1 % общего их числа.

²² Томский вестник. 1995. 30 авг.

²³ Новости Югры. Спец. вып. 1998. 23 мая.

²⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁵ Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 128 (ч. 2).

Коллективное обращение граждан — письменное обращение в государственный орган Алтайского края, орган местного самоуправления или к должностному лицу, подписанное двумя и более гражданами, а также устное обращение двух или более лиц к указанным органам или должностным лицам.

Различие между петицией и коллективным обращением, народной инициативой проводится по кругу вопросов и количеству подписей инициаторов, форме подачи (устной или письменной) и оформлению, адресату и процедурам.

Предметами петиции могут быть:

- 1) внесение губернатору Алтайского края или в Алтайское краевое Законодательное собрание предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих значение для всего или части населения края и относящихся к ведению соответственно органов исполнительной и законодательной власти края, внесение в органы местного самоуправления или должностным лицам органов местного самоуправления предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих значение для всего или части населения муниципального образования и относящихся к ведению органов местного самоуправления;
- 2) сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов государственными органами края, органами местного самоуправления и их должностными лицами, влекущее нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 3) сообщение о недостатках в работе государственных органов края, органов местного самоуправления и должностных лиц, влекущих нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 4) сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов государственными, муниципальными организациями и (или) их должностными лицами, влекущем нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 5) просьба граждан о восстановлении или защите их нарушенных прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

С одной стороны, анализ законодательства указывает на недостаточные основания для выделения особой процедуры петиций из обращений и народной инициативы. Об искусственном выделении петиции свидетельствует

и то, что цель, поставленная перед петицией, может быть выполнена имеющимся коллективным обращением и народной инициативой. С другой стороны, создание дополнительных механизмов для достижения конкретной цели (как для петиции) может быть расценено как создание дополнительных гарантий субъективного права на управление делами государства, решение вопросов местного значения.

Дело в том, что существует еще одна форма прямой демократии, сходная с названным правом граждан на жалобу и петицию, т.е. индивидуальное и коллективное обращение в государственные и муниципальные органы власти, но существенно отличающаяся как по формулировкам, так и по механизмам. Речь идет о народной инициативе.

Отметим, что нет единообразия в формулировках и наполнении термина «гражданская инициатива». Используются термины «народная законодательная инициатива» (Устав Мурманской области), «народная правотворческая инициатива» (Конституция Республики Кабардино-Балкария), «краевая народная законодательная инициатива» (Устав Алтайского края), «краевая народная инициатива» (Устав Красноярского края), «народная правотворческая инициатива» (Уставы Амурской, Калужской, Кемеровской, Липецкой областей), «гражданская инициатива» (Уставы Воронежской и Тульской областей), «законодательная инициатива» (Уставы Иркутской, Брянской, Калининградской, Мурманской областей, Конституция Республики Хакасия и др.). Безусловно, приведение к одному знаменателю терминологии — шаг к унификации и упрощению использования народом этой формы народовластия.

Отметим широкое понимание законодателем Московской области термина «гражданская инициатива», поскольку в Уставе области указано, что она может иметь своей целью:

- а) проведение областного или местного референдума;
- б) внесение в органы государственной власти и местного самоуправления, к государственным должностным лицам и должностным лицам местного самоуправления Московской области предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их компетенции и затрагивающих интересы населения области;
- г) отставку должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления Московской области.

Аналогичная трактовка гражданской инициативы закреплена в Уставе Воронежской области (ст. 10).

Наполнение термина «гражданская инициатива» далеко не всегда происходит так широко, как в Уставе Московской и Воронежской областей. Чаще всего речь идет об инициировании всех нормативных правовых актов или только о законодательной инициативе.

Особо отметим закрепленное в законодательстве субъектов РФ, в отличие от федерального уровня, право граждан инициировать поправки, пересмотр, изменение конституции (устава) субъекта, иногда — возможность предложить проект нового основного закона.

Так, предложения о поправках к Конституции Удмуртской Республики могут вносить не менее 50 тыс. избирателей, проживающих в Удмуртской Республике; об изменении Конституции Республики Хакасия — не менее 5 % граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих на территории Республики, обладающих избирательным правом; о внесении изменений в Устав Приморского края — не менее 2 % граждан РФ, место жительства которых расположено на территории края, обладающих активным избирательным правом; предложения о поправках к Уставу Воронежской области требуют сбора не менее 40 тыс. подписей избирателей; о внесении поправок в Устав Кемеровской области могут вносить не менее 50 тыс. человек; о внесении изменений и (или) дополнений в Устав Мурманской области — не менее 5 % граждан РФ и др.

В Иркутской области народ может инициировать не только изменение основного закона, но и проект нового (ст. 89). Право уставной законодательной инициативы в Законодательном собрании требует сбора не менее чем двух тысяч подписей граждан РФ, место жительства которых расположено на территории области, обладающих активным избирательным правом на выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области. Такие примеры, хоть и неоправданно редкие, по мнению автора, могут быть проявлением учредительной власти²⁶.

Одной из трансформировавшихся из группы обращений форм, наравне с народной инициативой и коллективным обращением, является наказ. Подтверждением этой теоретической конструкции о единых истоках и общих чертах обращений и наказов может стать Закон Архангельской области «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов»²⁷.

Институт наказа в конституциях и уставах субъектов РФ практически не упоминается. Исключение составляет Устав Курской области, где закреплено, что деятельность депутата, направленная на реализацию наказов избирателей, финансируется из бюджета области, а порядок и объемы финансирования определяются соответствующим законодательством (ст. 26)²⁸.

В некоторых муниципальных образованиях 39 субъектов РФ упоминается институт наказов при осуществлении публичной власти. Наказы между тем в законах субъектов Федерации упоминаются как форма работы депутатов — в Республике Адыгея, Смоленской области, как форма осуществления публичной власти — в Республике Бурятия, Краснодарском крае, Еврейской автономной области.

В Республике Мордовия законом регламентируются указы только кандидатам в депутаты Государственного собрания Республики Мордовия, аналогично этот вопрос урегулирован в Республике Тыва, Камчатском, Приморском краях, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Курской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Псковской, Самарской, Тюменской областях, а также в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

В Республике Саха (Якутия) приняты два закона, регулирующих механизм подачи наказов избирателей народным депутатам Республики Саха (Якутия), и отдельно — депутатам представительных органов местного самоуправления и главам муниципальных образований в Республике.

²⁶ Комарова В. В. Учредительная власть: теория и механизм ее реализации // Евразийский юридический журнал. 2011. № 4 (35). С. 61—64. ; Она же. Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1374—1382.

²⁷ Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2006. № 9.

²⁸ Сборник законодательства Курской области. 2001. № 4. Разд. 1 (ч. 1).

Только как форма осуществления местного самоуправления наказ закреплен в законодательстве Волгоградской области.

В Еврейской автономной области адресатами наказов (предложения жителей области по вопросам, направленным на социально-экономическое развитие, повышение уровня и качества жизни населения, повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований) являются кандидаты в депутаты и избирательные объединения (ст. 2); в Самарской области — кандидаты в депутаты Самарской Губернской думы, избирательные объединения, участвующие в соответствующих выборах; согласно Закону Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (ст. 2) наказания могут направляться в региональное отделение избирательного объединения или отдельному кандидату из списка.

Отметим эту положительную тенденцию выстраивания правовой взаимосвязи между избирателями и политическими партиями в законодательстве субъектов Федерации с использованием института наказов.

Единство идеи, родственность, лежащая в основе таких форм прямой демократии, как коллективное обращение, петиция, народная инициатива, наказ, позволяет сделать вывод о том, что все они трансформировались из обращений. Сегодня они различаются между собой по кругу вопросов и количеству подписей инициаторов, по форме подачи (устной или письменной) и оформлению, адресату и процедурам.

Однотипные на первый взгляд формы обращений — формулировка народом своих мыслей по разным вопросам и направление их органам публичной власти для принятия последними решения, вызывает правомерный вопрос об их необходимости. Вольтер писал, что «многочисленность законов в государстве есть то же, что большое число лекарей: признак болезни и бессилия».

На искусственное выделение перечисленных форм указывает то, что цель, поставленная перед ними, может быть выполнена

имеющимся уже обращением. В то же время создание дополнительных механизмов для достижения конкретной цели может быть расценено как создание дополнительных гарантий демократичности региональной государственности в Российской Федерации, возврата доверия граждан к закону и действиям государства, к публичной власти. В решении Конституционного Суда РФ, где впервые упомянут принцип поддержания доверия, указаны следующие требования: сохранять разумную стабильность правового регулирования; не вносить произвольных изменений в действующую систему норм; устанавливать переходный период для адаптации к изменениям правового регулирования²⁹.

Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, по мнению Н. А. Арапова, имеет основания в положениях преамбулы и ст. 1, 2, 7, 17, 18, 21 Конституции РФ 1993 г., определяющих Россию как основанное на гражданском мире демократическое, правовое и социальное государство, где человек, его права и свободы, включая достоинство личности, являются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита — обязанность государства, а основные права и свободы человека неотчуждаемы, принадлежат каждому от рождения, непосредственно действуют, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность власти и обеспечиваются правосудием³⁰.

В правовом смысле «механизмы обеспечения доверия — это прежде всего система права и правоприменения»³¹. А. Н. Кокотов справедливо отмечает, что доверие соединяется «с осознанием важности институтов контроля и ответственности»³².

Вероятно, увеличение количества форм народовластия в субъектах Федерации на уровне конституций и уставов — формальный признак открывающихся возможностей процесса согласования интересов.

В конституциях и уставах субъектов РФ в качестве формы и, как следствие, корреспондирующего субъективного права названы:

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 № 8-П // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Арапов Н. А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 10.

³¹ Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. 2014. № 1. С. 19.

³² Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. С. 143.

- территориальное общественное самоуправление — в Республике Тыва, Алтайском, Красноярском, Пермском краях, Брянской, Владимирской, Воронежской, Иркутской, Калужской, Магаданской, Мурманской, Московской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Тамбовской, Томской, Тюменской областях, Ненецком автономном округе;
 - голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования — в Пермском крае, Брянской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Магаданской областях.
- Таким образом, по истечении времени можно расширить перечень группы общественно-политических прав, данный Н. А. Михалёвой, посредством включения права на народную инициативу, наказ, публичные слушания, обсуждения, территориальное общественное самоуправление, голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. — 2014. — № 1.
2. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. — М., 2004.
3. Кряжков В. А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. — 2013. — № 1.
4. Михалёва Н. А. Идеологические аспекты реализации советской конституции // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. — М., 1982.
5. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
6. Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
7. Михалёва Н. А. Конституция, политика и социальный прогноз // Советское государство и право. — 1991. — № 3.
8. Михалёва Н. А. Понятие и система принципов социалистической Конституции // Правоведение. — 1977. — № 6.
9. Михалёва Н. А. Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы // Lex Russica. — 2008. — № 3.
10. Михалёва Н. А. Структура конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Право и государство. — 2008. — № 5.
11. Михалёва Н. А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. — 2009. — № 1 (49).

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

DEMOCRACY IN THE CONSTITUTIONS AND CHARTERS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION³³

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
vvalentinak@ya.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *This article analyzes and compares the content of norms and particularities of enshrining local self-government in the constitutions and charters of the RF constituent entities as the basis of the constitutional order of the country, as a kind of public authority, and as a subjective right. Examining implementation of human rights in constitutions and charters of the RF constituent entities, Nadezhda A. Mikhaleva made a classification by distinguishing socio-political rights and freedoms rather than traditional political rights. The author of the article examines the reasonableness of using the term "petition", applying specific mechanisms and procedures for its implementation in the constituent entities of the Federation.*

On the basis of an analysis of the provisions of the effective legislation of the RF constituent entities the author of the article concludes that entrancing a petition as a form of the rule of the people can be considered as an additional safeguard of realization of democratic foundations of regional statehood in modern Russia. The article justifies the opinion with regard to a single idea and affinity underlying such forms of direct democracy as a collective appeal, petition, public initiative, a mandate, and differences in a scope of issues and a number of initiators' signatures, in an application form (oral or written) and design, addressee, and procedures.

The comparative analysis of the rules of modern constitutions and charters of constituent entities allowed the author to propose an extension of the list of socio-political rights compiled by Nadezhda A. Mikhaleva by means of including the rights to the people's initiative, mandate, public hearings, debates, territorial public self-government, voting on border changes and reformation of municipal entities.

Keywords: *Constitutions, charters, the constituent entities of the Russian Federation, local self-government, socio-political rights, petition, people's initiative, mandate, public hearings, debate, territorial public self-government, voting, border changes and reformation of municipal entities.*

BIBLIOGRAPHY

1. Zorkin, V.D. Problems of constitutional law development of Russia // Bulletin of the Moscow State University. — 2014. — № 1.
2. Kokotov, N.A. Trust. Distrust. Law. -M., 2004.
3. Kryazhkov, V.A. Public discussion of draft legislation and other major decisions in the Russian Federation (Constitutional Law Problems) // Journal of Constitutionalism and Human Rights. — 2013. — № 1.
4. Mikhaleva, N.A. The ideological aspects of implementation of the Soviet Constitution // Theoretical Issues of Implementation of the Constitution of the USSR. -M., 1982.
5. Mikhaleva, N.A. The Constitution and the statutes of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical analysis). -M., 2013.

³³ Works written by Nadezhda A. Mikhaleva and devoted to the theory of constitution, federalism, the status of the RF constituent entities have made significant contributions to the science of constitutional law. As a result of combining two scientific preferences (the theory of the Constitution and the theory of federalism), Nadezhda Aleksandrovna became the founder of a new scientific school -- comparative law of constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation. She conveyed her own genius vision of the subject. The analysis of sources, constitutional law rules, levels of the RF constituent entities through the prism of the theory of Constitution and the theory of federalism gives a unique survey of the foundations of the constitutional system and their development in the constitutions and charters. Considering the constitutional recognition of a democratic nature of the regional statehood, Nadezhda A. Mikhaleva distinguished a number of principles that the author of the article supplements with the local government.

6. *Mikhaleva, N.A.* The Constitution of 1993 — the legal model of the present and the future of Russia // Lex Russica. — 2013. — №12.
7. *Mikhaleva, N.A.* Constitution, politics and social forecast // Soviet State and Law. — 1991. — № 3.
8. *Mikhaleva, N.A.* The concept and system of principles of the Socialist Constitution // Jurisprudence. — 1977. — № 6.
9. *Mikhaleva, N.A.* The procedure for adoption, revision and amendment of regional Constitutions and Charters // LexRussica. — 2008. — № 3.
10. *Mikhaleva, N.A.* The structure of constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation // Law and the State. -- 2008. -- № 5.
11. *Mikhaleva, N.A.* Legal features of the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation as a systematic value // Law and the State: The theory and practice. -2009. № 1 (49).

Н. И. Зуев*

УСТАВ МАГАДАНСКОЙ ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ РАЗРАБОТКИ

Аннотация. В статье на основе анализа нормативных правовых актов советского и постсоветского периодов уделяется внимание федеративным преобразованиям в России в 1990—1993 гг., прослеживается становление Магаданской области как полноправного субъекта РФ. На основе архивных материалов представлена история принятия Устава Магаданской области. Устав Магаданской области создавался на протяжении двух лет в условиях сложных отношений, вплоть до противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти Магаданской области.

В статье прослеживается мысль о том, что конституирование Магаданской области как самостоятельного субъекта РФ неразрывно связано с обновлением российской государственности, реформированием федеративных отношений в России, претворением в политико-государственную жизнь нашей страны принципа разделения властей.

Магаданская область, как и другие края и области, прошла путь от административно-территориальной единицы высшего уровня в составе РСФСР до полноправного субъекта РФ. Разработав и приняв свой первый основополагающий нормативный правовой акт, Магаданская область тем самым реализовала конституционно закрепленное правомочие на Устав, которым наряду с Конституцией РФ определяется ее статус.

Ключевые слова: Конституция РФ, федерализм, федеративные отношения, субъект РФ, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Устав Магаданской области, проект Устава области, Магаданская областная Дума, администрация Магаданской области.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.107-120

Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. являлась суверенным советским социалистическим государством (ст. 68), формально — федеративным, что закреплялось в самом ее названии, но фактически — унитарным с автономными единицами различного правового статуса.

Автономная республика определялась как советское социалистическое государство, находящееся в составе РСФСР, которое вне пределов прав Союза ССР и РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению. Автономные республики имели свои конститу-

ции. Автономные области и автономные округа таких прав не имели, при этом первые входили в состав краев, а вторые находились в составе края или области, т.е. административно-территориальных единиц высшего уровня, которые занимали большую часть территории РСФСР. Статус высших органов государственной власти и управления автономной республики определялся отдельным разделом Конституции РСФСР (разд. VI), в то время как в остальных национально-территориальных единицах, а также в административно-территориальных единицах РСФСР устанавливались местные органы государственной власти и управления (разд. VII).

© Зуев Н. И., 2017

* Зуев Николай Иванович, кандидат юридических наук, доцент Северо-Восточного государственного университета

zuev_ni@rambler.ru

685000, Россия, г. Магадан, ул. Портовая, д. 13

Магаданская область в составе РСФСР была образована Указом Президиума Верховного Совета СССР 3 декабря 1953 г.¹ В состав области включались г. Магадан, шесть районов и Чукотский национальный округ, выделенные из состава Хабаровского края.

Конституционно-правовое становление Магаданской области как субъекта РФ неразрывно связано с обновлением российской государственности, реформированием федеративных отношений в Российской Федерации.

12 июня 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»², в ст. 9 которой закреплялось, что «Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР».

В результате конституционной реформы от 15 декабря 1990 г.³ из ст. 82 Конституции РСФСР было исключено указание на то, что автономная область входит в край, а в отношении автономных округов была закреплена формулировка, позволявшая им напрямую входить в состав РСФСР (ч. 1 ст. 83: «Автономный округ находится в составе РСФСР и может входить в край или область»).

24 мая 1991 г. III Съезд народных депутатов РСФСР принимает Законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»⁴. Автономные республики стали именоваться «республиками в составе РСФСР». Конституционно были разделены местные органы государственной власти и управления и местное самоуправление. В новой редакции ст. 137 Конституция закрепляла: «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах являются соответствующие советы народных депутатов», в то

время как местное самоуправление, согласно обновленной редакции ст. 138, осуществлялось населением через соответствующие советы народных депутатов в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах. Соответственно исполнительно-распорядительные функции в краях, областях, автономных областях, автономных округах осуществляли органы государственного управления, а в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах — местная администрация (ч. 1 ст. 146 Конституции РСФСР).

В августе 1991 г. произошла смена политического режима. Из структуры политической власти была устранена КПСС — ядро ее политической системы.

21 августа 1991 г. принимается постановление Верховного Совета РСФСР «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР»⁵. Постановлением вводилась должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа. Президенту РСФСР было предоставлено право впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью в РСФСР, законов РСФСР об автономных областях, автономных округах в РСФСР назначать указанных должностных лиц на соответствующие должности и освобождать от них.

5 декабря 1991 г. принимается Закон РСФСР «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов»⁶. Закон внес весьма существенные изменения в организацию работы краевых и областных советов народных депутатов.

В статье 1 Закона устанавливалось, что краевые, областные советы народных депутатов избирают из своего состава малый совет в количестве не более одной пятой от числа народных депутатов, установленного для соответствующей

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1953. № 21.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

³ Закон Съезда народных депутатов РСФСР от 15.12.1990 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. № 29. Ст. 395.

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. Ст. 776, 778.

⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

⁶ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1794.

щего совета народных депутатов, при этом число народных депутатов, работающих в малом совете на постоянной основе, устанавливалось советом народных депутатов самостоятельно. Председатель краевого, областного совета народных депутатов и его заместители входили по должности в состав малого совета и организовывали его работу.

В период между сессиями краевого, областного совета народных депутатов малый совет наделялся его полномочиями, за исключением полномочий, предусмотренных в ст. 4 Закона. Краевой, областной совет был вправе отменять решения малого совета, но только те, которые противоречили действующему законодательству и решениям совета.

Закон носил временный характер — «до проведения первых сессий советов народных депутатов нового созыва» (ст. 8). Он в равной степени распространялся на края, области, автономные области и автономные округа, т.е. статус этих составных частей РСФСР как бы уравнивался.

Совет народных депутатов Магаданской области избрал малый совет на своей 5-й сессии 21 января 1992 г. в составе председателя, его заместителя и 8 депутатов⁷.

Кроме того, в целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначались его представители на местах. Распоряжением Президента РСФСР 31 августа 1991 г. № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде»⁸ представители Президента РСФСР не только обязывались обеспечивать взаимодействие Президента РСФСР с должностными лицами, с представительными и исполнительными органами власти регионов, но и были вправе осуществлять по поручению Президента РСФСР отдельные полномочия органов государственного управления РСФСР на территории краев, областей, автономной области, автономных округов РСФСР, г. Москвы и г. Ленинграда.

В декабре 1991 г. распался СССР, а 25 декабря этого же года название РСФСР было изменено: «Российская Федерация — Россия»⁹. Между тем вопросы государственного устройства Российской Федерации стояли очень остро. Республики заявляли о своем суверенитете, законами РСФСР от 3 июля 1991 г. четыре из пяти автономных областей (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская) были преобразованы в республики в составе РСФСР¹⁰, края и области стремились повысить свой статус до уровня республик.

В условиях, когда Российской Федерации угрожала опасность повторить судьбу СССР, 31 марта 1992 года были заключены три договора:

- 1) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации;
 - 2) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;
 - 3) Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.
- Они получили родовое название — Федеративный договор.

Характеризуя Договоры и два протокола к ним, необходимо отметить следующее:

- 1) республики в составе Российской Федерации названы суверенными;
- 2) из Протокола к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации вытекало, что не только

⁷ Магаданская правда. 1992. 21 янв.

⁸ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Закон РСФСР от 25.12.1991 г. «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 2. Ст. 62.

¹⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930—934.

республики, автономная область, автономные округа, но и края и области являются субъектами Российской Федерации;

- 3) хотя в Договорах устанавливался различный статус для разных видов субъектов, в Протоколе декларировалось стремление сторон «к выравниванию государственно-правового статуса всех субъектов Российской Федерации».

10 апреля 1992 г. VI Съезд народных депутатов Российской Федерации принял постановление «О Федеративном договоре», которым одобрил этот Договор и постановил: «Включить содержание Федеративного договора как составную часть в Конституцию Российской Федерации»¹¹.

Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»¹² Конституция России была вновь подвергнута весьма существенному реформированию, связанному с распадом СССР, изменением названия государства, принятием 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина, заключением 31 марта 1992 г. Федеративного договора.

В связи с тем, что субъектами РФ в соответствии с Федеративным договором становились также края и области, Конституция была дополнена гл. 9.1 «Край, область в Российской Федерации», разд. VI.1 «Органы государственной власти и управления края, области, автономной области и автономного округа в составе Российской Федерации», состоящим из двух глав: гл. 16.1 «Советы народных депутатов края, области, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации» и гл. 16.2 «Краевая, областная администрация, администрация автономной области, автономного округа». Кроме того, разд. VII получил однозначное название «Местное самоуправление в Российской Федерации».

Как отмечалось, ст. 83 Конституции РФ в результате поправок, внесенных в нее 15 декабря 1990 г., приобрела диспозитивный характер, округа получили право непосредственно входить в состав Российской Федерации. Этим правом воспользовался Чукотский автономный округ, входивший в состав Магаданской области.

17 июня 1992 г. Верховным Советом РФ принят Закон РФ «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»¹³.

Представлялось, что решение Совета народных депутатов Чукотского автономного округа о непосредственном вхождении округа в состав Российской Федерации и указанный Закон РФ в полной мере соответствуют Конституции РФ. Но руководство Магаданской области считало по-другому. Малый Совет Магаданского областного Совета народных депутатов 5 августа 1992 г. обратился в Конституционный Суд РФ с ходатайством о проверке конституционности названного Закона¹⁴. Малый Совет не подвергал сомнению, что в соответствии со ст. 83 Конституции РФ Чукотскому автономному округу принадлежит неотъемлемое право выхода из состава области и непосредственного вхождения в состав Российской Федерации, но в то же время полагал, что данное право в соответствии со ст. 70 Конституции РФ может быть реализовано только по результатам референдума, т.е. на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих на территории Чукотского автономного округа. Решение малого Совета 3 ноября 1992 г. было утверждено Магаданским областным Советом народных депутатов¹⁵. С аналогичным ходатайством обратился в Конституционный Суд РФ и народный депутат Российской Федерации, представитель Президента РФ по Магаданской области С. С. Петрищев.

Конституционный Суд РФ 11 мая 1993 г. вынес постановление № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 г. «О непосред-

¹¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 17. Ст. 898.

¹² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 20. Ст. 1084.

¹³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 28. Ст. 1618.

¹⁴ Решение Малого Совета Магаданского областного Совета народных депутатов от 5 августа 1992 г. № 169 «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о проверке конституционности Закона Российской Федерации «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ственным вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»¹⁶. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации) и соответствующие статьи Конституции Российской Федерации в редакции от 21 апреля 1992 г. закрепили конституционно-правовой статус автономного округа в качестве субъекта Российской Федерации, независимо от его нахождения в крае или области», и «нахождение автономного округа в крае или области, равно как и выход, не влияет на его конституционно-правовой статус, закрепленный Основным Законом и Федеративным договором, а также на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации». Проанализировав основной аргумент ходатайствующей стороны, Конституционный Суд РФ разъяснил, что ч. 3 ст. 70 Конституции «распространяется на такие территориальные преобразования, которые влекут за собой изменение состава Российской Федерации, появление в результате разделения или объединения существующих субъектов Федерации новых субъектов», а «понятия “вхождение” автономного округа в край или область либо “выход” его из края или области не совпадают с понятиями “разделение” и “объединение”. Следовательно, указанное положение части третьей статьи 70 Конституции не распространяется на разрешение рассматриваемого конституционного спора». Конституционный Суд РФ постановил: «Признать Закон Российской Федерации от 17 июня 1992 года “О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации” соответствующим Конституции Российской Федерации».

Таким образом, Чукотский автономный округ оказался единственным из десяти существовавших в то время автономных округов, который воспользовался своим правом выхода из состава другого субъекта РФ.

21 сентября 1993 г. Президент РФ принял Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹⁷, которым осуществление Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ законодательной, распорядительной и контрольной функций прерывалось.

Следует сказать, что большинство советов народных депутатов негативно восприняли этот Указ. Магаданский областной Совет народных депутатов также принял заявление, в котором указывалось, что меры, предлагаемые в Обращении Президента и в его Указе № 1400, противоречат Конституции, представляют угрозу целостности и самому существованию Российской Федерации¹⁸.

В Указе Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹ устанавливалось, что деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских советов народных депутатов прекращается, а в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах федерального значения населением избираются органы представительной власти (собрания, думы и т.п.) в составе 15—20 депутатов, работающих на постоянной основе.

В Магаданской области 11 октября 1993 г. состоялось заседание малого Совета, на котором выступил глава администрации области В. Г. Михайлов с требованием самороспуска областного Совета народных депутатов, поддержавшего Верховный Совет РФ в период конституционного кризиса. Однако депутаты областного Совета на сессии, состоявшейся 19 октября 1993 г., отклонили это требование администрации области и продолжили свою работу²⁰.

12 декабря 1993 г. принята Конституция РФ. Она была опубликована в «Российской газете» и вступила в силу 25 декабря 1993 г.; с этого времени берет свой отсчет новая российская государственность.

Таким образом, федеративные отношения в России за очень короткое по историческим меркам время претерпели коренные измене-

¹⁶ СЗ РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.

¹⁷ САПП РФ. 1993. № 38. Ст. 3518.

¹⁸ Магаданская правда. 1993. 25 сент.

¹⁹ Российская газета. 1993. 12 окт.

²⁰ Магаданская правда. 1993. 21 окт.

ния: от очевидно неравного статуса субъектов в соответствии с Федеративным договором к их равному в основном конституционно-правовому положению по Конституции РФ 1993 г. (ч. 1 и 4 ст. 5, ч. 2 ст. 72).

11 января 1994 г. после открытия 11-й сессии Магаданского областного Совета народных депутатов глава администрации области объявил собравшимся, что подписал постановление о прекращении полномочий областного Совета с 12 января 1994 г.²¹ Выборы в Магаданскую областную Думу были назначены на 27 марта 1994 г.²² В результате этих и повторных выборов 5 июня было избрано 16 из 17 депутатов.

Выступая на открытии первого заседания Магаданской областной Думы, глава администрации области на первое место среди направлений совместной деятельности администрации Магаданской области и Магаданской областной Думы поставил разработку Устава области, который «как основной нормативно-правовой акт территории должен более четко определить функции, порядок взаимодействия администрации и Думы, исключив дублирование в их работе, определив конкретную ответственность каждой из ветвей власти... должен способствовать конкретному, с учетом нашей специфики, разграничению полномочий и ответственности федеральных органов власти и органов власти области, определить взаимоотношения области с федеральным бюджетом»²³.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции РФ статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, статус других субъектов РФ — Конституцией РФ и уставом соответствующего субъекта.

Называя одиннадцать юридических свойств конституций (уставов) субъектов РФ и подробно характеризуя их, профессор Н. А. Михалёва на первое место ставит их учредительный характер²⁴.

Впервые о необходимости принятия устава края, области было сказано в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, об-

ластной администрации»²⁵. В ч. 1 ст. 4 Закона говорилось, что в уставе «на основании Конституции РСФСР и законов Российской Федерации закрепляется схема управления краем, областью, конкретизируются структура, функции и полномочия органов совета и администрации, права и обязанности их руководителей, формы участия граждан в деятельности краевого, областного совета и краевой, областной администрации». Устав принимался краевым, областным советом народных депутатов и подлежал регистрации в Президиуме Верховного Совета РФ.

В Протоколе к Договору от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» подчеркивалось, что «уставы краев, областей и иные правовые акты краев, областей, принятые в пределах их компетенции, подлежат государственной защите».

Магаданским областным Советом народных депутатов в 1992—1993 гг. было подготовлено несколько проектов устава Магаданской области, но основными законами области они так и не стали.

В сентябре 1994 г. распоряжениями главы администрации Магаданской области и председателя Магаданской областной Думы для завершения работы по подготовке проекта устава Магаданской области была создана совместная рабочая группа²⁶.

13 октября 1994 г. на заседании комиссии по региональной политике были приняты за основу следующие концептуальные положения проекта устава области:

— законодательным (представительным) органом является парламент, состоящий из двух палат — палаты представителей (9 членов, представлявших 8 районов области и г. Магадан) и законодательной палаты, при этом предполагалось два варианта избрания депутатов по мажоритарной системе отно-

²¹ Магаданская правда. 1994. 13 янв.

²² Магаданская правда. 1994. 15 янв.

²³ Государственный архив Магаданской области (далее — ГАМО). Ф. Р-468. Оп. 1 Д. 1. Л. 3.

²⁴ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 34—36.

²⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

²⁶ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

- сительного большинства: по первому варианту 18 депутатов избирались по одномандатным округам, по второму — 9 депутатов избирались по единому округу;
- исполнительную государственную власть осуществляет губернатор области, являющийся одновременно главой администрации области, избираемый населением области на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
 - подписание законов возлагается на губернатора области²⁷.

На заседании комиссии 27 января 1995 г. было принято решение направить проект устава для получения замечаний и предложений в другие комиссии областной Думы и в Ассоциацию малочисленных народов и этнических групп Севера, а также в Магаданский филиал МГЮА для экспертной оценки проекта устава области в части его соответствия Конституции и законодательству РФ, а в дальнейшем доработать проект устава с учетом поступивших замечаний и предложений и внести его на рассмотрение Магаданской областной Думы в первом чтении²⁸.

5 мая 1995 г. комиссия констатировала, что проект устава доработан с использованием заключений, полученных от группы преподавателей Магаданского филиала МГЮА, управления юстиции Магаданской области, Правового управления Совета Федерации Федерального Собрания РФ, и предложила Магаданской областной Думе принять в первом чтении проект устава Магаданской области²⁹.

29 мая 1995 г. Магаданской областной Думой было получено «Заключение по пострей-ным замечаниям администрации Магаданской области к проекту устава Магаданской области», подготовленное отделом по правовым вопросам федерализма и национальных отношений правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденное известным специалистом в области федеративных отношений Л. Ф. Болтен-

ковой. В сопроводительном письме Л. Ф. Болтенкова отмечала, что «проект устава уже в этом виде может быть вынесен на первое чтение. Основа для работы добротная. Между первым и вторым чтением будет время учесть все критические замечания... Идеальных вариантов вообще не существует, а для первого чтения — тем более»³⁰.

Вместе с тем обстоятельное заключение на замечания администрации Магаданской области на проект устава было весьма критическим³¹. В самом начале документа констатировалось, что эти предложения «настолько некорректны и не аргументированы, что реализовать их при доработке проекта устава нелегко»³².

На заседании Магаданской областной Думы 9 июня 1995 г. с докладом «О проекте устава Магаданской области» выступил председатель комиссии по региональной политике А. П. Александров. Он отметил, что исходными материалами для разработки проекта устава явились наработки Магаданского областного Совета народных депутатов, хотя ими удалось воспользоваться в незначительной степени, поскольку «существенно изменилось правовое поле». Основой для создания проекта устава явились Конституция РФ, около трех десятков уже принятых уставов других субъектов РФ. Комиссией было подготовлено 9 вариантов проекта устава, а всего в компьютерной базе комиссии содержалось 42 таковых. А. П. Александров отметил, что существенно улучшили проект устава заключение ведущих специалистов Магаданского филиала МГЮА, предложения управления юстиции Магаданской области, три заключения правового управления Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Докладчик заключил, что комиссия считает, что проект устава следует опубликовать для широкого обсуждения населением Магаданской области³³.

В ходе развернувшейся дискуссии депутаты сошлись во мнении, что проект устава требует существенной доработки, исключения статей, которые, по мнению депутата В. В. Горбаня,

²⁷ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 1. Л. 44.

²⁸ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 1.

²⁹ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 13.

³⁰ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 46.

³¹ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 46—55.

³² ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 46.

³³ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 44—46.

«только перегружают его содержание, дублируют Конституцию, действующие республиканские законы и проповедают прописные истины»³⁴.

Следует отметить, что разработка и принятие устава проходили в сложной социально-политической обстановке, в условиях противостояния законодательной и исполнительной властей. Представители администрации области Н. П. Щербак и А. И. Тур настаивали на том, что проект устава нельзя принимать в первом чтении и не следует публиковать, а необходимо передать в рабочую группу. Начальник правового управления А. И. Тур риторически спрашивала и отвечала: «Почему администрация не дала конкретных предложений? Да потому, что это означало написание большей части устава заново»³⁵.

Председатель областной Думы П. И. Либецкий от имени всех депутатов решительно отверг обвинения представителей администрации области в том, что Дума не способна работать над проектом устава, но согласился, что проект устава следует доработать³⁶.

В итоге Магаданская областная Дума пришла к компромиссу и в своем решении от 9 июня 1996 г. дала постоянной комиссии по региональной политике два поручения:

- 1) до 15 июля 1995 г. доработать проект устава Магаданской области и передать его для опубликования в областные и районные газеты;
- 2) доработать проект устава Магаданской области с учетом предложений, поступивших от населения области в течение месяца со дня опубликования проекта, и внести проект устава Магаданской области на очередное заседание областной Думы³⁷.

Комиссия по региональной политике поручение областной Думы выполнила³⁸. Проект устава был опубликован 1 и 3 августа 1995 г.³⁹, при этом указывалось, что проект разработан комиссией по региональной политике Магаданской областной Думы.

Профессор М. А. Михалёва весьма точно подмечает объективный и субъективный факторы в структуре конституций и уставов субъектов РФ: «Структура конституций (уставов) субъектов Российской Федерации — это обусловленная предметом конституционного регулирования субъективная организация нормативного материала, составляющего текст регионального основного закона»⁴⁰. Это в полной мере относится и к проекту устава Магаданской области.

Структурно проект был ориентирован на Конституцию РФ, но в разделе первом имелись и оригинальные главы. Проект состоял из преамбулы и двух разделов.

Раздел первый, как и в Конституции РФ, не имел общего названия и включал 14 глав:

глава 1 «Человек и государственная власть» (ст. 1—11);

глава 2 «Предметы ведения и полномочия Магаданской области» (ст. 12—23);

глава 3 «Законодательная (представительная) государственная власть» (ст. 24—42);

глава 4 «Осуществление правотворческой деятельности областной Думой» (ст. 43—50),

глава 5 «Исполнительная государственная власть» (ст. 51—75);

глава 6 «Взаимодействие законодательной (представительной) и исполнительной властей» (ст. 76—83);

глава 7 «Взаимоотношения с федеральными органами государственной власти» (ст. 84—86);

глава 8 «Судебная власть» (ст. 87—88);

глава 9 «Обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности на территории области» (ст. 89—95);

глава 10 «Местное самоуправление» (ст. 96—107);

глава 11 «Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ст. 108—113);

глава 12 «Экономическая основа развития и финансовая система» (ст. 114—120);

глава 13 «Природные ресурсы и природопользование» (ст. 121—126);

³⁴ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 48.

³⁵ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 54.

³⁶ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 55.

³⁷ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 23. Л. 113.

³⁸ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 16.

³⁹ Территория. 1995. 1 и 3 авг.

⁴⁰ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). С. 54.

глава 14 «Символы Магаданской области» (ст. 127). Раздел второй традиционно назывался «Заключительные и переходные положения» и состоял из 10 пунктов.

В проекте Устава Магаданской области воплощались концептуальные положения, принятые на заседании комиссии по региональной политике еще 13 октября 1994 г. Законодательный (представительный) орган Магаданской области — Магаданская областная Дума — предполагался состоящим из двух палат: представителей и законодательной. Членами палаты представителей по должности предполагались главы местного самоуправления г. Магадана и районов области, избранные населением соответствующих административно-территориальных единиц, а законодательная палата должна была состоять из 9 депутатов, избираемых на 4 года по мажоритарной избирательной системе по единому общеобластному избирательному округу (ст. 29 проекта устава).

Законодательной палате отводилось ведущее место в Магаданской областной Думе. На своих заседаниях она решала все вопросы, отнесенные к компетенции областной Думы, за исключением наиболее важных (ст. 33 и 34). Председатель областной Думы, его заместители избирались из числа депутатов законодательной палаты (ст. 35), это положение касалось и формирования постоянных комиссий Думы (ст. 38).

В проекте устава целая глава была посвящена осуществлению правотворческой деятельности областной Думой (гл. 4, ст. 43—50).

Законодательный (представительный) орган наделялся в проекте устава весьма широкими контрольными полномочиями в отношении администрации области. В частности, к ведению областной Думы относились: участие в формировании областных органов государственной власти и территориальных отделений федеральных органов власти; отрешение от должности губернатора области; по представлению губернатора области утверждение структуры областной администрации, дача согласия на назначение и отрешение от должности руководителей органов областной администрации и государственных служащих органов управления; внесение представлений в соответствующие органы исполнительной власти на отстранение

от должности государственных служащих (в том числе служащих федеральных органов государственной власти, расположенных на территории области) «в случае нарушения ими прав граждан, законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов области, имущественных и иных интересов населения области и Российской Федерации в целом» (п. «и», «у», «ф», «х» ст. 26).

В статье 46 проекта устава, открывавшей гл. 5 «Исполнительная государственная власть», устанавливалось, что эта власть осуществляется администрацией области, а губернатор области является высшим должностным лицом и возглавляет администрацию Магаданской области. В 10 статьях данной главы довольно подробно перечислялись полномочия администрации области в различных сферах общественной жизни (ст. 63—72). В проекте закреплялось право областной Думы выразить недоверие заместителям губернатора области, а также должностным лицам администрации области, назначенным по согласованию с областной Думой (ст. 75).

В проекте устава достаточно много внимания уделялось вопросам организации местного самоуправления в Магаданской области (гл. 10 «Местное самоуправление», ст. 96—107; гл. 11 «Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления», ст. 108—113). Здесь следует иметь в виду, что проект устава был опубликован до принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴¹.

Имелись в проекте устава и положения, прямо противоречащие Конституции РФ. Так, в соответствии с п. «ц» ст. 26 проекта к ведению областной Думы относилась «ратификация договоров, заключенных губернатором области с федеральным правительством, с другими субъектами РФ или зарубежными государствами».

К. А. Ишеков в числе тенденций в модели регионального разделения властей начала — середины 1990-х гг. отмечает и такие, как «перевес полномочий в системе сдержек и противовесов в пользу представительной власти субъектов» и «частичное возложение на государственные органы функций, не свойственных той ветви власти, к которой они относились»⁴².

⁴¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁴² Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 39.

В полной мере эти тенденции проявились и в деятельности постоянной комиссии по региональной политике Магаданской областной Думы. Впрочем, это понятно. Первоначально проект устава Магаданской области создавался практически без участия исполнительной ветви государственной власти области.

Позитивную роль в создании сбалансированной системы взаимоотношений органов законодательной и исполнительной ветвей государственной власти субъектов РФ, в том числе и Магаданской области, сыграли постановления Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»⁴³ и от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области»⁴⁴, в которых указывалось, что законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, и недопустимо закреплять в уставах нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение, в частности, подчеркивалось несоответствие освобождения от должности руководителей органов администрации субъекта РФ ст. 10 Конституции РФ.

Определенный диссонанс в разработку проекта Устава внес Указ Президента РФ от 5 октября 1995 г. № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации», в котором органам государственной власти субъектов РФ предлагалось «впредь до издания федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации воздержаться от принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих принципы организации и систему органов го-

сударственной власти в субъектах Российской Федерации»⁴⁵. Администрация Магаданской области, основываясь на этом Указе, в своем письме от 23 октября 1995 г. № 1799 заявила, что считает необходимым снять с повестки дня предстоящей сессии областной Думы вопрос об уставе области⁴⁶.

Комиссия по региональной политике 21 ноября 1995 г. утвердила проект устава Магаданской области и предложила Магаданской областной Думе принять Устав (Основной Закон) Магаданской области и направить его главе администрации для подписания и опубликования⁴⁷.

Представление о той большой работе, которую проделала комиссия по региональной политике Магаданской областной Думы при разработке проекта устава, дает таблица на 31 листе, в которой указывались предложения и замечания, поступившие в комиссию после опубликования проекта устава в средствах массовой информации от депутатов областной Думы, государственных органов и учреждений, общественных объединений и граждан, а также результат их рассмотрения⁴⁸. По подсчетам автора, из 116 поступивших поправок 49 были приняты. Предложения в большинстве случаев позволяли совершенствовать технико-юридическую сторону проекта, но не изменяли концептуальных положений опубликованного в средствах массовой информации проекта устава.

Администрация области, не снимая вопроса об исключении вопроса о принятии устава области из повестки дня сессии, высказала принципиальные возражения по тем нормам проекта, «принятие устава с которыми представляется недопустимым», и, как вариант компромиссного решения, предлагала создать согласительную комиссию, «способную проработать предварительно вопросы, по которым имеются разногласия»⁴⁹.

В приложении к письму были изложены в восьми пунктах принципиальные возражения администрации области к полутора десяткам

⁴³ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

⁴⁴ СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

⁴⁵ СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

⁴⁶ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 204.

⁴⁷ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 73, 120.

⁴⁸ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 88—118.

⁴⁹ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 203.

статей проекта⁵⁰. В основном они касались взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти области.

На следующий день, 22 ноября 1995 г., председатель комиссии А. П. Александров, учитывая «принципиальные возражения концептуального характера по проекту устава» администрации области, ее намерение участвовать в дальнейшей разработке основополагающего документа, предложил изменить предыдущее решение областной Думы и внести в повестку дня заседания областной Думы вопрос о принятии проекта устава в первом чтении, которое и было принято комиссией⁵¹.

На заседании областной Думы развернулась серьезная дискуссия по вопросам⁵²:

- а) структуры областной Думы. Депутаты, которые выступали за двухпалатный законодательный (представительный) орган, ссылались на то, что таким образом будут учтены интересы районов области, в которых производится основная масса промышленной продукции. Их оппоненты указывали, что двухпалатная структура вызовет противоречия между палатой представителей, которая будет отстаивать интересы районов области, и законодательной палатой, представленной большей частью депутатами от Магадана, что существенно замедлит законодательный процесс;
- б) порядка избрания депутатов областной Думы (единым общеобластным списком или по одномандатным округам);
- в) формы работы депутатов в областной Думе (на постоянной профессиональной основе или на непрофессиональной основе);
- г) структуры исполнительной власти;
- д) контрольных полномочий законодательной власти в отношении должностных лиц исполнительной власти. Депутат В. Д. Юдин, который отстаивал точку зрения о необходимости согласования с областной Думой широкого круга должностных лиц администрации области, в своем выступлении говорил: «Когда государственный служащий может назначаться и отстраняться по согласованию с законодательным органом,

он служит уже закону, а не начальнику. Это укрепление законности». В качестве дополнительного аргумента он привлек даже Конституцию американского штата Аляска, в соответствии с которой руководители служб администрации назначаются по согласованию с законодательным органом⁵³.

При голосовании за предложение комиссии по региональной политике принять проект устава Магаданской области в первом чтении проголосовали 7 из 14 депутатов, присутствовавших на заседании, и оно не было принято.

В итоге 23 ноября 1995 г. Магаданской областной Думой было принято решение № 52, состоящее из трех пунктов.

В первом пункте излагались концептуальные положения, которыми следует руководствоваться при дальнейшей разработке проекта устава (основного закона) Магаданской области:

- 1) изложение проекта устава области привести к форме основного закона, а не свода законов;
 - 2) законодательная власть в Магаданской области — Магаданская областная Дума должна быть представлена одной палатой со сроком полномочий 4 года при гарантированном представительстве всех районов области;
 - 3) деятельность депутатов Магаданской областной Думы должна осуществляться на постоянной основе (пожеланию депутата).
- Во втором пункте постоянной комиссии по региональной политике поручалось продолжить работу над проектом устава Магаданской области с привлечением специалистов администрации Магаданской области.

Третьим пунктом поручалось вышеназванной комиссии подготовить и внести в повестку дня заседания областной Думы вопрос о принятии устава Магаданской области в первом чтении не позднее января 1996 г.⁵⁴

Конечно, концептуальные положения, выдвинутые депутатами Магаданской областной Думы, вызывают вопросы. Почему депутаты решили, что проект устава Магаданской области, получивший в целом положительные заключения правового управления Совета Федерации

⁵⁰ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 205—208.

⁵¹ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 18. Л. 201—202.

⁵² ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 25. Л. 20—59.

⁵³ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 25. Л. 36.

⁵⁴ ГАМО. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 25. Л. 128.

Федерального Собрания РФ, управления юстиции Магаданской области (в настоящее время управление юстиции по Магаданской области и Чукотскому автономному округу), представляет по форме свод законов, а не основной закон субъекта? Каким образом можно совместить «гарантированное представительство всех районов области» с равным избирательным правом? Не вполне понятно сформулировано было и третье принципиальное положение о том, что деятельность депутатов «должна осуществляться на постоянной основе (по желанию депутата)». Нет сомнения, что депутаты имели в виду постоянную профессиональную основу. Но указание в скобках «по желанию депутата» делало это требование и вовсе неопределенным.

Устав Магаданской области в первом чтении был принят Магаданской областной Думой только 25 апреля 1996 г.⁵⁵

Решением областной Думы вносились в него ряд изменений и дополнений, среди которых следует отметить следующие:

- а) областная Дума дает согласие на назначение на должность первого заместителя губернатора области;
- б) областная Дума — постоянно действующий однопалатный законодательный (представительный) орган государственной власти области, имеющий статус юридического лица;
- в) областная Дума состоит из 17 депутатов, избираемых по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат);
- г) полномочия областной Думы первого созыва прекращаются с момента начала работы областной Думы нового созыва.

Комиссии по региональной политике поручалось до 30 мая 1996 г. доработать проект Устава (Основного Закона) Магаданской области с учетом поступивших и возможных замечаний и предложений.

Первый Устав (Основной Закон) Магаданской области был принят Магаданской областной Думой 15 августа, подписан главой

администрации области 20 августа 1996 г., официально опубликован в газете «Территория» 5 и 10 сентября 1996 г. и с последней даты вступил в силу⁵⁶.

Структурно Устав (Основной Закон) Магаданской области существенно не отличался от проекта устава, опубликованного в средствах массовой информации 1 и 3 сентября 1995 г.: состоял из преамбулы, двух разделов и трех приложений.

Первый раздел включал 13 глав (проект устава, опубликованный в средствах массовой информации, содержал 14 глав), из него была исключена гл. 4 «Осуществление правотворческой деятельности областной Думой», все главы имели те же наименования, что и в проекте устава. Число статей раздела первого Устава сократилось по сравнению с проектом со 127 до 108. Это произошло в основном за счет исключения гл. 4 проекта (8 статей) и 10 статей гл. 5 «Исполнительная государственная власть» проекта устава, устанавливающих полномочия администрации области в различных сферах общественной жизни.

Раздел второй «Заключительные и переходные положения», как и проект устава, содержал 10 пунктов.

Приложение № 1 к Уставу Магаданской области представляло историческую справку, Приложение № 2 содержало описание границы Магаданской области, а Приложение № 3 — карту Магаданской области.

В Уставе Магаданской области были учтены правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в его постановлениях от 18 января 1996 г. № 2-П и от 1 февраля того же года № 3-П, касающиеся взаимоотношений различных ветвей государственной власти на региональном уровне, а также ряд возражений администрации области по этим вопросам. В результате Основной Закон Магаданской области закреплял достаточно сбалансированную систему взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

⁵⁵ Решение Магаданской областной Думы № 13 от 25.04.1996 № 13 «О проекте Устава (Основного Закона) Магаданской области // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁶ Закон Магаданской области от 20.08.1996 № 13-ОЗ «Устав (Основной Закон) Магаданской области» // Территория. 1996. 5 и 10 сент.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гошуляк В. В. Рецензия на монографию: Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 5.
2. Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 17.
3. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

THE CHARTER OF THE MAGADAN REGION AS A CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: EXPERIENCE OF ITS DEVELOPMENT ⁵⁷

ZUEV Nikolai Ivanovich — PhD in Law, Assistant Professor Northeastern State University
zuev_ni@rambler.ru
685000, Russia, Magadan, Portovaya Street, 13

Review. *On the basis of the analysis of the normative legal acts of the Soviet and post-Soviet periods the author focuses on federal reforms in Russia in 1990-1993, and traces the formation of Magadan Region as a full constituent entity of the Russian Federation. On the basis of archival materials, the history of the adoption of the Charter of the Magadan Region is presented. The Charter of the Magadan Region had been creating for two years in a challenging environment, including the confrontation between the legislative and executive branches of the Magadan Region.*

The article traces the idea that the Constitution of the Magadan Region of the Russian Federation as an independent subject is inextricably linked with the renewal of Russian statehood, reform of federal relations in Russia, the implementation of the principle of separation of powers into the political and public life of our country.

Magadan Region, like other regions, has gone from an administrative-territorial unit of a higher level within the RSFSR to a full-fledged constituent entity of the Russian Federation. Having developed and adopted its first fundamental normative legal act, Magadan Region thus implemented constitutionally enshrined power to the Charter, which, together with the Constitution of the Russian Federation is determined by its status.

Keywords: *The Constitution of the Russian Federation, federalism, Federation relationship, the constituent entity of the Russian Federation, Magadan Region, Chukotka Autonomous Region, Magadan Region Charter, a draft statute for the region, Magadan Region Duma, administration of the Magadan Region.*

⁵⁷ Mikhaleva Nadezhda Aleksandrovna - a prominent scientist-constitutionalist, Doctor of Law, Professor, Honoured Science Worker of RF, Honored worker of higher professional education of the Russian Federation already during Soviet time was widely known for her works in the field of theoretical problems of Socialist Constitution, its nature, content, forms. It were these issues that her doctoral dissertation was dedicated to (Mihaleva N.A. Theoretical Problems of Socialist Constitution (Essence, Substance, Form): Diss... Doctor of Law. Moscow, 1983. In contemporary Russian history the topic chosen by N.A. Mikhaleva was primarily concerned with the constitutional development of the republics of the dissolved USSR, questions of federalism and constitutional legal status of the subjects of the Russian Federation.

It is important to note the 2010 edition of the work dedicated to the constitutions and statutes of the constituent entities of the Russian Federation (Mikhaleva N.A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). М., 2010. The evidence of great interest to specialists is that this book was published again in 2013. V.V. Goshulyak notes that the "monograph by N.A. Mikhaleva, which provides system idea of the constitutions and statutes of the constituent entities of the Russian Federation, became a significant phenomenon in the development of science of constitutional law (Goshulyak V.V. Review of the Monograph: Mikhaleva, N.A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (comparative law research) // Constitutional and Municipal Law. 2011. # 5. P. 79).

BIBLIOGRAPHY

1. *Goshulyak, V. V.* Review of the Monograph: *Mikhaleva, N.A.* The Constitutions and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (comparative law research) // *Constitutional and Municipal Law.* 2011. # 5.
2. *Ishekov, K. A.* The Formation of a Regional System of Separation of Powers in Russia: The Initial Phase // *Constitutional and Municipal Law.* -2009. -No. 17.
3. *Mikhaleva, N. A.* The Constitutions and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). -M., 2010.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

В. В. Гошуляк*

ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ В КОНСТИТУЦИЯХ И УСТАВАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Цель настоящей статьи состоит в попытке анализа основ конституционного строя РФ, закрепленных в конституциях и уставах субъектов РФ с использованием методологии анализа конституций и уставов субъектов РФ, примененной Н. А. Михалёвой¹. В статье рассматриваются дискуссионные проблемы современного российского федерализма и вытекающие из них проблемы двухуровневого конституционного законодательства. Приводятся разные точки зрения, на их основе формируется авторский вывод о переходном характере современного российского федерализма.

В статье анализируются различные точки зрения российских ученых на понятие и содержание основ конституционного строя. Сделан вывод о том, что в определение основ конституционного строя необходимо, кроме категорий «власть», «человек», «государство», ввести категорию «правовой закон», который является сущностным признаком правового государства.

Анализируя конституции и уставы субъектов РФ, решения Конституционного Суда РФ, автор вывел следующие принципы закрепления основ конституционного строя РФ в учредительных актах субъектов РФ: федерализма; единства основ конституционного строя; невозможности для субъектов РФ устанавливать свои, отличные от Российской Федерации, основы конституционного строя; возможности субъектов РФ, не нарушая конституционные установления, осуществлять правовое наполнение основ конституционного строя РФ.

¹ В последние годы жизни предметом научных интересов профессора Н. А. Михалёвой был теоретико-правовой анализ учредительных актов субъектов РФ — их конституций и уставов. Итогом этих изысканий стало издание обобщающей монографии (Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010), рецензентом которой был автор настоящей статьи (Гошуляк В. В. Рецензия на монографию Н. А. Михалёвой «Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010 // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5). Монография Н. А. Михалёвой носит фундаментальный характер. Она охватила все основные институты конституционного права и проводит сравнительно-правовой анализ всех действующих в то время конституций и уставов субъектов РФ. Значительное место в ней было отведено основам конституционного строя, определяющим вектор закрепления всех остальных институтов конституционного права.

© Гошуляк В. В., 2017

* Гошуляк Виталий Владимирович, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета
vvgoshulyak@rambler.ru
440026, Россия, г. Пенза, ул. Красная, д. 40

Ключевые слова: основы конституционного строя, федеративное устройство государства, конституционные институты, учредительные акты субъектов РФ, конституционные принципы, двухуровневое законодательство, правовой закон, суверенитет государства, принцип правового наполнения, первичное и вторичное регулирование.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.121-129

Юридическая природа конституций и уставов субъектов РФ вытекает из принципов российского федерализма, закрепленных в Конституции РФ 1993 г. Часть 2 ст. 5 Конституции РФ установила, что Республика имеет свою конституцию и законодательство; край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — свой устав и законодательство. Следовательно, законодательство РФ как федеративного государства состоит из двух уровней — федерального и субъектов РФ.

В настоящей статье мы не ставим перед собой задачу рассмотрения конституционных основ современного российского федерализма. Данной проблеме посвящено значительное количество научных работ. В данной работе мы будем отмечать только отдельные точки зрения, касающиеся российского федерализма и имеющие отношение к анализу конституций и уставов субъектов Российской Федерации и двухуровневого законодательства федеративного государства.

Проблемы российского федерализма, несмотря на их достаточную изученность, продолжают во многом оставаться дискуссионными. Так, с точки зрения И. В. Лексина, современная Россия по принципиальным параметрам не соответствует принятым представлениям о федеративном государстве².

Для обоснования своей позиции он приводит ряд аргументов. В силу ст. 71—73 Конституции РФ, разграничивающих предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, большинство предметов ведения отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Однако в рамках предметов совместного ведения законодательное регулирование осуществляет федеральный законодатель, определяя фактически, без всяких ограничений, по своему усмотрению пределы

своей компетенции в предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что можно расценивать как возможность федерального центра в одностороннем порядке передавать предметы совместного ведения в ведение федеральных органов государственной власти и тем самым поправлять федеральную Конституцию. Кроме того, в Российской Федерации весьма условна юридическая и фактическая самостоятельность политико-территориальных образований в формировании своих органов государственной власти; Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» все предельно жестко регламентировал и тем самым занял практически все правовое поле, ничего не оставив субъектам Российской Федерации для собственного правового регулирования. Также автор указал на отсутствие у субъектов Российской Федерации собственных судебных органов. Мировые судьи как судьи субъектов Российской Федерации не являются в субъектах Российской Федерации равновеликой ветвью государственной власти, сравнимой с законодательной и исполнительной властью. Отсюда автор делает категоричный вывод о том, что Россия не обладает полным набором признаков федеративного государства и является таковым только по названию. В этой связи ее следовало бы отнести не к федеративным, а к так называемым регионалистским государствам³.

С. Н. Хлопушин пишет о российском федерализме как оптимальном сочетании двух основных начал российской государственности — унитарных и федеративных. В его концепции Российская Федерация является конституционной (по основному документу, учредившему ее) и одновременно признающей договорные начала своей государственности; симметрич-

² Лексин И. В. Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3. С. 85—97.

³ Лексин И. В. Указ. соч. С. 97.

ной в силу ч. 1 ст. 5 Конституции РФ и одновременно асимметричной в силу ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 66 Конституции; национально-территориальной; централизованной⁴.

Как видно, приведенные признаки России как федеративного государства указывают на переходный характер российского федерализма.

Это подчеркивает и А. В. Бутенко⁵. В основе его точки зрения лежит провозглашенное Конституцией РФ юридическое равноправие субъектов РФ и одновременно их фактическое неравенство в экономическом развитии, что позволило ему отнести Российскую Федерацию к асимметричным федерациям. Для достижения ее симметрии и получения одинаковых статусных характеристик субъектам РФ понадобится определенный период в своем развитии, необходимый для их социально-экономического выравнивания.

Г. С. Кириенко в переходном характере российского федерализма увидел одновременное сочетание унитарных и федеративных начал российской государственности и связал их с конституционными принципами российского федерализма⁶.

Мы разделяем точки зрения ученых, которые пишут о переходном характере российского федерализма. К приведенным ими аргументам следует добавить различные учредительные акты субъектов РФ. В условиях действия конституционного принципа равноправия субъектов РФ они имеют разные по форме и содержанию учредительные акты: республики — конституции, остальные субъекты РФ — уставы, что порождает определенную асимметрию в российском федерализме.

На наш взгляд, разные по форме учредительные акты субъектов РФ не являются случайностью. Конституция РФ 1993 г. закрепила тот уровень и переходный характер российского федерализма, который сложился на момент

ее принятия. После распада СССР российская государственность была достаточно хрупкой, в начале 90-х гг. XX в. республики (государства) не согласились бы иметь в виде своего учредительного акта не конституцию.

Вместе с тем и конституции, и уставы субъектов РФ в своих текстах, хотя и в разном объеме, закрепили основы конституционного строя РФ. Закрепление основ конституционного строя РФ, независимо от вида учредительного акта, объясняется тем, что конституции и уставы по своей юридической природе, предмету и методу правового регулирования сходны, они являются основными законами и в иерархии нормативных правовых актов субъектов РФ обладают самой высокой юридической силой.

Относительно основ конституционного строя так же, как и в вопросах федеративного устройства России, в юридической науке отсутствует единство взглядов. Впервые это понятие появилось в Конституции РФ 1993 г. С этого времени и началось его осмысление в науке конституционного права.

Конституционный строй, по мнению Н. А. Михалёвой, следует отнести к базовым институтам конституционного права. Его содержание определяется совокупностью юридических норм, которые закрепляют основополагающие принципы государственной и общественной жизни, взаимоотношения личности, общества, государства⁷. При конституционном строе функционирует правовое государство с республиканской формой правления, демократический политический режим, признаются приоритет прав личности, неприкосновенность частной собственности, разделение властей и верховенство права⁸.

О. Е. Кутафин под основами конституционного строя понимал форму (или способ) организации государства, обеспечивающую подчинение его праву и характеризующую его как конституционное государство⁹. По мнению

⁴ Хлопушин С. Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 42—43.

⁵ Бутенко А. В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 25.

⁶ Кириенко Г. С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 48.

⁷ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). С. 162.

⁸ Михалёва Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998. С. 108.

⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2007. С. 77.

М. В. Баглая, конституционный строй представляет собой порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией¹⁰. С точки зрения Н. А. Богдановой, конституционный строй есть логическое построение, которое отражает объективированные в нормах конституционного права устройство государства и общества, положение человека в системе отношений: государство, общество, личность¹¹. Н. В. Витрук в конституционном строе видит закрепленное в Конституции РФ устройство общества и государства, отличительным признаком которого является подчинение государства праву¹². О. Г. Румянцев считает, что конституционный строй определяется системой социальных отношений, регулируемых нормами конституции¹³. Н. С. Бондарь находит в конституционном строе конституционно-правовую категорию, представляющую собой государственно-правовое выражение формирующегося в России гражданского общества. Последнее, по его мнению, предопределяет основные характеристики конституционного строя¹⁴.

С точки зрения С. Н. Хлопушина, конституционный строй — это не только совокупность закрепленных конституцией правовых норм-принципов, имеющих самую высокую юридическую силу, но и общественные отношения, которые складываются на их основе, а также текущее законодательство, позволяющее обеспечить правовые гарантии реализации конституционных основ государства и общества¹⁵. М. И. Гранкин понимает под конституционным строем систему органов публичной власти, общественных объединений, предприниматель-

ских и некоммерческих организаций, которые признают права человека высшей ценностью. Конституционный строй, по его мнению, строится и функционирует на основе правовых принципов, закрепленных в первой главе Конституции РФ. Он проявляется в деятельности общества и государства и является реально существующим¹⁶.

Н. А. Боброва считает, в основе конституционного строя лежат принципы народовластия. Это означает, что конституционный строй вначале возводит народ в субъект политики (власти) путем создания органов власти, представляющих народ, а затем происходит властвование от имени народа, провозглашаемого в качестве источника власти¹⁷.

В. В. Мамонов под конституционным строем понимает выражение конституционных отношений, которые определяют статус человека, форму государства, политический режим, взаимоотношения между государственными властями¹⁸. С точки зрения В. Т. Кабышева, конституционный строй выражает систему господствующих экономических и социально-политических отношений в их конституционной форме, которые воплощают суверенитет народа, права и свободы человека и гражданина¹⁹.

А. Н. Марченко считает, что конституционный строй тождествен государственному строю. В качестве аргумента он приводит тот факт, что конституционное право закрепляет те общественные отношения, которые и составляют содержание государственного строя, а также основы социальной системы общества (общественный строй), основы социальной, экономической и политической организации общества, порядок организации и деятельно-

¹⁰ Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 96.

¹¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 161.

¹² Конституционное право Российской Федерации / под ред. Н. В. Витрука. М., 2010. С. 159.

¹³ Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 28.

¹⁴ Бондарь Н. С. Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение. Барнаул, 2003. С. 4.

¹⁵ Хлопушин С. Н. Конституционные основы российской государственности и их законодательное обеспечение // Юридический мир. 2012. № 6. С. 8.

¹⁶ Гранкин М. И. Конституционный строй: понятие и сущность // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 7.

¹⁷ Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 45.

¹⁸ Мамонов В. В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 43.

¹⁹ Конституционное право России / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 1995. С. 50.

сти органов государственной власти, основы правового статуса человека и гражданина, основы духовной (идеологической) жизни общества; отношения, возникающие в процессе реализации государственной власти, а также создания и функционирования образуемых в этих целях органов государственной власти²⁰.

Наконец, Ю. А. Дмитриев и М. П. Авдеев видят в конституционном строе способ организации общества и государства, взаимоотношения человека, общества, государства, подчинение государства праву (конституционное государство)²¹.

Беглый анализ взглядов российских ученых на понятие и содержание основ конституционного строя показывает, что в юридической науке отсутствует единство взглядов. При этом одни исследователи выходят на определение данной категории через понятие «власть», а другие — через категорию «права человека». Вместе с тем многообразие точек зрения не является недостатком, поскольку каждое определение основ конституционного строя выражает ту или иную сущностную черту этого емкого понятия, позволяет раскрыть его содержание. Обобщая приведенные точки зрения, можно сделать вывод о том, что основы конституционного строя есть закрепленная в Конституции РФ совокупность главных правовых принципов организации общества и государства, взаимоотношений человека, общества и государства, признания приоритета прав личности перед правами государства.

Таким образом, под основами конституционного строя понимается способ организации государственной власти и процесс государственного властвования, позволяющий соблюдать права и свободы человека и гражданина. В конституционном строе государство действует на основе закона, который соответствует праву. Следовательно, в определение основ конституционного строя необходимо, кроме категорий «власть», «человек», «государство», внести категорию «правовой закон», который является сущностным признаком правового государства. Это означает, что только в правовом государстве существуют основы конституционного строя.

Анализ взглядов ученых на основы конституционного строя позволяет нам сделать еще один вывод относительно того, что основы конституционного строя вытекают из суверенитета государства. Этот вывод не оценен юридической наукой в полной мере. Именно он имеет принципиальное значение для нашего исследования, поскольку субъекты Российской Федерации, не обладающие государственным суверенитетом, не вправе устанавливать свои основы конституционного строя даже при наличии того факта, что в конституциях республик такое понятие используется. Это неверный, хотя и вполне объяснимый, подход республиканского законодателя. Он вытекает из ст. 5 Конституции РФ, которая назвала республику государством. Однако это не означает, что республики как несuverенные образования вправе устанавливать свои основы конституционного строя. Они могут только перечислить основы конституционного строя, закрепленные в Конституции РФ. Все основы конституционного строя РФ, как отмечалось нами ранее, едины, а повторение их в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации производны. Основы конституционного строя, закрепляемые в учредительных актах субъектов Российской Федерации, прямо вытекают из основ конституционного строя России и не могут быть иными²².

Следовательно, субъекты Российской Федерации при закреплении основ конституционного строя в своих учредительных актах должны руководствоваться по крайней мере двумя принципами: принципом единства основ конституционного строя и принципом невозможности для субъектов Российской Федерации устанавливать свои, отличные от Российской Федерации, основы конституционного строя. Вместе с тем сказанное не означает, что на субъекты Российской Федерации возлагается обязанность текстуально воспроизводить в своих конституциях и уставах основы конституционного строя РФ.

В юридической науке существует также точка зрения, в соответствии с которой субъекты РФ не могут развивать, дополнять, конкретизировать основы конституционного строя, за-

²⁰ Марченко А. Н. Государственный строй: политико-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2.

²¹ Дмитриев Ю. А., Авдеев М. П. Конституционное право Российской Федерации. М., 2004. С. 213.

²² Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 141.

крепленные в первой главе Конституции РФ²³. Однако такая позиция вызывает возражения, связанные с тем, что субъекты РФ в своих учредительных актах фактически в той или иной степени закрепили основы конституционного строя. При этом мы не можем назвать ни одной конституции или устава субъекта РФ, которые бы дословно воспроизводили первую главу Конституции РФ. Во всех учредительных актах субъектов РФ присутствуют конкретизирующие и дополняющие положения, касающиеся основ конституционного строя РФ. При этом в первых главах конституций и уставов субъектов РФ присутствуют в том числе такие положения, которых нет в Конституции РФ. Но они очень важны, так как учитывают особенности данного субъекта РФ и не противоречат смыслу Конституции РФ. Эти новые положения учредительных актов субъектов РФ, хотя текстуально и не воспроизводят нормы Конституции РФ, также вытекают из основ конституционного строя РФ. Данное закрепление основ конституционного строя РФ в конституциях и уставах субъектов РФ мы называем правовым наполнением основ конституционного строя РФ.

Все это вместе взятое позволяет нам не поддерживать приведенную выше точку зрения, поскольку трудно отрицать то, что уже имеется в правовой действительности. Здесь же необходимо указать, что правовое наполнение основ конституционного строя РФ в субъектах РФ не должно отрицать, искажать, умалять, ревизовать сами основы конституционного строя РФ. Поэтому следующим принципом закрепления основ конституционного строя РФ в учредительных актах субъектов РФ является принцип их правового наполнения, дополнения, конкретизации.

Выше мы отмечали, что свои основы конституционного строя вправе устанавливать только суверенные государства. Вместе с тем Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений и определений фактически признал право республик (государств) устанавливать основы конституционного строя республик. В постановлении Конституционного Суда РФ

от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти Республики Коми» говорится об основах конституционного строя Республики Коми, которые текстуально и по существу аналогичны основам конституционного строя Российской Федерации²⁴.

В постановлении от 7 июня 2000 г. 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» речь идет о том, что Конституция РФ относительно республик как субъектов РФ исходит из относящегося к основам конституционного строя РФ и, следовательно, к основам конституционного строя республик, принципа равноправия всех субъектов РФ²⁵.

Одновременно с признанием основ конституционного строя республик определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. по запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений Конституции Республики Башкортостан подчеркивает, что республики, не обладающие государственным суверенитетом, устанавливают основы конституционного строя в соответствии с основами конституционного строя РФ²⁶.

Приведенные решения Конституционного Суда РФ не являются идеальными. Они фактически признали право республик устанавливать свои основы конституционного строя. Такие решения Суда, на наш взгляд, могут привести к попыткам признания суверенитета, пусть даже ограниченного, у республик, поскольку только суверенные государства могут устанавливать свои основы конституционного строя.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ, даже вынося такие противоречивые решения, выработал правильную правовую позицию, в

²³ Янюшкин А. С. Политические основы конституционного строя Российской Федерации в Конституциях и уставах субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

²⁴ Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1997—1998. М., 2000. С. 173.

²⁵ Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1997—1998. С. 128.

²⁶ Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1997—1998. С. 527.

соответствии с которой при признании наличия у республик своих основ конституционного строя данные основы должны носить производный от основ конституционного строя РФ характер. Это означает, что регулирование в конституциях республик своих основ конституционного строя является вторичным. В таком правовом регулировании действует незыблемое требование: основы конституционного строя республик должны соответствовать основам конституционного строя РФ. Следовательно, Конституционный Суд РФ, признавая право республик (государств) на свои основы конституционного строя, учитывал тексты действующих республиканских конституций, в которых закреплены положения об основах конституционного строя соответствующих республик.

Все это вместе взятое позволяет заключить: конституционно-правовой институт основ конституционного строя не замыкается только на Конституции РФ. Он закреплен также в нормах конституций и уставов субъектов РФ. В этой связи он является не только конституционным институтом, закрепленными только в Конституции РФ, но и институтом конституционного права в целом.

Правовое наполнение основ конституционного строя РФ в учредительных актах субъектов РФ допустимо только в том случае, если оно не изменяет сути основ конституционного строя РФ. Поэтому такое правовое наполнение должно иметь свои пределы, обеспечивающие непротиворечие и соответствие основ конституционного строя республик и общих положений уставов других субъектов РФ основам конституционного строя РФ.

Примером такого закрепления может служить Конституция Республики Адыгея, в первой главе которой текстуально воспроизводятся нормы Конституции РФ. Кроме того, в данной главе присутствует правовое наполнение основ конституционного строя РФ путем их конкретизации. Также в Конституции Республики имеются и свои дополнения основ конституционного строя. Следовательно, в Конституции Республики Адыгея различаются три группы правовых норм: нормы федеральной Конституции; нормы, конкретизирующие и дополняющие основы конституционного строя РФ; собственные нормы, дополняющие основы конституционного строя РФ.

На основе федеральных норм Конституция Республики Адыгея сформулировала нормы о демократическом правовом социальном светском государстве с республиканской формой правления, о принадлежности власти народу, о правах человека как высшей ценности, о верховенстве Конституции РФ, о принципе разделения властей, о гарантированности местного самоуправления, об идеологическом и политическом многообразии, о многообразии форм собственности и их равной правовой защите.

В числе наполняющих и конкретизирующих норм следует указать на установление равноправия граждан во всех областях политической, экономической, социальной, духовной и культурной жизни; на создание необходимых правовых, организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления и оказание содействия населению в реализации его права на местное самоуправление; на развитие социального рыночного хозяйства, обеспечивающего свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их равную правовую защиту, добросовестную конкуренцию и общественную пользу.

Данные нормы республиканской Конституции наполняют новым правовым содержанием основы конституционного строя РФ путем конкретизации, не выходя за их пределы.

В числе собственных норм, дополняющих основы конституционного строя РФ, следует назвать нормы Конституции и Республики Адыгея о равноправных государственных языках — русском и адыгейском; о признании права на возвращение на историческую Родину проживающих за пределами РФ соотечественников — адыгской диаспоры, уроженцев и их потомков, независимо от их национальной принадлежности; об исключении насилия и войны как средства разрешения споров между государствами и народами и запрете их пропаганды²⁷. Приведенные положения Конституции Республики Адыгея также не нарушают основ конституционного строя РФ и вытекают не из буквального текста Конституции РФ, а из ее смысла.

Таким образом, на основе проведенного анализа можно вывести следующие принципы закрепления основ конституционного

²⁷ Конституция Республики Адыгея // СПС «КонсультантПлюс».

строю РФ в учредительных актах субъектов РФ: федерализма; единства основ конституционного строя; невозможности для субъектов РФ устанавливать свои, отличные от Российской Федерации, основы конституционного строя; возможности субъектов РФ в рамках конституционных установлений осуществлять собственное правовое наполнение основ конституционного строя РФ. Эти принципы региональные законодатели обязаны учитывать при закреплении в своих учредительных актах основ конституционного строя РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1996.
2. Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. — М., 2003.
3. Богданова Н. А. Система науки конституционного права. — М., 2001.
4. Бондарь Н. С. Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение. — Барнаул, 2003.
5. Бутенко А. В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 10.
6. Гранкин М. И. Конституционный строй: понятие и сущность // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 8.
7. Кириенко Г. С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 8.
8. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2007.
9. Лексин И. В. Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 3.
10. Мамонов В. В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. — 2004. — № 10.
11. Марченко А. Н. Государственный строй: политико-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 2.
12. Михалёва Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. — М., 1998.
13. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.
14. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. — М., 1994.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

LEGAL PRINCIPLES OF CONSOLIDATING THE FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL ORDER OF RUSSIA IN THE CONSTITUTIONS AND CHARTERS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

GOSHULYAK Vitaliy Vladimirovich — Doctor of Law, Professor, Dean of the Law Faculty at the Penza State University
 vvgoshulyak@rambler.ru
 125993, Russia, Penza, ul. Krasnaya, d.40

Review. *The purpose of this article is an attempt to analyze the fundamentals of the constitutional order of the Russian Federation enshrined in the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation using the methodology of the analysis of constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation applied by N.A. Mikhaleva. This article discusses controversial issues of modern Russian federalism and the problems of two-tiered constitutional legislation. The author provides different opinions, and on their basis the author draws a conclusion concerning the transitional nature of modern Russian federalism.*

The article analyses different points of view of Russian scholars regarding the concept and content of the constitutional system foundations. The conclusion is made that, except the categories of power, man, state, the concept of constitutional order should include the category of a legitimate law that is an essential element of the rule-of-law state

Analyzing constitutions and charters of the RF constituent entities, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the author determined the following principles of consolidating the foundations of the constitutional system of the

Russian Federation in the constituent acts of the constituent entities of the Russian Federation: federalism, the unity of the foundations of the constitutional order, impossibility for the RF constituent entities to establish their own -- different from the Russian Federation -- foundations of the constitutional order, possibility for the RF constituent entities to fill the foundations of the RF constitutional system with legal provisions without violating constitutional regulations..

Keywords: *foundations of the constitutional order, federal structure of the State, constitutional institutions, constituent acts of the constituent entities of the Russian Federation, constitutional principles, two-tier law legislation, legitimate law, State sovereignty, principle of legal content, primary and secondary regulation.*

BIBLIOGRAPHY

- Baglay, M.V., Gabrichidze, B.N.* Constitutional law of the Russian Federation. — M., 1996.
- Bobrova, N.A.* Constitutionalism and the constitutional order in Russia. -M., 2003.
- Bogdanova, N. A.* The System of the science of constitutional law. -M., 2001.
- Bondar, N.S.* The civil society and local self-government as a socio-legal expression of a new constitutional order of Russia // The Foundations of the Constitutional Order of the Russian Federation: the concept, content, value. — Barnaul, 2003.
- Butenko, A.V.* To the question of the modern model of Russian federalism // Constitutional and Municipal Law. — 2012. № 10.
- Grankin, M.I.* The constitutional order: the concept and the essence // Constitutional and Municipal Law. -2011. — № 8.
- Kiriyenko, G.S.* Some problems of realization of the principles of Russian federalism: the theory and practice // Constitutional and Municipal Law. -2012. — № 8.
- Kozlova, E.I., Kutafin, O.E.* Constitutional law in Russia. — M., 2007.
- Leksin, I.V.* The state system of Russia: some problems of the legal theory and practice // Comparative Constitutional Review. -2012. — № 3.
- Mamonov, V.V.* The constitutional system of the Russian Federation: the concept, foundations, guarantees // The State and Law. — 2004. — № 10.
- Marchenko, A.N.* The political system: a political-legal aspect // Constitutional and Municipal Law. -2012. — № 2.
- Mikhaleva, N.A.* Constitutional law of foreign countries of the CIS. -M., 1998.
- Mikhaleva, N.A.* The Constitutions and Charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical research). -M., 2010.
- Rumyantsev, O.G.* The foundations of the constitutional system of Russia. -- M., 1994.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Аннотация. В статье рассматриваются конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Показана грань между правомерным ограничением прав и свобод и фактическим их отрицанием. В работе обосновывается тезис о том, что ограничения должны устанавливаться законодателем не произвольно, а на основе Конституции РФ, заложенных в ней принципов справедливости, равенства и соразмерности. В работе анализируются международные документы по рассматриваемому вопросу, законы РФ, постановления Конституционного Суда РФ.

Выделяется и изучается группа ограничений, обусловленная особенностями правового статуса отдельных категорий лиц, так называемые «профессиональные» ограничения. Также подвергаются анализу законодательные ограничения в реализации гражданами пассивного и активного избирательного права. Дополнительно анализируется ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения. Посредством введения чрезвычайного положения возможна временная концентрация всех рычагов управления всех принудительных средств в рамках официальной власти. В то же время Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» предусматривают две важные гарантии недопущения неправомерного использования режима чрезвычайного положения. Во-первых, важной гарантией выступает обязательное согласие Совета Федерации на введение чрезвычайного положения. Во-вторых, ч. 3 ст. 56 Конституции РФ предусматривает важнейшие права гражданина, которые не подлежат ограничению ни при каких ситуациях. Это права и свободы: на жизнь; достоинство личности; неприкосновенность частной жизни; право на защиту персональных данных; свобода совести, свобода религиозного вероисповедания; свобода предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности; право на жилище; право на судебную защиту, на рассмотрение дела надлежащим судом, получение юридической помощи, презумпция невиновности, право на гуманизм правосудия, на защиту интересов потерпевших, на применение действующего закона.

В статье обосновывается вывод о том, что, несмотря на многообразие научных мнений, целью государства является утверждение и развитие прав и свобод человека и гражданина как ценностного приоритета, как основополагающей идеи, выраженной в Конституции РФ.

© Лебедев В. А., 2017

* Лебедев Валериан Алексеевич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ

lebedev_va@bk.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: Конституция РФ, человек, гражданин, личность, права и свободы, ограничение прав, умаление прав, избирательные цензы, конституционный строй, чрезвычайное положение.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.130-139

Конституция России закрепляет основные права и свободы человека и гражданина и тем самым гарантирует свободу человеческой личности. Однако идеал свободной личности не означает, что поведение человека ничем не ограничивается и что он освобожден от любой ответственности перед другими людьми и обществом, поскольку реализация прав и свобод в общественной жизни сталкивается с индивидуальными и публичными интересами.

Как известно, термин «ограничение» означает грань, предел, рубеж; удержание в известных рамках; правило, ограничивающее какие-либо права, действия; стеснение определенными условиями; ограничение сферы деятельности, сужение возможностей и т.п.¹ С. С. Алексеев отмечает, что ограничение — это вопрос об объеме регулирования, о границах, имеющихся у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования. Достигается же такой результат путем сужения дозволений, новых запрещений, дополнительных позитивных обязываний². Иными словами, правовое ограничение может выступать как в форме запрета, так и в форме обязанности. Как отмечает В. А. Четвернин, любое установление нормативным актом юридических обязанностей или юридической ответственности индивидов является прямым или косвенным ограничением прав и свобод человека и гражданина³. Ограничение прав и свобод — это, по мнению Б. С. Эбзеева, «допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина»; кроме того, «в качестве ограничения основных прав и свобод может рассматриваться также изъятие из круга правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод»⁴.

В международных правовых документах используются различные термины, которыми обозначается институт ограничения прав. Термин «ограничение» используется во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В этом основополагающем документе закреплено, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (п. 2 ст. 29). Аналогичный термин используется в Пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 4), Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (ст. 24). В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 4), речь идет об «отступлении от своих обязательств», а в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. используются оба вышеназванных термина (ст. 8—11, 18; ст. 15). Из этих принципиальных положений органично вытекает требование, что какие-либо ограничения прав и свобод граждан допустимы только в том случае и в той мере, в каких они предусмотрены законодательством конкретного государства и соответствуют нормам международного права. Данные ограничения нельзя считать ущемлением свободы личности. Подлинная свобода личности возможна лишь при сочетании интересов личности с интересами общества и государства. Европейский Суд по правам человека в своей практике исходит из того, что ограничение должно быть вызвано острой

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1988. С. 357.

² Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 67.

³ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 49.

⁴ Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: материалы круглого стола // Государство и право. 2008. № 7. С. 24.

общественной потребностью и подтверждено уместными и достаточными причинами, указанными органами власти⁵.

Границы (пределы) свободы личности, ее автономия определяются объективными закономерностями развития общества. Государство формирует запреты, направленные на защиту свободы всех членов общества; подобного рода ограничения объективно необходимы. Ограничения свободы личности посредством права вполне разумны, когда они соответствуют уровню политического, правового и нравственного сознания людей в обществе. Мера правовых ограничений отыскивается в самих общественных отношениях, она устанавливается объективно, хотя и не без влияния субъективных факторов⁶. К тому же в правовых ограничениях проявляется общий принцип запрета злоупотребления правом.

В российском законодательстве впервые норма об общих условиях ограничения прав и свобод появилась в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., ч. 2 ст. 2 которой гласила: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе». В апреле 1992 г. данное положение было включено в Конституцию РСФСР 1978 г. (ст. 33). В ранее действовавших советских конституциях такое понятие отсутствовало. В действующей Конституции РФ термин «ограничение» применительно к правам и свободам человека и гражданина использован семь раз (ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133). Кроме того, в некоторых статьях фактически речь идет об ограничении, хотя сам этот термин не используется (ст. 13, 20, 22, 24, 25, 29, 31).

Следуя ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) вводит институт ограничения прав и свобод при наличии определенных оснований. Конституция устанавливает, что права и свободы могут ограничиваться в целях защиты основ консти-

туционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. По крайней мере, ряд из этих оснований непосредственно затрагивает интересы личности: защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Требуют правового разъяснения такие основания ограничения прав, как «нравственность» и «обеспечение безопасности страны». Любая степень неясности может привести к нежелательным для общества последствиям.

Анализируя основания ограничения прав и свобод граждан, следует отметить, что сами по себе основания не вызывают сомнений, поскольку речь идет о защите прав и интересов большинства людей от злоупотреблений со стороны меньшинства или о создании необходимых условий для реализации прав и свобод. Вопрос состоит в том, что конкретно должно быть вложено в эти основания, чтобы не допустить злоупотреблений. Как бы отвечая на этот вопрос, в данной статье указываются два важных условия:

- 1) права могут быть ограничены только федеральным законом;
- 2) только в той мере, в какой это необходимо. Упоминание о «мере, в какой это необходимо», порождает беспокойство в связи с возможностью слишком широкой трактовки этого действия, что при определенном стечении обстоятельств может послужить основой для произвола.

В целом же существует очень тонкая грань между правомерным ограничением прав и свобод и фактическим отрицанием, т.е. своеобразным ценностным нигилизмом. Как справедливо отмечает В. В. Лапаева, когда федеральным законом ограничиваются основанные права, такие ограничения не могут выходить за рамки пределов осуществления прав и свобод, которые очерчены в Конституции РФ. Это значит, что они: не должны нарушать принцип равенства субъектов этих прав; не должны вводить дополнительные гарантии против злоупотребления правами, а могут лишь конкретизировать те гарантии, которые закреплены в Конституции

⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 26.04.1979 «Санди Таймс» (The Sunday Times) против Соединенного Королевства // Европейский Суд по правам человека : Избранные решения. М., 2000. Т. 1. С. 198—230.

⁶ Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998. С. 51.

РФ. Основные права могут быть ограничены федеральным законом, сфера действия которого уже очерчена конституционными пределами осуществления прав, только в указанных целях и только соразмерно этим целям⁷. Федеральными законами, в которых содержатся отдельные ограничения прав и свобод, обычно раскрываются понятия соответствующих направлений или форм деятельности государства («безопасность», «оборона», «оперативно-розыскная деятельность» и др.)

В части 2 ст. 55 Конституции РФ указывается, что «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина», что, в свою очередь, означает, что законы должны быть правовыми и только верховенство таких законов и их соблюдение создают соответствующий требованиям правового государства режим законности. Следовательно, необходимо различать понятия «умаление права» и «ограничение прав». Следует согласиться с Г. А. Гаджиевым в том, что если законодатель принимает федеральный закон, ограничивающий права и свободы человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в социально-значимых целях, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, имеет место допустимое ограничение прав и свобод. Если же федеральный законодатель путем принятия закона ограничивает права и свободы без учета указанных целей либо с учетом этих целей, но не в той мере, в какой это необходимо, т.е. непропорционально, чрезмерно, то тогда имеет место умаление прав и свобод⁸.

Конституционный Суд РФ выработал и дал толкование принципам ограничения прав, к которым, на наш взгляд, следует отнести следующие:

- ограничения прав и свобод должны быть соразмерны защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства⁹;
- при допустимости ограничений того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать только необходимые и строго обусловленные этими целями меры¹⁰.

Следует иметь в виду и то, что ограничение прав и свобод — это скорее исключение из правил, а не само правило. Задача национального законодателя и правоприменителя сводится к обеспечению свободы личности, а не к ее ущемлению. Думается, что ограничения прав и свобод человека могут иметь как конструктивный, так и деструктивный характер. При этом необоснованные ограничения влекут конфликт ценностей. Существование острых, ценностных коллизий, как показывает текущая политическая практика, возможно не только во взаимоотношениях личности и общества. Наиболее болезненны они во взаимосвязи личности и государства, тогда, когда решения, принимаемые государственными чиновниками,

⁷ Лапаева В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 13—23.

⁸ Гаджиев Г. А. Основные экономические права (сравнительно-правовое исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных стран) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 267—268.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 8 6-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” по жалобе гражданки И. Г. Черновой» // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4368 ; 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 запросами группы депутатов Государственной Думы по жалобам граждан С. А. Бунтмана, К. Катаняна и К. С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданка В. В. Шелухина» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3185 ; постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

рассматриваются носителями прав и свобод как административный произвол, направленный на сохранение государственной власти у определенного круга лиц¹¹.

Ограничения прав граждан можно рассматривать не только как меру принудительного воздействия со стороны государства. Оно может быть реализовано путем самоограничения, т.е. отказа от реализации права. В качестве примера можно привести самоограничение избирательных прав гражданами (абсентеизм).

Можно выделить группу ограничений, обусловленных особенностями правового статуса отдельных категорий лиц, и выделить «профессиональные» ограничения. Конституционный Суд РФ подчеркивает, что, реализуя право на свободное распоряжение своими способностями к труду путем поступления на государственную службу, гражданин добровольно избирает профессиональную деятельность, занятие которой предполагает определенные ограничения в осуществлении им конституционных прав и свобод¹². Рассматривая жалобу Д. П. Тесленко на неконституционность некоторых положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹³, Конституционный Суд РФ указал, что установление особого правового статуса гражданских служащих осуществляется федеральным законодателем, который посредством специального правового регулирования вправе определять для данной категории лиц соответствующие права, обязанности, ограничения и гарантии с учетом специфики задач, принципов организации и функционирования государственной гражданской службы. Поскольку государственная гражданская служба представляет собой особую форму реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду, специальные нормы, которые регулируют служебные отношения лиц, замещающих должности государственной гражданской службы,

могут отличаться от норм, регламентирующих отношения, возникающие в процессе реализации указанного права и иных формах (в частности путем заключения трудового договора)¹⁴.

К примеру, такие ограничения касаются права на объединение. Федеральным законодательством они предусмотрены в отношении военнослужащих, служащих кадрового состава и военнослужащих органов внешней разведки РФ, судей и работников прокуратуры. Ограничение избирательного права происходит посредством избирательных цензов. Согласно российскому законодательству избирательные права могут быть ограничены по следующим основаниям: возраст; принадлежность к гражданству; проживание; количество избранных; нахождение на выборной должности; отбывание уголовного наказания. Эти цензы могут сочетаться в различных комбинациях и использоваться при избрании высших должностных лиц государства.

Так, для активного избирательного права российское законодательство устанавливает определенные требования (цензы), которые не носят дискриминационного характера. Обладание субъективным избирательным правом при федеральных и региональных выборах связывается в первую очередь с наличием российского гражданства.

В Российской Федерации достаточную остроту приобрел вопрос о том, могут ли кандидаты в депутаты иметь двойное гражданство. До недавнего времени российское законодательство не запрещало баллотироваться российским гражданам с двойным гражданством. Однако при подаче заявления о согласии баллотироваться кандидат должен был указать страну, время и основание приобретения второго гражданства. Эти сведения отражались в избирательных документах и уже сами избиратели решали, нужен ли им депутат с двойным гражданством. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от

¹¹ Лебедев В. А. Правомерные ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Проблемы права. 2014. № 4. С. 13.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 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.

¹³ СЗ РФ. 2004. Ст. 3215.

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 472-О-О // СПС «КонсультантПлюс». Текст определения официально опубликован не был.

25 июня 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей»¹⁵ не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание российского гражданина на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления только в том случае, если это предусмотрено международным договором РФ.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) предусматривает: чтобы быть включенным в избирательный список и реализовать право голосовать на выборах, избирателю положено иметь место жительства на территории соответствующего избирательного округа (п. 4 ст. 4). Таким образом, законом закреплено условие проживания для приобретения активного избирательного права, но без установления каких-либо сроков проживания.

Что же касается пассивного избирательного права, то в настоящее время его ограничения, связанные с нахождением места жительства гражданина РФ на определенной территории РФ, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ. Так, согласно ч. 2 ст. 81 Конституции Президентом РФ может быть избран гражданин РФ, проживающий на ее территории не менее 10 лет.

Установлен и ценз срока полномочий. Так, не имеет права быть избранным Президентом РФ гражданин, занимающий на день официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ должность Президента РФ второй срок подряд.

Существует и ценз досрочного прекращения полномочий. Лицо, занимающее должность Президента РФ, главы муниципального образования, досрочно прекратившее исполнение данных полномочий по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия

населением, либо отрешенное от указанной должности, не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с названным обстоятельством.

Законом предусмотрен и ценз несовместимости депутатского мандата или должности с деятельностью иного рода. Так, депутаты, работающие на постоянной основе, выборные должностные лица не могут занимать иные оплачиваемые должности, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Что же касается федеральных, региональных депутатов, то они не могут замещать иные государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы и быть депутатами иных законодательных (представительных) органов государственной власти или представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления. Однако наличие запрета на совмещение государственной службы и выполнение депутатских обязанностей не является препятствием для выдвижения кандидатуры какого-либо государственного служащего на пост депутата. Лица, у которых должность или занятие несовместимы с мандатом депутата, дают письменное обязательство о прекращении соответствующей деятельности в случае избрания депутатом. Неисполнение этого обязательства влечет за собой признание избрания соответствующих лиц недействительным.

Существует ценз дееспособности. Право избирать и быть избранными не имеют недееспособные граждане, признанные таковыми по суду (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). Статья 29 ГК РФ гласит, что гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным. Над ним устанавливается опека. Таким образом, одного факта серьезного психического расстройства для лишения избирательного права недостаточно. Необходимо, чтобы после установления этого факта в судебном порядке суд признал гражданина недееспособным. Участие суда в подобных делах нужно рассматривать как гарантию от необоснованного ограничения гражданской дееспособности,

¹⁵ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427.

в том числе в сфере избирательного права. Невозможность расширительного толкования ограничительных избирательных цензов означает, что по анализируемому основанию не могут лишаться избирательного права ограниченно дееспособные лица¹⁶. В соответствии со ст. 30 ГК РФ ограниченным в дееспособности по суду может быть гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение.

В соответствии с цензом судимости не имеют право избирать и быть избранными лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ).

В юридической литературе преобладающей является точка зрения, что принцип всеобщего избирательного права предполагает предоставление всем гражданам только права избирать — активного избирательного права. Право же быть избранным не является всеобщим, так как предполагает различные ограничения. На протяжении последних лет законодатель неоднократно возвращался к этим вопросам. В связи с этим потребовалась оценка данной нормы Конституционным Судом РФ.

В постановлении от 19 октября 2013 г. Конституционный Суд РФ, касаясь указанных вопросов, изложил следующие важные правовые позиции. Во-первых, он признал не соответствующим Конституции РФ бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан РФ, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права должны устанавливаться соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных УК РФ. В исключительных случаях за отдельные тяжкие и особо тяжкие преступления, исходя из повышенной степени их общественной опасности, федеральным законом могут вводиться ограничения пассивного избирательного права и на более продолжительные сроки, с соблюдением критериев соразмерности и необходимости. Во-вторых, противоречит Конституции РФ сохранение ограничений и отказ в восстановлении пассивного избирательного права гражданам,

которые были осуждены к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенные ими деяния более не признаются тяжкими преступлениями, так как это нарушает гарантии юридического равенства и обратной силы закона, вытекающие из Конституции РФ¹⁷.

Соответствующие изменения внесены 21 февраля 2014 г. в Закон об основных гарантиях избирательных прав, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», они отражены и в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно новым изменениям не имеют право быть избранными российские граждане:

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования при выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;
- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;
- осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

В целом можно констатировать, что лицам, совершившим и названные, и иные преступления, не запрещается баллотироваться. Но Закон об основных гарантиях избирательных прав требует, чтобы претенденты сообщали о наличии любой судимости.

Помимо указанного «ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом» Конституция РФ предусматривает возможность ограничения основных прав «в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч. 1 ст. 56). Об этом говорится в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться

¹⁶ Кокотов А. Н. Конституционное право России : курс лекций. М., 2007. С. 231.

¹⁷ Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. М., 2014. С. 189—191.

отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». Если в первом случае сам законодатель своим актом в форме федерального закона ограничивает права и свободы, то во втором для реализации допускаемых федеральным конституционным законом ограничений необходимы акты органов исполнительной или судебной власти¹⁸.

Таким образом, Конституция РФ содержит ряд условий: ограничения прав и свобод могут быть только отдельные; в условиях введения чрезвычайного положения; для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя; в соответствии с федеральным конституционным законом.

Согласно ч. 2 ст. 56 Конституции РФ чрезвычайное положение на всей территории РФ и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств, представляющих собой реальную чрезвычайную неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю РФ, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. На всей территории РФ чрезвычайное положение может быть введено не более чем на 30 суток, а в отдельных ее местностях — 60 суток. По истечении этого срока чрезвычайное положение считается прекращенным. Если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен Указом Президента с соблюдением требований, установленных названным законом для введения чрезвычайного положения.

Президент вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов Указу Президента о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Напомним, что регулирование вопросов чрезвычайного положения относится к предметам ведения Федерации. Оно вводилось указами Президента РФ в Северной Осетии — Ала-

нии, Ингушетии, в Москве. Единичные указы не были утверждены Советом Федерации и отменены Президентом РФ. Вместе с тем чрезвычайное положение вводили на своих территориях некоторые губернаторы субъектов Федерации (Кемеровская, Калининградская области и др.).

Как можно заметить, режим чрезвычайного положения выступает достаточно мощным средством обеспечения конституционной законности на территории РФ. Посредством его введения возможна временная концентрация всех рычагов управления всех принудительных средств в рамках официальной власти. В то же время Конституция и Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ предусмотрели две важные гарантии недопущения неправомерного использования режима чрезвычайного положения. Во-первых, важной гарантией выступает обязательное согласие Совета Федерации на введение чрезвычайного положения. Во-вторых, (ч. 3 ст. 56) Конституции РФ предусматривает важнейшие права гражданина, которые не подлежат ограничению ни при каких ситуациях. Они предусмотрены ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46—54 Конституции РФ. Это права и свободы: на жизнь; достоинство личности; неприкосновенность частной жизни; право на защиту персональных данных; свобода совести, свобода религиозного вероисповедания; свобода предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности; право на жилище; право на судебную защиту, на рассмотрение дела надлежащим судом, получение юридической помощи, презумпция невиновности, право на гуманизм правосудия, на защиту интересов потерпевших, на применение действующего закона.

В Конституции РФ не содержится упоминания о возможности ограничения прав и свобод граждан в условиях военного положения. Однако это вовсе не означает, что при военном положении права и свободы граждан вообще не подлежат какому-либо ограничению. Главное, что такие ограничения допускаются только в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, не могут затрагивать основополагающих прав и свобод граждан и должны согласовываться с требованиями ст. 55 и 56 Конституции РФ.

¹⁸ Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 194.

Следует отметить, что по смыслу приведенных нами выше статей Конституции в Российской Федерации возможны только общие ограничения прав и свобод для всего населения путем принятия закона. В то же время ограничения такого политического права, как право граждан на равный доступ к государственной службе, может осуществляться в качестве меры наказания, предусмотренной УК РФ за совершение ряда преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Такими статьями являются ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 286 «Превышение должностных полномочий». Названные статьи, кроме отбытия наказания в местах лишения свободы, предусматривают (в качестве альтернативной меры) временное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

В некоторых случаях ограничения выступают как необходимые условия для деятельности правоохранительных органов, призванных охранять права и свободы граждан. Такие законы, абсолютно необходимые в интересах граждан, одновременно таят опасность злоупотреблений ими, что заставляет законодателя тщательно фиксировать пределы прав соответствующих

органов и условия применения ими принуждения по отношению к гражданам. Среди такого рода законов, принятых в Российской Федерации, особо важны законы об органах федеральной службы безопасности, о внутренних войсках МВД, о полиции, об оперативно-розыскной деятельности, о государственной тайне и др.

Ограничения прав и свобод граждан всегда сбалансированы правом на обжалование действий должностных лиц соответствующих государственных органов, закрепленным в Конституции РФ (ст. 46), в УПК РФ, в законах о прокуратуре, об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ основания для ограничения прав и свобод явно предусмотрены для непредсказуемых обстоятельств, которые могут потребовать усиления защиты одних прав за счет ограничения других прав человека.

Итак, для общества, поставившего своей целью формирование правовой государственности, актуален вопрос о возможности и пределах ограничений государством прав человека. Мировой опыт свидетельствует о том, что такого рода ограничения продиктованы интересами безопасности общества, защиты основ конституционного строя, охраны прав и законных интересов других лиц.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. — М., 2014.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М., 1989.
3. Кокотов А. Н. Конституционное право России. — М., 2007.
4. Лапаева В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. — 2005. — № 7.
5. Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. — М., 1998.
6. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву : материалы круглого стола // Государство и право. — 2008. — № 7.
7. Четвернин В. А. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. — М., 1997.
8. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

CONSTITUTIONAL BASIS FOR THE RESTRICTION OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

LEBEDEV Valerian Alekseevich — Doctor of Law Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Worker of Science of the RF, Honoured Lawyer of Russia, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation,
lebedev_va@bk.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *This article discusses the constitutional basis for the restriction of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation. The author considers the line between lawful restriction of rights and freedoms and the actual denial. The work justifies the idea that restrictions should be set by the legislator not arbitrarily, but based on the Constitution, its principles of Justice, equality and proportionality. The work examines international instruments on the subject, the laws of the Russian Federation, Rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

The author outlines and examines a group of restrictions caused by the peculiarities of the legal status of certain categories of persons, the so-called "professional" restrictions. He also analyses the statutory limitations in the implementation of passive and active citizens suffrage. In addition, the restrictions of human and civil rights, and freedoms in a state of emergency are discussed. Through the introduction of state of emergency, the temporary concentration of all control levers of all coercive means in the framework of official authorities is possible. At the same time, the Constitution and the Federal Constitutional law provides two important safeguards to prevent misuse of the emergency regime. First, a compulsory consent of the Federation Council on the imposition of a State of emergency is an important requirement. Secondly, (ch. 3 art. 56) of the Constitution of the Russian Federation provides for important rights of a citizen, which shall not be restricted under any circumstances. These are the rights and freedoms: to life; the dignity of the individual; privacy; the right to protection of personal data; freedom of thought, conscience and religion; freedom of entrepreneurial and other legal economic activities; the right to housing; the right to judicial protection, the right to an effective remedy by the competent national tribunals, legal aid, the presumption of innocence, the right to justice, humanism, right to protect the interests of victims, on the application of the existing law.

The article proves that, despite the diversity of scientific opinions, the goal of the State is the adoption and promotion of the rights and freedoms of man and citizen as a fundamental priority of the idea expressed in the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: *The Constitution of the Russian Federation, man, citizen, rights and freedom, restriction of rights, derogations, electoral qualifications, constitutional order, state of emergency.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian, S. A. Constitutional Law of Russia. Coursebook in 2 Volumes. Moscow. 2014.
2. Alekseev, S. S. General Permission and General Prohibitions in the Soviet Law. — M., 1989.
3. Kokotov, A. N. Constitutional Law in Russia. — M., 2007.
4. Лапаева, В. В. The Problem of Restriction of Human and Civil Rights and Freedoms in the Constitution of the Russian Federation (the Reflection of the Predoctrinal Experience) // Journal of Russian law. — 2005. — № 7.
5. Luchin, V. O., Doronina, O. N. Citizens' Complaints to the Constitutional Court of the Russian Federation. — M., 1998.
6. Principles, Limits, Grounds for the Restriction of Human Rights and Freedoms under Russian Law and International Law: the Proceedings of the Roundtable // State and Law. — 2008. — № 7.
7. Четвернин, В. А. The Constitution of the Russian Federation: Problematic Commentaries. — M., 1997.
8. Ебзеев, В. С. The Man, the People, the State in the Constitutional System of the Russian Federation. — M., 2013.

ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В современной России проявились неоднозначные тенденции в территориальной организации государства, построении и функционировании публичной власти. До недавнего времени практически все аспекты территориально-властной организации Российского государства анализировались в контексте теории федерализма и теории местного самоуправления. Однако российская и зарубежная политико-правовая практика свидетельствуют о том, что далеко не все доктринальные конструкции территориально-публичного властвования укладываются в границы обстоятельных теорий формы территориального устройства государства (федерализма, унитаризма, регионализма) и местного самоуправления (местного управления). Государственно-властный механизм функционирует не только на территориях публично-правовых образований (федеративного государства в целом, субъектов федерации, муниципальных образований), но и в иных пространствах (административно-территориальных, управленческих единицах), учреждаемых с учетом различных, в том числе неправовых, факторов (причем так было на протяжении практически всей истории российской государственности, в том числе в монархический и советский периоды). Примерами таких административно-территориальных единиц в Российской Федерации являются федеральные округа, административные (управленческие, образовательные) округа в некоторых субъектах РФ, зоны территориального развития, территории ускоренного социально-экономического развития, инновационный центр «Сколково», свободный порт Владивосток, Арктическая зона РФ, городские агломерации и т.п. В современной России де-факто появились новые уровни публичной власти и государственного управления — субфедеральный (межрегиональный), субрегиональный (межмуниципальный), субмуниципальный (межпоселенческий). Кроме того, Российская Федерация является участником целого ряда межгосударственных образований, признавая юрисдикцию соответствующих наднациональных органов. В сложившихся реалиях на одной и той же территории одновременно могут функционировать органы публичной власти различных уровней, а также негосударственные структуры (в том числе хозяйствующие субъекты), наделенные отдельными властными полномочиями. В этой связи актуализируется проблема экстерриториальной компетенции и межуровневого взаимодействия различных органов публичной власти. В статье не только сформулированы некоторые теоретические суждения по обозначенной теме, но и предложены направления решения возможных доктринальных и правоприменительных проблем (в частности, применительно к муниципальному уровню публично-властного механизма).

© Некрасов С. И., 2017

* Некрасов Сергей Иванович, кандидат юридических наук, профессор Государственного университета управления, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ
s-nekrasov@yandex.ru
109542, Россия, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99

Ключевые слова: орган публичной власти, орган государственной власти, орган местного самоуправления, территориальная организация публичной власти, государственное устройство, компетенция, экстерриториальная компетенция, полномочия, административно-территориальная единица, государственное управление, местное самоуправление, муниципальное образование, межуровневое взаимодействие.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.140-152

Профессора Н. А. Михалёву¹ справедливо относят к основателям таких самостоятельных направлений в конституционно-правовой науке, как конституционное право государств СНГ² и региональное конституционное право Российской Федерации³. В своих работах она обращала внимание на неоднозначные тенденции в территориальной организации современного Российского государства, в организации власти на федеральном, региональном

¹ Личное знакомство с профессором Н. А. Михалёвой состоялось после ее назначения официальным оппонентом по моей кандидатской диссертации (заочное знакомство, естественно, состоялось намного раньше — в ходе чтения многочисленных работ Надежды Александровны). За возможность личного, непосредственного общения с известным отечественным ученым-конституционалистом я признателен своему учителю И. М. Степанову (которому в 2015 г. исполнилось бы 90 лет), поскольку именно по его предложению диссертационный совет Института государства и права РАН сделал соответствующее назначение. Оппонирование по диссертационному исследованию, посвященному единству и разделению власти в федеративном государстве, не было следствием лишь личных добрых отношений научного руководителя соискателя и членов диссертационного совета с оппонентом — в многогранной по тематике научной деятельности Н. А. Михалёвой заметное место занимают работы, посвященные обстоятельному анализу различных территориально-властных аспектов конституционной теории и практики (*Михалёва Н. А. Эволюция и перспективы нового российского федерализма // Право и жизнь. 1994. № 6 ; Она же. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеративное устройство России: история и современность : сб. обзоров и статей. М., 1995 ; Она же. Координационный механизм согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере правотворчества // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации : сб. аналитических обзоров и рекомендаций. М., 1995 ; Она же. Конституционная юстиция — гарант федерализма (региональный аспект проблемы) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М., 1998 ; Она же. Федерализм и национальные меньшинства // Современный федерализм. Состояние и тенденции развития / отв. ред. О. Е. Кутафин. М., 1999 ; Она же. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012 ; Она же. Российский федерализм в объективе конституционного правосудия // Конституционное правосудие в Российской Федерации и Германии : материалы круглого стола 9—10 октября 2012 г. / под общ. ред. В. И. Фадеева. М., 2013).*

² *Михалёва Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998 ; Она же. Конституционная модель государственного устройства в странах СНГ (сравнительно-правовой анализ) // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период : Материалы Всероссийской научной конференции. М., 2003. Т. 1 ; Она же. Архитектоника парламентских учреждений в странах СНГ // Труды Института государства и права РАН. 2006. № 3.*

³ *Михалёва Н. А. Конституционные реформы в республиках — субъектах Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 4 ; Она же. Структура конституций уставов субъектов Российской Федерации // Право и государство. 2008. № 5 ; Она же. Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы // Lex Russica. 2008. № 3 ; Она же. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. 2009. № 1.*

Мы сохраняем убежденность в том, что неоднократно переиздававшаяся работа «Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование)» по своему содержанию выходит за пределы характеристики региональных основных законов и представляет собой обстоятельный курс конституционного (уставного) права субъектов РФ.

и местном уровнях (применительно к новому содержательному наполнению конституционной модели государственного устройства России, концепции государственного суверенитета в федеративном государстве, разграничению власти по вертикали, территориальной и национально-культурной автономии и т.п.)⁴. Соглашаясь с прозорливым ученым, выскажем некоторые суждения в данном аспекте.

Политико-правовая практика свидетельствует о том, что в Российской Федерации без изменения федеративного устройства, административно-территориального деления и административно-территориального устройства де-факто появились новые уровни публичной власти, новые уровни государственного управления. Так, образованные в России федеральные округа по своей сущности не имеют ничего общего с федеративной формой территориального устройства, природа указанных публично-властных единиц с известной территориальной основой — не федеративная, а административно-управленческая⁵. Аналогичную природу имеют подобные округа в некоторых субъектах РФ (административные округа в Москве, управленческие округа в Свердловской области, образовательные округа в Самарской, Астраханской областях, Алтайском крае и в других регионах).

В российской политико-правовой практике, равно как и в зарубежной, при выстраивании схем территориального властвования все чаще учитываются и получают нормативное оформление не только традиционные (классические) факторы (территориальное устройство государства, административно-территориальное деление, территориальная организация местного самоуправления, автономия и т.п.), но и факто-

ры неправовые (не сугубо правовые), внетерриториальные — экономические, социальные, демографические, управленческие, интеграционные, глобализационные и др.⁶ Заметим, что учет в конфигурации властного механизма экономических и управленческих факторов не является порождением и тенденцией XXI в., в России имеется собственный исторический опыт, в частности, вопросы экономического районирования, функционирования совнархозов, территориально-производственных комплексов и т.п. были неизменными спутниками советского государственного строительства⁷.

Именно отмеченные факторы предопределяют то, что властные институты подчас создаются и функционируют на территориях (в пространствах), не являющихся публично-правовыми образованиями (в частности, субъектами РФ или муниципальными образованиями), причем иногда для целей управления на той или иной территории учреждаются специальные органы власти (так называемые «территориальные» министерства — федеральные министерства по развитию Дальнего Востока, по делам Северного Кавказа, по делам Крыма, министерство по вопросам Коми-Пермяцкого округа в Пермском крае); префектуры административных округов в г. Москве (а в Центральном административном округе столицы, кроме того, один из заместителей префекта одновременно является начальником управления по территории Китай-город, причем назначение указанного должностного лица осуществляется городскими властями по согласованию с федеральными органами государственной власти); органы межрегиональных и межмуниципальных объединений и т.п. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегиче-

⁴ Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции. С. 158—170.

⁵ Столь жесткий вывод не мешает согласиться с утверждением, что создание федеральных округов с назначенными полномочными представителями Президента РФ вносит определенные изменения в структуру федеративных отношений (см.: Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. М., 2013. С. 196).

⁶ Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А. Г. Гранберга, В. В. Кистанова. М., 2003; Некрасов С. И. Неправовые факторы в территориальной организации публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2.

⁷ Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945—1985 гг.) / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2012. С. 202—206; Некрасов С. И. Вопросы территориальной организации советского государства и государственного аппарата в науке государственного права // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 6.

ском планировании в Российской Федерации»⁸ нормативно закрепил давно предлагаемое и используемое (причем с различным смысловым наполнением) в научном обороте понятие «макрорегион», под которым понимается часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов РФ. Очевидно, что макрорегионы не являются не только субъектами РФ, но и какими-либо иными публично-правовыми образованиями, тем не менее в пространствах таких единиц предполагается функционирование органов публичной власти различных уровней и правовое оформление управленческих решений в рамках стратегии пространственного развития Российской Федерации, государственной политики регионального развития Российской Федерации, решения задач стратегического планирования (ст. 20, 21 Закона). В рамках реализации государственной политики РФ в Арктике Указом Президента РФ определена сухопутная территория Арктической зоны Российской Федерации, в состав которой вошли как отдельные субъекты РФ (Мурманская область, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа), так и отдельные муниципальные образования других субъектов РФ (городские округа Архангельск, Воркута, Норильск, некоторые улусы Якутии, муниципальные районы Красноярского края и др.)⁹. Специальными административно-территориальными единицами являются, по сути, предусмотренные законодательством зоны территориального развития¹⁰, территории опережающего социально-экономического развития¹¹, свободный порт Владивосток¹², инновационный центр «Сколково»¹³ (первые три типа пространственно охватывают несколько муниципальных образований в рамках одного субъекта РФ).

В правовой регламентации функционирования публичной власти в отмеченных административно-территориальных единицах имеют место интересные, в том числе проблемные, моменты. Прежде всего это функционирование всегда межуровневое (многоуровневое) — в данных территориальных образованиях взаимодействуют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (отсюда — и многоуровневость правового регулирования с известной проблемой разграничения компетенции). Функционирование рассматриваемых образований порождает новый тип внутригосударственных публично-правовых договоров — соглашение между Правительством РФ (либо уполномоченным федеральным органом исполнительной власти), правительством субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом (органами) муниципального образования (муниципальных образований) о функционировании зоны территориального развития либо о создании территории опережающего социально-экономического развития с законодательно регламентированным предметом регулирования (ст. 8 Федерального закона № 392-ФЗ, п. 5 ст. 3 Федерального закона № 473-ФЗ).

Наконец, еще один момент. В целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития Правительством РФ определяется управляющая компания, которая по организационно-правовой форме может быть только хозяйственным обществом (либо акционерным обществом с принадлежностью 100 % акций Российской Федерации, либо дочерним хозяйственным обществом, созданным с участием такого акционерного общества). Обращает на

⁸ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁹ Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

¹⁰ Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 дек. (далее — Федеральный закон № 392-ФЗ).

¹¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26. (далее — Федеральный закон № 473-ФЗ).

¹² Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4338 (далее — Федеральный закон № 212-ФЗ).

¹³ Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

себя внимание то, что, несмотря на свою организационно-правовую форму (коммерческой организации), управляющая компания наделяется законодателем публично-властными полномочиями, причем приоритетными по отношению к полномочиям региональных и муниципальных органов публичной власти. Согласно ст. 23 Федерального закона № 473-ФЗ полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на территории опережающего социально-экономического развития осуществляются в соответствии с действующим законодательством, за исключением полномочий, отнесенных указанным законом к компетенции уполномоченного федерального органа или управляющей компании, а ст. 21 Закона прямо предписывает, что в случае если в границы территории опережающего социально-экономического развития входит городское или сельское поселение, то управляющая компания осуществляет некоторые функции в отношении такого поселения (в частности, обеспечение функционирования объектов инфраструктуры, предоставление государственных и муниципальных услуг) на основании соглашения о передаче полномочий, заключенного между уполномоченным федеральным органом, управляющей компанией и соответствующим органом местного самоуправления. Представители управляющей компании в обязательном порядке входят и в коллегиальный орган — наблюдательный совет территории опережающего социально-экономического развития, наряду с представителями федерального, регионального и муниципального органов публичной власти (ст. 6 Федерального закона № 473-ФЗ).

Несмотря на известную логику отмеченной схемы (апробированной ранее на примере инновационного центра «Сколково»), представляется нецелесообразным очевидное (и в значительной степени механическое) смешение функций и полномочий органов публичной власти различных уровней и хозяйствующего субъекта. Акционерное общество даже со стопроцентным государственным участием все равно остается хозяйствующим субъектом, коммерческой организацией с известными квалифицирующими признаками (имущественная обособленность, самостоятельная имущественная ответственность, извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и пр.). Видимо, хозяйствующий субъект может и должен управлять производ-

ством, инвестициями, капиталовложениями, логистикой, предпринимательскими рисками, корпоративными отношениями, земельными участками и т.п., а управлять населенной территорией все-таки должны органы публичной власти, связанные своим социальным предназначением (именно на это ориентируют законодателя классические постулаты теории государства, теории публичной власти, теории компетенции и др.).

Для специального государственного управления на определенных территориях в арсенале государства имеется институт территориальных органов федеральных и региональных органов исполнительной власти, а для разнопланового взаимодействия с представителями бизнеса существуют различные организационно-правовые формы юридических лиц (в том числе с участием публично-правовых образований) и типы договорных связей (в том числе публично-частного характера).

На фоне сказанного заметим, что закон о свободном порте Владивосток закрепляет уже более логичную и традиционную схему государственного управления в специальной административно-территориальной единице, при которой определяющая роль принадлежит именно органам государственной власти (а возглавляет наблюдательный совет — коллегиальный орган управления территорией свободного порта — заместитель Председателя Правительства РФ). В законодательных нормах не просматривается явно выраженного произвольного ограничения компетенции региональных и муниципальных органов власти, руководитель управляющей компании является лишь одним из членов наблюдательного совета, при этом управляющая компания может наделяться отдельными властными полномочиями по соглашению с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (видимо, и данное соглашение следует отнести к новым типам публично-правовых договоров в современной России), однако эти полномочия вполне соответствуют природе управляющей компании как хозяйствующего субъекта и не вторгаются в компетенцию других органов публичной власти (ст. 8 Федерального закона № 212-ФЗ).

Рассмотренные схемы организации специального пространственного властвования являются иллюстрацией того, что в Российской Федерации на одной и той же территории могут одновременно функционировать различные

(с точки зрения «уровневой принадлежности») властные институты. Есть и другие примеры. Так, в субъектах РФ, наряду с собственными региональными органами государственной власти, функционируют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. В муниципальных образованиях нередко параллельно существуют органы местного самоуправления и государственные органы, созданные в рамках административно-территориальных единиц (причем границы таких единиц и муниципальных образований могут совпадать (в районах «старой Москвы» осуществляется и местное самоуправление, и государственное управление), так и не совпадать — административно-территориальные единицы могут быть крупнее муниципальных образований (административные округа в Москве территориально охватывают несколько муниципальных образований), но и муниципальные образования могут быть крупнее административных единиц (часто городские округа имеют внутригородские административно-территориальные единицы, в которых функционируют структуры государственных органов управления образованием, здравоохранением, МВД, МЧС России, налоговой службы и т.п.)¹⁴. Отмеченный аспект может быть «осложнен» и международным элементом — на территорию РФ распространяется юрисдикция наднациональных органов межгосударственных объединений, участницей которых является Россия (Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Таможенного союза ЕАЭС, ОДКБ и др.), а некоторые субъекты РФ и муниципальные образования являются составными элементами еврорегионов, образуемых в русле интеграционной политики ЕС¹⁵.

Большинство из обозначенных выше факторов актуализируют проблему экстерриториальной компетенции в российском механизме власти. Так, если в административно-управленческих образованиях (различного рода округах) функционируют территориальные структуры (органы) органов власти более высокого уровня, основной функцией которых является обеспечение взаимодействия этих властных институтов с органами власти более низкого уровня (в рамках данной функции и определяется компетенция соответствующих окружных структур), то имеет место образование нового звена в межуровневой системе публичного управления. Как правило, на окружном уровне создаются территориальные структуры органов исполнительной власти (как общей, так и специальной, отраслевой компетенции): полномочные представители Президента РФ и их аппараты; территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (которые территориально также могут охватывать пространство нескольких субъектов РФ; такое имеет место, в частности, в системе МЧС России, МВД России, Министерства обороны РФ); территориальные органы органов исполнительной власти субъектов РФ (префектуры административных округов и управы районов в г. Москве, администрации управленческих округов Свердловской области, окружные органы управления образованием Самарской, Кировской областей и т.п.). Однако могут создаваться и окружные структуры иных государственных органов, в частности прокуратуры (речь здесь идет не только о прокуратурах федеральных округов, но и о других звеньях системы прокуратуры в Российской Федерации, например, в Москве функционируют проку-

¹⁴ После внесения очередных изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в мае 2014 г. предусмотрена возможность придания внутригородским районам статуса муниципальных образований (Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770), однако это возможно исключительно по усмотрению субъектов РФ в соответствии с принимаемыми региональными законами, следовательно, и обозначенная схема продолжает иметь место в российской модели территориальной организации публичной власти.

¹⁵ Мы пока не находим ярких фактических и аналитических иллюстраций сколько-нибудь значимых достижений участия российских территорий в еврорегионах, что не означает нецелесообразности подобного участия и соответствующих научных исследований (см.: Чернов С. Н. Правовые основы парадипломатии европейских и российских регионов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10).

ратуры административных округов, районные прокуратуры де-факто могут быть межрайонными (как в той же Москве), специализированные прокуратуры (транспортная, военная) всегда межтерриториальны и т.д.)¹⁶.

Нормативно может закрепляться и иной подход. Так, в п. 2 ст. 1 Закона Свердловской области от 23.06.1997 № 38-ОЗ «О Северном управленческом округе»¹⁷ специально подчеркнута, что самостоятельный уровень государственного управления и самостоятельная система исполнительных органов государственной власти в округе не образуются, а действующие на территории округа территориальные отраслевые и межотраслевые исполнительные органы государственной власти Свердловской области входят в областную структуру исполнительной власти, возглавляемую губернатором области. Стремление областного законодателя подчеркнуть принцип единства государственной власти заслуживает поддержки, но нормативное закрепление видения уровней публичного управления порождает некоторые вопросы. Ведь та или иная система государственных органов (в том числе образующая ветвь государственной власти) может иметь несколько уровней функционирования, и выделение дополнительного уровня властвования призвано обеспечить приближение властных институтов к населению и к органам публичной власти более низкого уровня, повышение устойчивости и эффективности системы управления (что, в свою очередь, отнюдь не означает непрямого формирования некой самостоятельной системы органов власти). В компетенции администрации управленческих округов Свердловской области (которые являются территориальными межотраслевыми исполнительными органами государственной власти области) и их единоличных руководителей — управляющих просматривается административно-координационная функция в отношении как с территориальными органами исполнительной

власти области, так и с органами местного самоуправления (для взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований и руководителями организаций, расположенных в пределах границ округа, при администрации округа могут создаваться общественные советы руководителей органов местного самоуправления и руководителей организаций).

Представляется, что и федеральные округа (в масштабах общенациональной системы), и административные (управленческие) округа (в масштабах региональных систем) образуют самостоятельный уровень государственного управления (без непрямого учреждения самостоятельной (относительно самостоятельной) системы органов государственной власти). Примечательно, что административные округа в некоторых субъектах РФ были образованы намного раньше учреждения федеральных округов (10 административных округов в «старой Москве» — в 1991 г., управленческие округа в Свердловской области — в 1997 г.), что дает основание для предположения о возможном заимствовании федеральным центром регионального управленческого опыта.

Принципиально иной аспект экстерриториальной компетенции имеет место при образовании объединенной администрации муниципального района и поселения — административного центра данного района. При использовании такой, предусмотренной законодательно, схемы организации муниципальной власти администрация района одновременно исполняет полномочия и администрации поселения (абз. 3 п. 2 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸). Однако районная администрация не просто устраняет поселенческую администрацию из системы органов местного самоуправления поселения, «забирая» себе полномочия последней — подобная

¹⁶ Известная межтерриториальность имеет место и в конфигурации судебной системы — в частности, окружные и апелляционные арбитражные суды юрисдикционно охватывают территории нескольких субъектов РФ, а районные суды — нескольких административно-территориальных единиц местного уровня. Однако основной функциональный замысел такого подхода видится не в обеспечении эффективности государственного управления, а в обеспечении независимости суда (в том числе от региональных и местных властей) и решении организационно-процессуальных вопросов функционирования судебной власти.

¹⁷ Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 6. Ст. 975.

¹⁸ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

схема реализуема исключительно при условии включения соответствующих положений в уставы обоих муниципальных образований (района и поселения). Следовательно, юрисдикция районной администрации на территорию административного центра распространяется не вследствие ее (администрации) исключительного волеизъявления, одностороннего управленческого решения — для полной передачи исполнительно-распорядительных полномочий местной администрации поселения органу местного самоуправления более высокого уровня необходима в конечном счете воля населения административного центра района (выраженная непосредственно или через представительный орган — в зависимости от способа принятия устава).

В то же время и поселенческая администрация не вправе в одностороннем порядке устранить от исполнения своих обширных полномочий, «отдав» их местной администрации района — соответствующее положение должно быть предусмотрено и в уставе муниципального района. Иными словами, в основе экстерриториальной компетенции районной администрации лежит согласованная воля населения двух муниципальных образований — муниципального района и поселения — административного центра этого района, выраженная, однако, не посредством заключения двустороннего договора (соглашения), а посредством нормативного закрепления соответствующих положений в уставах муниципальных образований. Заметим, во-первых, что передача (делегирование) отдельных полномочий органов местного самоуправления возможна лишь на основе соглашений в рамках межмуниципального сотрудничества, а во-вторых, *полная*, нормативно закрепленная передача полномочий исполнительно-распорядительного органа возможна только применительно к одному поселению — административному центру муниципального района (другие поселения этого же района в подобной схеме участвовать не могут).

Таким образом, рассмотренная ситуация в значительной степени уникальна, однако она порождает и ряд доктринальных и практических проблем. Городское или сельское поселение, являющееся административным центром муниципального района, сохраняет свой статус самостоятельного муниципального образования со своей системой органов местного самоуправления, однако все (!) исполнительно-распорядительные полномочия (а именно

через эти полномочия прежде всего и решаются вопросы местного значения, актуальные и понятные населению) не осуществляются поселенческими органами местного самоуправления. Возникает вопрос о компетенционном взаимоотношении (включая вопросы подконтрольности и подотчетности) органов местного самоуправления поселения (представительного органа, главы поселения, контрольно-счетного органа и др.) с местной администрацией муниципального района в части исполнения последней полномочий местной администрации поселения. Бюджет поселения принимается представительным органом поселения, им же осуществляется контроль за исполнением бюджета (в том числе посредством учреждаемого контрольно-счетного органа), представительный орган поселения издает нормативные акты, подписываемые главой поселения и действующие на территории поселения. Возникает вопрос, в какой мере местная администрация муниципального района, на которую возложено исполнение полномочий местной администрации поселения — административного центра этого района, связана муниципальными правовыми актами поселения, в какой степени и в каких формах она включена в систему сдержек и противовесов в отношениях органов местного самоуправления поселенческого уровня?

В целях снижения коллизийности в рассмотренном срезе властеотношений могут быть предложены следующие варианты. Первый — не предоставлять городским и сельским поселениям, являющимся административными центрами муниципальных образований, статус самостоятельных муниципальных образований. В этом случае конституционное право населения административного центра района на местное самоуправление будет реализовываться через участие в районном референдуме, в формировании органов местного самоуправления муниципального района, в публичных слушаниях, собраниях и конференциях граждан, опросах, через территориальное общественное самоуправление и т.п., а также через органы местного самоуправления района (которые, заметим, для населения административного центра максимально доступны в сравнении с транспортной, а тем более пешеходной доступностью для жителей других поселений этого района). Административный центр муниципального района при таком подходе станет внутримunicipальным образованием, крупным населенным пунктом,

управляемым районными органами местного самоуправления (в структуре которых, и прежде всего — в структуре местной администрации, могут быть предусмотрены специальные подразделения для муниципального управления на территории административного центра).

Второй вариант — сохранив статус самостоятельного муниципального образования за поселением, являющимся административным центром муниципального района (все-таки сложно отрицать, что у населения административного центра есть признаки территориально-публичного коллектива, организованного в границах соответствующего поселения), предусмотреть возможность осуществления районными органами местного самоуправления не только исполнительно-распорядительных, но и иных полномочий в интересах населения административного центра. В частности, депутаты представительного органа муниципального района, избранные от административного центра (а это, как правило, самое крупное и населенное муниципальное образование в районе), могли бы образовать некий «малый совет» (депутацию), выполняющий полномочия представительного органа поселения — административного центра района (при этом указанные депутаты, естественно, сохраняют право решающего голоса и при решении общерайонных вопросов на заседаниях «большого совета»). Один из заместителей главы муниципального района мог бы курировать реализацию вопросов местного значения на территории административного центра; администрация поселения могла бы быть структурным территориальным подразделением местной администрации муниципального района. Аналогия подобной конфигурации исполнительной власти имеется на региональном уровне. Так, в структуре исполнительных органов государственной власти Забайкальского края образуется специальный координирующий исполнительный орган по территории Агинского Бурятского округа, руководителем которого одновременно является заместителем председателя Правительства (п. 2 ст. 106 Устава Забайкальского края)¹⁹. В рамках данного варианта возможен и иной подход: представительный орган муниципального района в определенные дни (к примеру, один раз в неделю, в месяц и т.п.) «работает» в качестве

представительного органа поселения — административного центра района, принимает решения по вопросам местного значения этого поселения. Подобный подход реализуется на региональном уровне в некоторых европейских федерациях, в которых субъекты федерации (земли) одновременно являются городами — Берлин, Вена.

Однако при реализации подобной схемы на муниципальном уровне есть серьезный нюанс — депутаты представительного органа муниципального района, избранные от других поселений, не заинтересованы непосредственно в решении проблем административного центра; поэтому схема с выделением малого совета в данном варианте представляется более предпочтительной. Образование контрольно-счетного органа поселения представляется не обязательным, тем более что и п. 11 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»²⁰ допускает возможность заключения соглашений между представительными органами муниципальных районов и представительными органами поселений, входящих в состав этого района, о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Третий вариант — не создавать органы местного самоуправления в муниципальном районе. При данном подходе в районе, являющемся административно-территориальной единицей, будет реализовываться концепция местного государственного управления, а местное самоуправление будет осуществляться на уровне поселений, т.е. на том низовом уровне, на котором в большей степени возможны самоорганизация населения и самоуправленческие начала в организации и функционировании власти. Во многих субъектах РФ уже учреждены и функционируют территориальные органы региональных органов государственной исполнительной власти в административно-территориальных единицах на уровне городов и районов, и при совпадении границ этих единиц с муниципальными образованиями (городскими округами и

¹⁹ Забайкальский рабочий. 2009. 18 февр.

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

муниципальными районами) неизбежно имеют место параллелизм и дублирование в конфигурации местной публичной власти, отсутствие у населения четкого представления о компетенции местных властей, повышается коллизийность в системе публичной власти. Предлагаемый вариант позволит минимизировать указанные недостатки.

Мы отдаем отчет в том, что реализация любого из предлагаемых вариантов потребует серьезных (пакетных) изменений федерального законодательства (о местном самоуправлении, избирательного, бюджетного и др.) или же принятия нового закона о местном самоуправлении (в частности, в случае реализации концепции четкого нормативного закрепления сочетания местного самоуправления и местного государственного управления и ограниченности местного самоуправления лишь поселенческим уровнем). Так, если в поселении, являющемся административным центром муниципального района, не будет формироваться свой представительный орган и не будет избираться глава поселения, то формирование представительного органа района следует проводить исключительно путем прямых выборов, с тем чтобы не лишать население административного центра права на участие в формировании органов местного самоуправления и определять состав депутатов, избираемых от поселения (соответственно, необходимы конкретизирующие коррективы ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Если администрация муниципального района (или ее структурное подразделение) будет осуществлять все полномочия по решению вопросов местного значения на территории поселения — административного центра, то целесообразно законодательно закрепить положение о том, что в процедуре наделения полномочиями главы администрации (или его заместителя по вопросам административного центра, руководителя специального территориального органа, выполняющего функции и полномочия местной администра-

ции поселения — административного центра) либо в выработке условий и заключении контракта с главой администрации обязательно участие депутации от поселения (соответствующая конкретизация потребуется в ст. 37 Закона). Однако, как представляется, исключать возможность реализации в краткосрочной или долгосрочной перспективе доктринальных работ в практике государственного и муниципального строительства в России вряд ли стоит.

Экстерриториальная компетенция имеет место при реализации законодательной возможности перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ²¹ (в частности, в Удмуртии, Забайкальском крае, Орловской и Ульяновской областях²²). Предполагается, что такое перераспределение (с некоторыми законодательными ограничениями) должно осуществляться на региональном законодательном уровне, применительно ко всем однотипным муниципальным образованиям соответствующего субъекта РФ с не слишком частым пересмотром (срок перераспределения не может быть меньше срока полномочий регионального парламента). В известной степени можно вести речь об экстерриториальной компетенции и органов, учрежденных в рамках межрегиональных и межмуниципальных объединений (ассоциаций, союзов), однако сколько-нибудь реальными властными, управленческими, контрольно-надзорными полномочиями эти органы не обладают — их компетенция определяется правовой природой указанных органов, и речь главным образом идет о представительских, координационных, совещательных, консультативных, информационно-аналитических функциях и полномочиях.

Рассмотренные вопросы экстерриториальной компетенции в контексте межтерриториальных и внутритерриториальных аспектов организации публичной власти неизбежно имеют проявление и при анализе иных факторов, влияющих на территориальную организацию

²¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2014). Ст. 26.3.

²² Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Вопросы законодательного регулирования участия населения в осуществлении местного самоуправления» (28 мая 2015 г.) // URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

публичной власти в государстве — экономических, социальных, этнических, культурно-религиозных, управленческих, глобализационно-интеграционных и др. Однако эти группы факторов заслуживают быть предметом самостоятельного научного анализа²³.

Нам уже доводилось отмечать, что Н. А. Михалёва, как того требует этика ученого, постоянно ориентирует читателя своих трудов на

использование достойных работ коллег по научному сообществу и кафедральному коллективу²⁴. Коллеги по кафедре, другие представители конституционно-правовой науки отвечают Надежде Александровне тем же²⁵. Данная статья является одной из иллюстраций востребованности богатейшего творческого наследия известного отечественного государствоведа в работах ее коллег, последователей, учеников.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А. Г. Гранберга, В. В. Кистанова. — М., 2003.
2. Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. — М., 2013.
3. Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации / отв. ред. Г. Д. Садовникова. — М., 2015.
4. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
5. Михалёва Н. А. Конституционная юстиция — гарант федерализма (региональный аспект проблемы) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. — М., 1998.
6. Михалёва Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. — М., 1998.
7. Михалёва Н. А. Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы // Lex Russica. — 2008. — № 3.
8. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.
9. Михалёва Н. А. Структура конституций уставов субъектов Российской Федерации // Право и государство. — 2008. — № 5.
10. Михалёва Н. А. Эволюция и перспективы нового российского федерализма // Право и жизнь. — 1994. — № 6.
11. Михалёва Н. А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. — 2009. — № 1.
12. Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945—1985 гг.) / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. — М., 2012.
13. Чернов С. Н. Правовые основы парадипломатии европейских и российских регионов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 10.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

²³ Отдельные контурные суждения автора по отмеченной проблеме см., в частности: Некрасов С. И. Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2.

²⁴ Некрасов С. И. Правовой анализ регламентации и практики электоральных отношений в современной России (рец. на: Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2011. 322 с.) // Государство и право. 2013. № 2. С. 124.

²⁵ Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации / отв. ред. Г. Д. Садовникова. М., 2015. С. 20, 44 и др.

EXTRATERRITORIAL COMPETENCE IN THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES

NEKRASOV Sergey Ivanovich — PhD in Law, Professor at the State University of Management, Senior Scientific Worker at the RAS Institute of State and Law, Member at the Local Government Council under the Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of Russian Federation
s-nekrasov@yandex.ru
109542, Russia, Moscow, Ryazanskiy Prospekt, 99

Review. *The modern Russia has seen mixed trends in the territorial organization of the State, constructing and functioning of public authorities. Until recently, virtually all aspects of territorial-power organization of the Russian State were analyzed in the context of the theory of federalism and local government theory. However, Russian and foreign political and legal practices indicate that not all doctrinal design clusters of public Dominion fit into the boundaries of the detailed theories of form of the territorial organization of the State (federalism, regionalism, unitary) and local self-government (local government). The public-imperious mechanism operates not only in the territories, public law entities (Federal State as a whole, the subjects of the Federation, municipalities), but also in other areas (administrative-territorial, administrative units), established by taking into account various, including non-legal factors (so it has been throughout the history of Russian statehood, including monarchical and Soviet periods). The examples of administrative-territorial units in the Russian Federation are Federal districts, administrative (management, educational) district in some subjects of the Russian Federation, territorial development zones, the territory of rapid socio-economic development, Skolkovo Innovation Centre, free port of Vladivostok, Russian Arctic Zone, urban agglomerations, etc. The modern Russia de facto introduces new levels of public authority and public administration — subfederal (interregional), subregional (intermunicipal), submunicipal (intersettlement). In addition, the Russian Federation is a party to a number of intergovernmental institutions, recognizing the jurisdiction of the relevant supranational bodies. In the prevailing realities on one and the same territory, public authorities can simultaneously operate at various levels, as well as non-State actors (including businesses) with separate powers. In this regard, the problem of extraterritorial jurisdiction and inter-level interactions between different public authorities is becoming more topical. The article not only formulates some theoretical judgments on the designated theme, but also the possible directions of doctrinal and enforcement problems (in particular, in relation to the municipal level of publicly-imperious mechanism).*

Keywords: *public authority, state authority, local government, territorial organization of the state, competence, extraterritorial jurisdiction, powers, administrative-territorial units, public administration, local self-government, municipal formation, inter-level interaction.*

BIBLIOGRAPHY

1. State-Territorial Structure of Russia (Economic and Legal Framework) /A.G. Granberg, V.V. Kistanov (Eds.) Moscow. 2003.
2. Twenty Years of the Constitution of the Russian Federation / A.G. Lisitsyn-Svetlanov (ed.). -M., 2013.
3. Constitutional and Legal Status of the Legislative and Executive Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation / G.D. Sadovnikova (Ed.). -M., 2015.
4. *Mikhaleva, N. A.* The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). -M., 2013.
5. *Mikhaleva, N. A.* Constitutional Justice — the Guarantor of Federalism (Regional Aspect) // The Russian Federation and its Constituent Entities: Problems of Harmonization. — M., 1998.
6. *Mikhaleva, N. A.* Constitutional Law of the CIS Countries. Moscow, 1998.
7. *Mikhaleva, N. A.* The Procedure for the Adoption, Revision and Amendment of the Regional Constitution and Statutes // Lex Russica. -2008. — № 3.
8. *Mikhaleva, N. A.* Problems of Federalism and Autonomy in Russian Jurisprudence // Topical Issues of the Constitutional and Municipal Law. A Collection of Articles Dedicated to the 75-th Anniversary of the Academician O. E. Kutafin / V.I. Fadeev (Ed.) — M., 2012.
9. *Mikhaleva, N. A.* The Structure of the Constitutions of the Charters of the Constituent Entities of the Russian Federation // The Law and the State. -2008. — № 5.
10. *Mikhaleva, N. A.* Evolution and Perspectives of the New Russian Federalism // Law and Life, 1994, No. 6.

11. *Mikhaleva, N. A.* The Legal Features of the Constitutions and Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation as a System Integrity // The Law and the State: Theory and Practice. — 2009. — № 1.
12. Soviet Political System: Realities, Projects, Ideas, Controversies (1945-1985) / Yu.L. Shul'zhenko (ed.). Moscow, 2012.
13. *Chernov, S. N.* Legal Basis for Paradiplomats of the European and Russian Regions // State Power and Local Self-Government. — 2013. — No. 10.

ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. *Общество не может нормально функционировать, если государство не создает для этого необходимых условий как организационного, так и нормативно-правового характера. Современная отрасль конституционного права породила множество юридических механизмов организации конструктивных взаимоотношений между представителями гражданского общества и публичной властью. Одними из них являются государственно-общественные формирования. На основе анализа конституционно-правовых актов делается вывод о том, что современные общественные палаты, общественные советы и общественные наблюдательные комиссии не относятся ни к государственным органам, ни к общественным объединениям с формальной точки зрения, поэтому образуют самостоятельный блок субъектов конституционно-правовых отношений. С этой целью в статье определены признаки государственных органов и общественных объединений, проанализирован каждый из видов государственно-общественных формирований на предмет соответствия данным признакам. Сформулировано понятие государственно-общественного формирования и выделены основные признаки, которым оно соответствует. В процессе исследования проанализированы положения множества подзаконных федеральных, региональных и местных актов, немалое внимание уделено и локальным документам, которые в последние годы в меньшей степени изучаются правоведами, рассмотрен большой объем научной литературы по указанной теме.*

Ключевые слова: *государственно-общественные формирования, государственные органы, общественные объединения, субъекты права, правоотношения, конституционное государство, гражданское общество, общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.153-163

Косновам конституционного строя, как считала Н. А. Михалёва¹, следует относить совокупность правовых норм, регулирующих принципиальные стороны государственной

¹ На протяжении нескольких лет мне посчастливилось работать с Н. А. Михалёвой — выдающимся ученым — на одной кафедре и проводить перерывы между учебными занятиями в одном кабинете, короткая время в беседах о государстве, проблемах конституционного строя, развития гражданского общества и т.д. Надежда Александровна была честным и открытым человеком, всегда готовым прийти на помощь, ее открытость определяла прямоту мысли и слова, за что многие сотрудники университета ее уважали, а некоторые даже боялись. С этой прямотой Н. А. Михалёва говорила о проблемах в конституционном праве, с тем же настроем писала об этом в своих работах.

© Васильев С. А., 2017

* *Васильев Станислав Александрович*, кандидат юридических наук, старший преподаватель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
mnogoslov@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

и общественной жизни, взаимодействие общества и государства, определение места в этой системе личности. Конституционализм же, по ее мнению, — это юридическое научное направление, объединяющее многообразие результатов научных изысканий, в том числе по вопросам статуса государства и гражданского общества, а также их взаимодействие². Исходя из этого можно сделать вывод, что в самом общем виде конституционное право как отрасль регулирует, а как наука изучает то, каким образом организовано государство и общество, а также то, каким образом данные два столпа публичного управления уживаются друг с другом.

Н. А. Михалёва считала, что одной из ключевых целей государственной национальной стратегии является обеспечение всех условий для развития гражданского общества. И политика государства, направленная на поддержку многообразия не только наций, народов, этносов, но и культур, интересов, сфер взаимной деятельности субъектов конституционного права, — это путь к благополучному развитию российского общества³.

Следует отметить, что отрасль конституционного права традиционно считается наиболее консервативной по сравнению с гражданским или уголовным правом, так как Конституция РФ является достаточно жесткой, редко терпит изменения, да и стабильность деятельности государства и высокий уровень защиты прав человека — это положительное качество. Однако общественные отношения не стоят на месте независимо от того, желает этого государство (впрочем, как и общество) или нет. На такие изменения вынуждено реагировать и конституционно-правовое регулирование. Как справедливо отмечал В. Вильсон, «учреждения развиваются так же медленно, как и социальные отношения; они изменяются не с новыми теориями, а с новыми обстоятельствами»⁴. Таким

образом, именно трансформация конституционно-правовых отношений диктует особенности нормативного регулирования.

Отличительной особенностью последних нескольких лет стало появление новых субъектов конституционно-правовых отношений. Следует отметить, что круг данных субъектов не определен. В разных учебниках и монографических исследованиях можно найти различные подходы к его определению, число которых постоянно растет. Одним из примеров данного расширения является появление и укрепление государственно-общественных формирований.

Именно такую формулировку необходимо выбирать в самом общем виде, потому что речь идет о субъектах с не совсем понятным правовым статусом. Очевидно одно — создаются они по инициативе государства, но состоят из представителей общественных объединений и некоммерческих организаций.

Самым ярким, известным и «опытным» государственно-общественным формированием является Общественная палата РФ. С. А. Авакьян отмечает, что она является лидером общества, так как другие организационные единицы охватывают какие-то части населения, а Общественная палата выступает от имени всего общества, консолидирует общественное мнение, превращая его в свои позиции, которые доводятся до сведения государства⁵. В действующем законодательстве не определен ее правовой статус. С первых же статей Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁶ речь идет о добровольности ее формирования и основных задачах, которые на нее возлагаются. При этом остается неясным, считать ли ее государственным органом или же общественным объединением. Однако определена организационно-правовая форма Аппарата данного формирования — федеральное казенное учреждение (юридическое лицо).

² Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013. С. 179—180.

³ Михалёва Н. А. Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 204.

⁴ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 496.

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 508.

⁶ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

На основании ст. 123.22 ГК РФ казенное учреждение является государственным или муниципальным учреждением. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ определяет казенное учреждение также в качестве государственного учреждения, которое осуществляет оказание государственных услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных функций. Следовательно, если Аппарат Общественной палаты РФ является государственной организацией, то она сама выступает в качестве государственного органа. Однако на основании п. 5 Устава Федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации» учредителем данной организации является Российская Федерация (постановление Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 540⁷).

Финансирование рассматриваемой организации осуществляется за счет средств федерального бюджета. Кроме того, не менее 40 членов Общественной палаты получают место в данном формировании по предложению Президента РФ, что также косвенно указывает на государственный характер соответствующего формирования.

По нашему мнению, субъект, целью деятельности которого является организация взаимодействия общества и публичной власти, не должен принадлежать ни к первым, ни ко вторым. Иными словами, такое формирование не должно относиться ни к общественным объединениям, ни к государственным или муниципальным органам. Только в этом случае работа будет эффективной, так как организацию взаимодействия обеспечивает независимый субъект.

Федеральная Общественная палата создает и другие государственно-общественные формирования — общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах РФ в порядке, установленном ст. 10 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах

принудительного содержания»⁸. На основании данного нормативного правового акта Общественная палата РФ выполняет общие функции координации деятельности данных комиссий. Таким образом, они не подчиняются государству. Вместе с тем нельзя говорить об их полной самостоятельности ввиду неопределенного правового статуса общего координатора.

Общественные наблюдательные комиссии также санкционированы государством и формируются из числа представителей общественных объединений, к которым, кстати, предъявляются гораздо более высокие требования, чем к членам Общественной палаты. При этом общий правовой статус и организационно-правовая форма законодателем не определены. По этим основаниям данное формирование можно отнести к государственно-правовому.

Рассматривая федерализм в России, Михалёва Н. А. в качестве одного из ключевых признаков его построения выделяла единство системы государственного управления⁹. И если какое бы то ни было формирование относится к системе государственного управления, пусть даже государственно-общественного, то прообразы федерального органа непременно находят свои аналоги на территории субъектов РФ, за редкими исключениями, такими как уполномоченные по правам человека и конституционные и уставные суды.

Таким образом, общественные палаты сформированы и на уровне субъектов РФ с нормативным закреплением их правового статуса. Например, в ч. 1 ст. 1 Закона Ульяновской области от 27 апреля 2006 г. № 48-ЗО «Об Общественной палате Ульяновской области» подчеркивается, она является независимым органом. При этом не уточняется характер данного органа — государственный, муниципальный или общественный, однако им выполняются функции, сходные с федеральным аналогом, только в масштабах соответствующего субъекта РФ¹⁰.

Еще большая организационная самостоятельность подчеркнута в ст. 1 Закона Московской области от 10 апреля 2009 г. № 30/2009-ОЗ «Об Общественной палате Московской обла-

⁷ СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3178.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

⁹ Михалёва Н. А. Федерализм в России // Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка: общее и особенное : материалы немецко-российского симпозиума. 11—12 октября 2011 г. Потсдам (Германия) / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 43.

¹⁰ URL: <http://docs.cntd.ru/document/918001879>. (дата обращения: 01.12.2015).

сти» — это независимый коллегиальный орган, осуществляющий свою деятельность на общественных началах¹¹.

Похожая, только чуть более независимая регламентация статуса рассматриваемого формирования закреплена в ч. 1 ст. 1 Закона г. Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы». В указанной норме региональная общественная палата признается не только независимой и коллегиальной, но и совещательной. Кроме того, в ее работе могут принимать участие как граждане, так и общественные объединения с одним условием — регистрацией на территории данного субъекта РФ¹².

В данном случае уже не возникает вопросов относительно принадлежности соответствующего органа. Однако организационно-правовая форма остается неопределенной, хотя наиболее подходящей представляется — общественное объединение, не получившее статус юридического лица, что допускает ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹³.

Существуют и другие примеры. Так, Закон от 17 марта 2009 г. № 20-оз «Об Общественной палате Ленинградской области» ничего не регламентирует относительно общественной природы данного образования, инициирование ее формирования осуществляет глава данного субъекта РФ, финансирование производится за счет региона, а обеспечение деятельности осуществляет специально уполномоченный Правительством Ленинградской области орган¹⁴. В данном случае можно наблюдать аналогию со статусом федеральной Общественной палаты, обоим органам свойствен государственный характер, а организационно-правовая форма также остается неясной.

Похожие на приведенные примеры закрепления правового статуса общественных палат РФ и ее субъектов имеют место на муниципальном уровне. Так, Общественная палата г. Ярославля является постоянно действующим консультативным совещательным органом¹⁵; общественная палата сельского поселения Молоковское Ленинского муниципального района — независимым коллегиальным органом, осуществляющим свою деятельность на общественных началах¹⁶, и т.д.

Действующее нормативное правовое регулирование предусматривает функционирование еще ряда подобных государственно-общественных субъектов правоотношений с неясным правовым статусом.

Широкое распространение в последние годы получили общественные советы при органах государственной власти и местного самоуправления. Специального законодательного регулирования их деятельности не предусмотрено, однако она учитывается некоторыми правовыми документами.

Например, согласно пункту 4 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» среди субъектов общественного контроля выделяются общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ¹⁷. Данный нормативный правовой акт устанавливает некоторые элементы конституционно-правового статуса указанных формирований, но только в тех случаях, когда они выступают в качестве субъектов общественного контроля. Во всех остальных случаях регулирование осуществляется подзаконными

¹¹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2009. 22 апр.

¹² Ведомости Московской городской Думы. 2012. № 8. Ст. 147.

¹³ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹⁴ Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. Вып. 8. 2009. 20 дек.

¹⁵ Решение муниципалитета города Ярославля от 8 декабря 2008 г. № 48 «Об общественной палате города Ярославля» // Официальный портал города Ярославля. URL: <http://city-yaroslavl.ru/chpages/Default.aspx> (дата обращения: 01.12.2015).

¹⁶ Решение Совета депутатов сельского поселения Молоковское Московской области от 30 января 2014 г. № 3 «Положение об Общественной палате сельского поселения Молоковское Ленинского муниципального района Московской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/494721157>. (дата обращения: 01.12.2015).

¹⁷ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

нормативными и локальными актами. Здесь же сразу необходимо отметить, что их организационно-правовая форма также нигде не устанавливается.

В отношении общественных советов при органах государственной власти, которые непосредственно подчиняются Президенту РФ, действует Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». На его основе при соответствующих органах создаются общественные советы, деятельность которых регламентирована положениями и уставами, принятыми руководством соответствующих подразделений. Общественные советы в данном случае создаются этими же государственными органами, но по предложению Общественной палаты РФ. В составе данного совета граждане работают добровольно и на общественных началах¹⁸. Из этого документа также невозможно определить природу формирования — государственного или общественного.

Отдельным Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» совет признается совещательным органом¹⁹. Он, хотя и состоит из представителей общественности, все же по своему правовому статусу ближе к государственному органу, но таковым не является. Это объясняется тем, что персональный состав формирования утверждается руководством ведомства. Органу исполнительной власти необходимо выбрать из тех кандидатур, которые предлагаются общественными объединения-

ми. При этом председатель, его заместители и секретарь избираются из лиц, определенных Министерством.

Как следует из проведенного анализа, имеется неопределенность правового статуса и организационно-правовой формы данных субъектов правоотношений. Одним из них характерны некоторые признаки государственных органов, другим же — признаки общественных объединений или иных некоммерческих организаций.

Органы государственной власти четко определены в ст. 11 Конституции РФ, поэтому к такому перечисленным выше субъектам конституционно-правовых отношений отнести нельзя. Однако в теории конституционного права выделяются государственные органы²⁰, не являющиеся органами государственной власти²¹, но в некоторых случаях обладающие властными полномочиями²².

Е. А. Кравцова, опираясь на определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. № 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации”»²³, сделала вывод, что «аппарат государства состоит из двух видов органов: органов государственной власти и государственных органов, не имеющих статуса органов государственной власти. Последние, осуществляя властные полномочия, не обладают, в частности, правом принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан и их объединения. И те и другие охватываются общим понятием орган государства»²⁴.

Автор выделяет некоторые признаки государственных органов, не имеющих властные функции, на соответствие которым следует определить государственно-общественные формирования.

¹⁸ СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

¹⁹ СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712.

²⁰ См.: Пафнютьев А. И., Манцурова Е. А. К вопросу о наименовании: орган государства, государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Нижегородского института управления. 2008. № 1.

²¹ См.: Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России. М., 2013. С. 265.

²² См.: Конституционное право / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 319.

²³ СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.

²⁴ Кравцова Е. А. Понятие и признаки вспомогательных государственных органов // Вестник Алтайской Академии экономики и права. 2013. № 5. С. 103.

1. Создаются нормативным актом органа государственной власти. Действительно, все государственно-общественные формирования так или иначе формируются на основе этих документов (за исключением прямого указания в Конституции РФ). Основная масса государственно-общественных формирований и вовсе создается при органах государственной власти и местного самоуправления, в связи с чем вполне логично определение их правового статуса актом соответствующего подразделения.

2. На этом же основании рассматриваемые субъекты правоотношений соответствуют другому признаку — системной структурированности, определяемой органом государственной власти, которым они созданы.

3. Выполняют экспертные, аналитические, консультационные, контролирующие и иные значимые функции. Рассмотренные государственно-общественные формирования также выполняют и эти задачи, однако если дается экспертная оценка каким-либо документам или проектам актов, то такая деятельность позиционируется как общественная, реализуемая в рамках осуществления общественного контроля²⁵, проведения независимой антикоррупционной экспертизы²⁶ и т.д.

4. Действуют в пределах полномочий органа государственной власти. Данный признак не соответствует фактическим функциям государственно-общественных формирований, хотя они и работают в той же сфере, что и соответствующие властные субъекты, но характер иной — осуществление общественного контроля²⁷, развитие гражданского общества, общественное влияние на органы и должностных лиц²⁸ и т.д.

5. Обеспечивают взаимодействие органов государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, с юридическими и физическими лицами. Государственно-общественные формирования, конечно, могут выполнять и обозначенную функцию, однако специально для этого не предназначены. Основной упор в их деятельности делается на взаимодействие с гражданами и иными институтами гражданского общества. Общую работу в данной сфере ведет Общественная палата РФ.

6. Не издают общеобязательных актов, однако в некоторых случаях их решение будет являться обязательным для органов государственной власти. Все решения, принимаемые государственно-общественными формированиями, носят рекомендательный характер и не являются обязательными для исполнения любыми органами государственной или даже муниципальной власти, что также свидетельствует в пользу того, что рассматриваемые субъекты не могут быть причислены к государственным органам.

7. Еще один признак свидетельствует в пользу обозначенного выше тезиса о том, что государственные органы состоят из государственных служащих²⁹. В продолжение данной мысли следует выделить мнение Т. Я. Хабриевой, которая отмечает, что государственные органы состоят из профессиональных служащих, осуществляющих вспомогательные функции органов государственной власти и отдельных должностных лиц³⁰. Государственно-общественные формирования включают членов, которые работают на общественных началах и не признаются государственными служащими. Более того, в отношении членов Общественной палаты РФ и общественных наблюдательных комис-

²⁵ См.: Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

²⁶ См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

²⁷ См.: Распоряжение префектуры Северо-Западного административного округа г. Москвы от 29 октября 2015 г. № 424-рп «О создании общественного совета контроля качества выполняемых работ по капитальному ремонту конструктивных элементов инженерных систем в многоквартирных домах Северо-Западного административного округа города Москвы» // Документ официально опубликован не был.

²⁸ См.: приказ Госстроя России от 24 мая 1999 г. № 128 «Об образовании общественного совета представителей общественных профессиональных организаций при председателе Госстроя России» // Бюллетень строительной техники. 1999. № 7.

²⁹ Кравцова Е. А. Указ. соч. С. 104.

³⁰ Парламентское право / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 397.

сий действует прямой запрет на членство в их составе государственных или муниципальных должностных лиц любого уровня³¹.

Другими авторами³² выделяются в качестве признаков государственных органов следующие:

8. Осуществляют функции от имени государства. Этот признак не свойствен государственно-общественным формированиям, так как все свои решения они принимают от своего имени³³.

9. Такой признак, как наделение государственно-властными полномочиями, не свойствен государственно-общественным формированиям, так как они принимают решения, имеющие рекомендательный характер, причем для всех субъектов конституционно-правовых отношений.

Как показано выше, государственно-общественные формирования в полной мере не могут являться государственными органами. По логике вещей, они должны выступать в конституционно-правовых отношениях в качестве общественных объединений.

В статье 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» «под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения»³⁴.

Эта норма права позволяет выделить следующие признаки, которые также не в полной мере соотносятся с сущностью и функционалом государственно-общественных формирований:

1. Добровольное участие. Данный признак свойствен всем общественным формированиям разного рода и уровня, так как это прямо обозначено в ч. 2 ст. 30 Конституции РФ. Вместе с тем каждый может свободно вступать в общественное объединение и выходить из его состава. К членам же государственно-общественного формирования часто предъявляются достаточно жесткие требования, о чем уже упоминалось выше³⁵.

2. Самостоятельное управление организацией ее участниками. Общественное объединение существует в обществе, отдельно от государства³⁶. Данный признак может быть применим с определенной долей условности только к Общественной палате РФ, все остальные государственно-общественные формирования даже при своем формировании зависят от других субъектов правоотношений. Так, уже было упомянуто о том, что общественные наблюдательные комиссии формируются с участием федеральной Общественной палаты, а общественные советы при органах власти — соответствующими руководителями.

3. Некоммерческий характер деятельности — формирование функционирует для удовлетворения нематериальных интересов. Это

³¹ Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

³² *Артемова О. Е.* Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 5. С. 6 ; *Носов С. И.* О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право. 2007. № 5. С. 3—8.

³³ Решение Общественной палаты Хабаровского края от 4 июня 2012 г. № 5 «Положение о комиссиях Общественной палаты» // Официальный сайт Общественной палаты Хабаровского края. URL: <http://www.opkhv.ru/document/palata/decision/70> (дата обращения: 11.12.2015) ; Протокол Заседания Общественного совета при Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Республике Алтай от 9 апреля 2014 г. // Официальный сайт Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Республике Алтай. URL: <http://04.rospotrebnadzor.ru/index.php/documents/proto/2974-14042014.html> (дата обращения: 11.12.2015).

³⁴ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

³⁵ Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

³⁶ *Авакьян С. А.* Конституционное право России. С. 524.

по своим идеям соответствует государственно-общественным формированиям, хотя субъекты, выполняющие обеспечение деятельности некоторых из них, решают вполне конкретные материальные задачи. Например, на основании п. 15 Устава Аппарата Общественной палаты РФ данное юридическое лицо обеспечивает публикацию периодических печатных изданий, возмещает расходы членов формирования, связанные с осуществлением ими работы в нем³⁷.

4. Может создаваться только по инициативе граждан РФ. Данный признак также неприменим к государственно-общественным формированиям; они так или иначе создаются по инициативе представителей публичной власти. Рассуждая об Общественной палате РФ, следует отметить, что на основе действующего законодательства никто из субъектов конституционно-правовых отношений не является ее учредителем или иным образом совершает активных действий в процессе ее функционирования, однако на основе все тех же норм права она должна существовать в России. Эта неотвратимость дает основания утверждать, что инициатива создания данного государственно-общественного формирования принадлежит Российской Федерации, именем которой принят Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации».

Остальные признаки, вытекающие из законодательного определения понятия общественного объединения, свойственны государственно-общественным формированиям:

5. Общность интересов участников.

6. Общность целей деятельности.

7. Наличие учредительного документа, определяющего деятельность формирования, в котором, как правило, и перечислены цели деятельности, упомянутые выше.

В науке конституционного права выделяется еще ряд признаков, присущих общественным объединениям, которые, на мой взгляд, не свойственны государственно-общественным формированиям. Так, Ц. А. Ямпольская отмечает, что гражданин вступает в организацию только тогда, когда имеет личную заин-

тересованность решения своих проблем или удовлетворения собственных интересов общественными силами³⁸. В состав государственно-общественного формирования беспрепятственно любому желающему вступить нельзя, однако можно туда обратиться для решения интересующих вопросов. Лица же, входящие в его состав, работают для удовлетворения общественных интересов, невзирая на свои собственные потребности.

Таким образом, причислить государственно-общественные формирования к общественным объединениям или иным некоммерческим организациям также не представляется возможным, что дает основания выделять их в качестве самостоятельного субъекта конституционно-правовых отношений. Государственно-общественные формирования обладают своей спецификой ввиду комплексности свойств, которые они вобрали как от государственных органов, так и от общественных объединений.

Если обобщить сказанное, то можно выделить следующие признаки государственно-общественного формирования:

1. Объединение всех задействованных субъектов общностью целей, интересов как государственного, так и общественного характера. На этой основе достигается социально полезный результат.
2. Функционирование на основании правового акта, принятого государственным органом, определяющего деятельность формирования.
3. Системная структурированность, определяемая упомянутым выше актом.
4. Некоммерческий социально значимый характер деятельности.
5. Нацеленность на организацию и развитие взаимодействия институтов гражданского общества с государством.
6. Предназначенность осуществлять общественный контроль.

На этой основе *государственно-общественное формирование* можно попытаться определить как сформированное государством образование, состоящее из представителей

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 540 «Об утверждении устава федерального казенного учреждения «Аппарат Общественной палаты Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3178.

³⁸ Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационные аспекты. М., 1972.

общественности, осуществляющее социально значимые функции, а также организующее и осуществляющее взаимодействие государства с институтами гражданского общества и общественный контроль над деятельностью органов публичного управления.

Определение данного понятия при его использовании в правоприменительной практике позволит структурировать систему взаимодействия общества и государства, понять место данного субъекта конституционных правоотношений, не путать его с общественными объединениями или государственными органами и применять соответствующие нормы права в отношении тех лиц, которые задействованы в его работе.

Российское общество в полной мере еще не готово решать публичные вопросы силами только институтов гражданского общества ввиду наличия проблем необразованности и низкого уровня правосознания народа, межконфессионального и межнационального согласия, разрыва в уровне материального обеспечения граждан и др.³⁹ Ввиду этого госу-

дарство предоставляет широкие возможности общественности, но только через те формы, которые в максимальной степени будут ему подконтрольны.

Государственно-общественные формирования получают свое развитие в настоящее время, и общественное влияние их на государственные и муниципальные органы с финальным желаемым результатом видится куда более эффективным, чем работа всего остального некоммерческого сектора в части взаимодействия общества и государства.

Н. А. Михалёва считала, что Россия дает возможности для многообразия форм самоопределения всех субъектов конституционно-правовых отношений, начиная от определенных народностей, заканчивая группами граждан, нуждающихся в общественной поддержке для защиты своих прав и законных интересов⁴⁰. Поэтому государство в России создает все условия для того, чтобы граждане и их объединения могли добиваться своего. Одним из главных условий для этого являются государственно-общественные формирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — М., 2010. — Т. 1.
2. *Артемова О. Е.* Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Челябинского государственного университета. — 2013. — № 5.
3. *Вильсон В.* Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. — М., 1905.
4. Конституционное право / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
5. *Кравцова Е. А.* Понятие и признаки вспомогательных государственных органов // Вестник Алтайской Академии экономики и права. — 2013. — № 5.
6. *Михалёва Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
7. *Михалёва Н. А.* Конституционные основы государственной национальной стратегии России // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
8. *Михалёва Н. А.* Конструкция президентской власти в России // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов науч.-практ. конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.

³⁹ *Михалёва Н. А.* Конструкция президентской власти в России // Теория и практика российского конституционализма : сб. докладов науч.-практ. конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 88.

⁴⁰ *Михалёва Н. А.* Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 159.

9. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.
10. Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России. — М., 2013.
11. Носов С. И. О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право. — 2007. — № 5.
12. Парламентское право / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2003.
13. Пафнутьев А. И., Манцурова Е. А. К вопросу о наименовании: орган государства, государственный орган или орган государственной власти? // Вестник Нижегородского института управления. — 2008. — № 1.
14. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационные аспекты. — М., 1972.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

STATE AND PUBLIC FORMATION AS SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL LEGAL RELATIONS

VASILIEV Stanislav Aleksandrovich — PhD in Law, Senior Lecturer at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
 mnogoslav@mail.ru
 125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The company may not function properly if the state does not create necessary conditions, both of institutional and regulatory nature. Modern field of constitutional law has given rise to many legal mechanisms of constructive relationships between civil society and public authorities. Some of them are state and public formation. Based on the analysis of the constitutional legal acts, it is concluded that modern public chambers, community councils and public control commissions shall not be referred to public bodies, nor to public associations from a formal point of view, therefore, form a separate block of subjects of constitutional legal relations. To this end, the article identifies signs of state bodies and public associations, analyzes each of the state and public formations for conformance with these characteristics. The author formulates the definition of state and public formation and highlights the main signs to which it corresponds. The research analyzes the situation of many regulations of the federal, regional and local acts, considerable attention is given to the local documents which, in recent years, are subject to a lesser exploration by legal professionals, a large amount of scientific literature on a specified topic has also been researched.*

Keywords: *state and public formation; public authorities; public associations; subjects of law; legal relationships; constitutional state; civil society; public chamber; community councils; public review commission*

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian, S. A. Constitutional Law of Russia. Textbook in 2 volumes. Vol. 1 — М., 2010.
2. Artemova, O. E. The Central Election Commission of the Russian Federation: Public Body or Public Authority? Bulletin of the Chelyabinsk State University. -2013. — № 5.
3. Wilson, W. State. Past and present of constitutional institutions. — М., 1905.
4. Constitutional Law / V.I. Fadeev (Ed.) — М., 2013.
5. Kravtsova, E. A. The Concept and Characteristics of the Subsidiary Public Authorities // Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law. — 2013. — № 5.
6. Mikhaleva, N. A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). — М., 2013.
7. Mikhaleva, N. A. Constitutional Foundations of the Public Russian National Strategy // Problems of the Constitutional Development of the Russian Federation: Compilation of articles dedicated to the 90th anniversary of Professor B.S. Krylov / V.I. Fadeev (ed.). — М., 2013.
8. Mikhaleva, N. A. Construction of Presidential Power in Russia // Theory and Practice of Russian Constitutionalism: Proceedings of the scientific practical conference dedicated to the 75-th anniversary of Academician O.E. Kutafin, June 26, 2012 / V.I. Fadeev (Ed.). -M., 2013.



9. *Mikhaleva, N. A.* Problems of Federalism and Autonomy in Russian Jurisprudence // Topical Issues of the Constitutional and Municipal Law. Compilation of articles dedicated to the 75-th anniversary of Academician O.E. Kutafin, June 26, 2012 / V.I. Fadeev (Ed.). -M., 2012.
10. *Narutto, S. V., Taeva, N. E., Shugrina, E. S.* Constitutional Law of Russia. — M., 2013.
11. *Nosov, S. I.* On the Relation between the Concepts of "State", "State Aparatus", "Public Body" and "Public Authority" // Citizen and the Law. — 2007. — № 5.
12. Parliamentary Law /T.Ya. Khabrieva (ed.), M., 2003.
13. *Pafnutiev, A. I., Mancurova, E. A.* To the Question of the Name: State Authority, State body or Public authority? // Bulletin of the Nizhny Novgorod Institute of Management. — 2008. — № 1.
14. *Yampolskaya, Ts.A.* Public Organizations in the Soviet Union. Some Political and Organizational Aspects. M.,1972.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННЫХ КОНСТИТУЦИЙ

Аннотация. Конституция, как известно, главный источник права вообще и конституционного права в частности. В отечественной литературе конституции России и конституции зарубежных стран обычно анализируются отдельно. В статье предпринята попытка рассмотреть конституцию как целостное явление современной цивилизации. На основе анализа конституций Бразилии, Швейцарии, Индии, Исламской Республики Пакистан, Германии, Франции и Российской Федерации формулируются определенные выводы. К тенденциям развития современных конституций следует отнести увеличение объема конституций, расширение круга регулируемых общественных отношений, в том числе конституционализацию отношений по поводу деятельности репродукционной медицины и генной технологии в человеческой сфере. Подчеркивается, что в современный период, когда применение трансплантационной медицины будет только увеличиваться, на первый план выходят вопросы охраны достоинства личности. Констатируется, что в этих вопросах уникальна Конституция Швейцарии.

В статье обращается внимание на то, что самые большие по объему конституции подвергаются наиболее частым изменениям, что не может позитивно сказываться на стабильности конституционного правопорядка. Оценивается целесообразность внесенных поправок в Конституцию РФ по вопросам увеличения сроков полномочий Президента РФ и Государственной Думы РФ. Автор констатирует, что в демократических странах довольно широко распространено применение пятилетнего срока работы парламента, тогда как срок полномочий президента, как правило, ниже чем в Российской Федерации. Дополнительно автор касается форм, в которых существуют современные конституции, в частности вопроса о целесообразности неписаной конституции. Затрагивается вопрос о правовой охране конституции (конституционном контроле). По вопросу о соотношении духа и буквы конституции делается вывод, что дух конституции — это глубинный смысл всей совокупности ее принципов и норм, ориентированный на ее основную цель, и любое толкование буквы конституции должно исходить из ее духа.

Ключевые слова: тенденции развития конституций, принципы конституций, верховные законы, конституционные законы, конституционные поправки, неписаные конституции, конституционный контроль и надзор, дух и буква конституции.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.164-171

© Страшун Б. А., 2017

* Страшун Борис Александрович, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, государственный советник юстиции 2-го класса
29-29@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Михалёва Н. А.¹ сформулировала однотипные черты и юридические свойства, присущие Конституции РФ, конституциям и уставам ее субъектов РФ и отличающие их от иных нормативных актов²:

- 1) учредительный характер;
- 2) нормативность;
- 3) легитимность;
- 4) реальность;
- 5) прямое действие;
- 6) верховенство в правовой системе;
- 7) программность;
- 8) преемственность;
- 9) стабильность;
- 10) юридическая база текущего законодательства;
- 11) наивысшая степень правовой защиты.

С учетом ряда этих принципов представляется уместным изложить некоторые суждения, относящиеся к содержанию конституции в условиях современного мира и привести малоизвестные примеры.

Современные конституции все чаще не ограничиваются регулированием прав и свобод человека и гражданина (их число и подробность регулирования тоже возрастают) и устройства публичной власти, но расширяют сферу конституционного регулирования, включая в неё институты гражданского общества, за которыми признается конституционная значимость, а также принципы внутренней и внешней политики государства. Эти принципы порой получают выражение в преамбулах конституций, но нередко и в их основном тексте.

Так, ч. I Конституции Федеративной Республики Бразилии от 5 октября 1988 г.³ именуется «Об основных принципах». Согласно ст. 1 Федеративная Республика Бразилия, образованная нерасторжимым союзом штатов, муниципий и федерального округа, конституируется в правовое демократическое государство и имеет в качестве основ: I — суверенитет; II — гражданство; III — достоинство человеческого существа; IV — социальные ценности труда и свободной инициативы; V — политический плюрализм. Вся власть исходит от народа, который осуществляет ее посредством выборных представителей или непосредственно в порядке, установленном Конституцией. В ст. 2 установлено, что властями Союза, независимыми и состоящими в гармоничных взаимоотношениях, являются законодательная, исполнительная и судебная. Статьей 3 определены основные цели Республики: I — построить свободное, справедливое и солидарное общество; II — гарантировать национальное развитие; III — искоренить нищету и маргинализацию и сократить социальное и региональное неравенство; IV — содействовать благу всех, без предубеждения в отношении происхождения, расы, пола, цвета кожи и без любых других форм дискриминации.

Наконец, в ст. 4 перечислены принципы, которыми Республика руководствуется в своих международных отношениях: I — национальная независимость, II — приоритет прав человека; III — самоопределение народов; IV — невмешательство; V — равенство между государствами; VI — защита мира; VII — мирное разрешение

¹ С Надеждой Александровной Михалёвой я был знаком с 1955 г., когда после окончания юрфака МГУ она пришла на должность младшего редактора в Государственное издательство юридической литературы, в словарную редакцию, которую в то время я возглавлял. Ее уже тогда отличали хорошая подготовка и добросовестность в работе. Пути наши разошлись в начале 1957 г., когда я перешел на работу в Издательство ИМО (ныне издательство «Международные отношения»), в том же году Надежда Александровна перешла во Всесоюзный институт юридических наук (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), а в 1967 г. — в Всесоюзный юридический заочный институт (ныне Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина), где и проработала вплоть до болезни, которая лишила Надежду Александровну трудоспособности и привела вскоре к горестной кончине. После 1957 г. мы встречались нечасто, но в 1984 г. Надежда Александровна попросила меня выступить официальным оппонентом на защите ею докторской диссертации, что я с большим удовольствием выполнил. С моим переходом в МГЮА в 1988 г. мы вновь стали сотрудниками одного учреждения, а с 2012 г. — одной кафедры.

² Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013. С. 38—59.

³ Избранные конституции зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2014. С. 483—708 (пер. с порт. Б. А. Страшуна).

конфликтов; VIII — отказ от терроризма и расизма; IX — сотрудничество между народами в целях прогресса человечества; X — предоставление политического убежища. Бразилия стремится к экономической, политической, социальной и культурной интеграции народов Латинской Америки, имея целью создание латиноамериканского сообщества наций.

Кроме того, в конституциях все чаще появляются нормы, обусловленные растущим уровнем развития науки и технологий, существенно влияющим на общественные отношения. Пример подает опять же Бразилия, в Конституцию которой 26 февраля 2015 г. включена 85-я поправка⁴, предусматривающая изменения, связанные с регулированием деятельности в сфере науки, технологий и инноваций. Так, Союз, штаты, федеральный округ и муниципии обязаны теперь соразмерно предоставлять средства для доступа к культуре, образованию, науке, технологиям, исследованиям и инновациям. Конкурирующее законодательство Союза, штатов и федерального округа должно издаваться и по вопросам образования, культуры, преподавания, спорта, науки, исследований, технологий, развития и инноваций. Конституционная поправка с целью достичь результатов проектов в сфере научной, технологической или инновационной деятельности разрешила перемещение, перенаправление или передачу ресурсов из одной программной категории в другую актами исполнительной власти без предусмотренного для других сфер деятельности предварительного разрешения власти законодательной. На Единую систему здоровья, наряду с расширением в ее сфере деятельности научного и технологического развития, возложена задача также инновационного развития. Деятельность университетов и (или) профессиональных и технологических образовательных институтов по проведению исследований, расширению, стимулированию и инициированию инноваций теперь не может, как раньше, а должна получать финансовую поддержку публичной власти.

Государство будет поощрять и стимулировать развитие науки, исследования, научное и технологическое обучение и инновации. Базовые и технологические исследования получают приоритетную заботу государства, кото-

рое имеет в виду публичное благо и прогресс науки, технологий и инноваций. Оно будет поддерживать формирование человеческих ресурсов в областях науки, исследований, технологий и инноваций, включая меры по поддержке расширения технологий, и предоставит тем, кто занят этой деятельностью, особые меры и условия труда. При осуществлении такой деятельности государство будет стимулировать взаимодействие организаций — как публичных, так и частных в сферах управления. Оно будет поощрять и стимулировать деятельность вовне публичных учреждений науки, технологий и инноваций. Государство будет стимулировать формирование и укрепление инноваций на предприятиях, равно как в прочих публичных и частных организациях, учреждение и содержание парков и технологических направлений и прочих инициаторов инноваций, деятельность независимых изобретателей, создание, поглощение, распространение и передача технологий.

Союз, штаты, федеральный округ и муниципии могут подписывать акты о кооперации с публичными органами и организациями и с частными организациями, включая участие специализированных человеческих ресурсов и установленные мощности, для выполнения проектов исследований, научного и технологического развития и инноваций посредством компенсации финансирования или без финансирования, которое приняла на себя организация-выгодополучатель, в форме закона.

Национальная система науки, технологий и инноваций (НСНТИ) будет организована в режиме сотрудничества между организациями — как публичными, так и частными с задачей поощрять научное и технологическое развитие и инновации. Федеральный закон предпишет общие нормы о НСНТИ, а подробности урегулируют в порядке конкурирующего законодательства штаты, федеральный округ и муниципии.

Научные достижения и создаваемые на их основе технологии влекут подчас серьезную опасность для людей, и в некоторых конституциях предусмотрены в этой связи защитные нормы. Примечателен в этом отношении пример Союзной конституции Швейцарской конфедерации от 18 апреля 1999 г.⁵, нормы

⁴ URL: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm (дата обращения: 20.09.2015).

⁵ Положения Конституции излагаются по ее состоянию на 14 июня 2015 г.

которой не только принимают во внимание современные достижения биологической науки и предусматривают право на охрану здоровья, но также направлены на защиту тела человека и его здоровой репродукции.

Так, статья 118-b, включенная в Конституцию референдумом 7 марта 2010 г., предусматривает, что Союз издает предписания об исследованиях, проводимых на людях, если этого требует защита их достоинства и их личности. Он соблюдает при этом свободу исследований и учитывает значимость исследований для здоровья и общества. В отношении биологических и медицинских исследований на людях Союз учитывает следующие принципы:

- а) любой исследовательский замысел должен предполагать, что участвующие или уполномоченные законом лица дают согласие на участие в исследовании после исчерпывающего его разъяснения;
- б) риски и обременения для участвующих лиц не должны в случае несоразмерности обращаться в пользу исследовательского замысла;
- в) с лицом, не способным оценивать ситуацию, исследование может проводиться только в случае, если равноценные результаты не могут быть получены с лицом, способным к такой оценке. Если исследовательский замысел не позволяет ожидать непосредственной пользы для лица, не способного оценивать ситуацию, риски и обременения должны быть только минимальными;
- г) независимая проверка исследовательского замысла должна обеспечивать защиту участвующих в исследовании лиц.

Конституция в ст. 119 регулирует проблематику репродукционной медицины и генной технологии в человеческой сфере. Она устанавливает, что человек в этой области защищен от злоупотреблений. Союз издает предписания об обращении с человеческим зародышевым и наследственным материалом. При этом он заботится о защите человеческого достоинства, личности и семьи и особо соблюдает следующие принципы:

- а) недопустимы все виды клонирования и вмешательств в наследственный материал человеческих зародышевых клеток и эмбрионов;
- б) нечеловеческий зародышевый и наследственный материал не может вноситься в человеческий зародышевый материал или сливаться с ним;

- в) (включено референдумом 14 июня 2015 г.) процедуры репродукции, поддерживаемые в медицинском порядке, могут применяться только в случае, если иначе нельзя преодолеть бесплодие или опасность заражения тяжелой болезнью, но не для того, чтобы придать ребенку определенные свойства или провести исследование; оплодотворение человеческих яйцеклеток вне тела женщины разрешается только при установленных законом условиях; вне тела женщины могут лишь столько человеческих яйцеклеток развиваться в эмбрионы, сколько необходимо для поддерживаемой в медицинском порядке репродукции;
- г) недопустимы пожертвование эмбрионов и все виды суррогатного материнства;
- д) не может производиться торговля человеческим зародышевым материалом и производными из эмбрионов;
- е) наследственный материал лица может исследоваться, регистрироваться или разглашаться, только если соответствующее лицо с этим согласно или это предписывается законом;
- ж) каждое лицо имеет доступ к данным о своем происхождении.

Референдумом от 7 февраля 1999 г. в Конституцию была включена ст. 119-а, содержащая принципы трансплантационной медицины. Согласно этой статье Союз издает предписания в области трансплантации органов, тканей и клеток. При этом он заботится о защите достоинства человека, личности и здоровье. В частности, он устанавливает критерии для справедливого распределения органов. Пожертвование человеческих органов, тканей и клеток должно быть безвозмездным, а торговля человеческими органами запрещается.

Наконец, ст. 120 регулирует применение генной технологии вне человеческой сферы. Устанавливается, что человек и окружающая среда защищены от злоупотреблений генной технологией. Союз издает предписания об обращении с зародышевым и наследственным материалом животных, растений и других организмов. Он учитывает достоинство существ, а также безопасность человека, животного и окружающей среды и защищает генетическое многообразие видов животных и растений. 27 ноября 2005 г. референдумом было принято переходное положение к ст. 120, согласно которому в течение пяти лет были вообще запрещены применение генной технологии в швейцарском сельском

хозяйстве (включая садоводческое и лесное хозяйство) и оборот генномодифицированных продуктов и животных.

Похоже, что швейцарское конституционное регулирование такого рода общественных отношений пока что уникально. При этом швейцарская Конституция не относится к числу самых больших.

Наиболее объемны в настоящее время Конституции Бразилии, Индии, Малайзии, Пакистана. Понятно, что чрезвычайно большой объем конституции затрудняет уяснение содержания и смысла ее норм, хотя и предоставляет максимальную правовую защиту множеству общественных отношений, политически значимых для учредительной власти и обычно для общества в целом. Большой объем конституции влечет более частое внесение в нее поправок. Так, к середине 2015 г. в Конституцию Бразилии внесено уже 90 поправок, многие из которых затрагивают несколько положений и добавляют новые нормы. На это же время в Конституцию Индии от 26 ноября 1949 г.⁶ внесено 100 поправок.

В отличие от бразильской Конституции, в индийской, несмотря на большой объем, сравнительно немного положений, относящихся к общественному строю. Это в основном ч. IV «Руководящие принципы государственной политики» (19 статей, посвященных экономическим и социальным правам), ч. XII «Финансы, собственность, контракты и иски» (30 действующих статей), ч. XIII «Занятия, торговля и сообщение в пределах территории Индии» (7 статей), отдельные статьи ч. XVI «Особые положения, относящиеся к некоторым классам». Всего в Конституции около 400 статей, не считая двух видов приложений (12 + 2). Похожа на нее Конституция Исламской Республики Пакистан от 12 апреля 1973 г.⁷, насчитывающая около 300 статей и восемь приложений (1 + 7). Отличия

от индийской Конституции обусловлены в значительной мере исламским характером государства (например, к числу высших судов относится наряду с Верховным судом Пакистана и высокими судами провинций Федеральный шариатский суд, а к числу высших органов государства — Исламский совет, который наряду с консультативными функциями осуществляет также функцию исламского контроля законов).

Хотя конституция представляет собой *верховный закон*⁸ государства и даже общества, это не значит, что она всегда реализуется, по крайней мере полностью. Она связывает руки властям, но реализуется полностью лишь до тех пор, пока заключенный в ней социальный компромисс более или менее устраивает все стороны. Однако соотношение политических сил переменчиво, и если нет возможности соответствующим образом изменить конституцию, ее начинают нарушать и сверху, и снизу. В результате конституция становится в той или иной мере фиктивной, что чревато социальным конфликтом.

Во избежание легкого подстраивания конституции под текущие интересы политической силы, которая может прийти к власти в будущем, учредительная власть стремится при разработке конституции придать ей определенную *жесткость*, устойчивость, создавая трудности для ее изменения. Характерный пример дает российская Конституция в своей гл. 9. Особой защитой пользуются в ней гл. 1 («Основы конституционного строя»), гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина») и сама гл. 9 («Конституционные поправки и пересмотр Конституции»), для внесения изменений в которые необходимо решение не менее $\frac{3}{5}$ общего числа членов Федерального Собрания о созыве в соответствии с федеральным конституционным законом Конституционного Собрания. Оно должно будет либо подтвердить действие существующей Конституции либо разработать

⁶ URL: india.gov.in/sites/uplond_files/mpi/files/coi_contends.pdf (дата обращения: 21.09.2015).

⁷ URL: pakistanconstitutionlaw.com (дата обращения: 21.09.2015).

⁸ В нашей литературе конституцию часто называют основным законом, поскольку советские конституции имели в скобках соответствующий подзаголовок. Представляется, исходя из мирового опыта, что сегодня термин «основной закон» не должен служить синонимом термина «конституция», поскольку в некоторых странах основные законы имеют подконституционный характер. Правда, в современной Германии федеральная конституция именуется Основным законом в силу исторических особенностей формирования Федеративной Республики, которая первоначально охватывала не всю Германию. Впрочем, Основным законом конституция традиционно именуется и в некоторых других государствах (например, в Финляндии, Венгрии), но это довольно редкие случаи. Поэтому обобщенно конституцию целесообразнее характеризовать как верховный закон, имея в виду ее место в системе права.

новую Конституцию и принять ее $\frac{2}{3}$ голосов своих членов или вынести на всенародное голосование, на котором для принятия новой Конституции потребуется участие более половины избирателей и положительное волеизъявление более половины проголосовавших. Нельзя не отметить, что федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании за минувшие два десятилетия действия Конституции РФ не принят, а в обществе не ощущается согласия в отношении содержания этого закона и тем более в отношении конституционных изменений, которые затронули бы указанные три главы или какую-либо из них. Что касается поправок в остальные главы Конституции, то эти поправки должны приниматься Федеральным Собранием в усложненном порядке, предусмотренном для принятия федеральных конституционных законов, и вступать в силу по одобрению органами законодательной власти не менее $\frac{2}{3}$ общего числа субъектов РФ.

Опыт внесения поправок в гл. 3—8 нашей Конституции в декабре 2008 г. и в феврале и июне 2014 г., предусмотревших увеличение срока полномочий Президента РФ до шести лет и Государственной Думы до пяти лет, а также упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ и наделение Президента РФ правом назначать в Совет Федерации представителей от Российской Федерации, в целом показал, что пока в наших условиях вносить поправки в указанные главы практически несложно. Что же касается оценки поправок, то можно отметить, что во многих демократических странах действуют сходные конституционные нормы. Пятилетний срок полномочий парламента или его нижней палаты установлен, например, в Соединенном Королевстве, во Франции, в Италии. Шестилетний же срок полномочий президента встречается значительно реже, и в демократических странах он подчас совмещается с запретом более чем однократного пребывания в должности (например, в Мексике). То же относится даже к Президенту Чили, избираемому на четыре года. В Боливии Президент, избираемый на пять лет, может быть переизбран один раз после истечения следующего пятилетнего срока. Итальянский Президент вправе назначить пожизненными сенаторами пять граждан, прославивших родину высочайшими достижениями в социальной, научной, художественной и

литературной областях. Правда, говоря о нашей стране, нельзя не отметить практики принятия обычных законов, не соответствующих положениям даже особо защищенной гл. 2 Конституции.

Более или менее жесткий порядок изменения конституции предусмотрен, как правило, в писаных конституциях. Так, Основной закон в Германии может быть изменен решением $\frac{2}{3}$ депутатов Бундестага и $\frac{2}{3}$ членов Бундесрата (соответственно парламента и палаты, представляющей правительства субъектов федерации). Такое ужесточение не помешало, однако, почти ежегодному внесению поправок в текст Основного закона.

В Индии и некоторых других странах по примеру США новый текст не вносится в Конституцию, а в виде последовательно нумеруемых поправок присоединяется в конце ее текста. В случае отмены части текста Конституции эта часть из Конституции исключается либо формально остается с указанием на ее замену поправкой. В Бразилии последовательно нумеруемые поправки к Конституции вносятся непосредственно в ее текст.

Во Франции, в Италии и в ряде других стран изменение конституции осуществляется конституционными законами, которые вносят поправки в конституционный текст. При этом в Италии, например, конституционные законы могут иметь и иной предмет регулирования (в частности, принятие уставов пяти областей, имеющих особый статус). В России федеральные конституционные законы текста Конституции не изменяют и должны ей соответствовать.

Иногда (например, во Франции) обычный закон, принятый на референдуме, по своей юридической силе приравнивается к конституции. Французский Конституционный совет не контролирует конституционности таких законов.

Во многих конституциях содержится *запрет изменения или отмены определенных их норм*. Так, две последние части ст. 89 Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г.⁹ запрещают ее пересмотр, если его предметом являются территориальная целостность или республиканская форма правления. Также ч. 3 ст. 79 Основного закона для Федеративной Республики Германии запрещает изменения, затрагивающие разделение Федерации на земли, принципиальное участие земель в законода-

⁹ Избранные конституции зарубежных стран. С. 161—206 (пер. с фр. В. А. Кикотя).

тельстве, обязанность государственной власти уважать и защищать достоинство человека, приверженность народа нерушимым и неотчуждаемым правам человека, обязательность непосредственно действующих прав человека для законодательства, исполнительной власти и правосудия, демократический, социальный и федеративный характер государства, принадлежность государственной власти народу, связанность законодательства конституционным строем, а исполнительной власти и правосудия — законом и правом, право немцев на сопротивление попыткам устранить конституционный строй. В. В. Маклаков считает эту ситуацию парадоксальной, так как при ней «запрещается народу реализовывать свой суверенитет ни непосредственно, ни через его представителей в отношении волеизъявления более ранних поколений этого же народа, принявших решение за своих потомков»¹⁰. Думается, такая оценка конституционного запрета все же неточна: запрет существует, пока существует данная конституция, а суверенный народ может заменить эту конституцию иной, в которой этого запрета не будет.

Правовая охрана конституции (конституционный контроль или надзор) ныне во многих странах осуществляется либо любым судом общей юрисдикции (США), либо только верховным судом (Индия, Япония), либо конституционным судом или трибуналом (Россия, Испания, Италия), либо конституционным советом (Франция, Казахстан).

Суть правовой охраны конституции заключается в прекращении действия любого нормативного или административного акта, не соответствующего какой-либо конституционной норме. Прекращение это может выразиться в *отмене, аннулировании, приостановлении акта или лишении его юридической силы*. Оно является

результатом судебного разбирательства, если охрана осуществляется судебным органом, или в соответствующем случае результатом законодательного либо административного решения.

В конституциях обычно определяется круг субъектов, обладающих правом инициировать производство по конституционному контролю. Все шире распространяется включение в этот круг индивидуальных лиц, т.е. предоставление им в той или иной форме права *конституционной жалобы*.

Реализация конституции, как и вообще любой нормы, зависит от ее правильного толкования. Не случайно поэтому общеобязательное толкование конституции возлагается обычно на органы конституционного контроля. В некоторых странах эти органы дают общеобязательное толкование также законов. Конституционный Суд РФ в своей практике нередко дает конституционное истолкование смысла законодательных норм.

В заключение вопроса о конституциях как главных источниках права есть смысл остановиться на соотношении буквы и духа конституции, поскольку в литературе эти понятия встречаются. Слово «буква» в данном контексте означает писанный текст конституции, а вот слово «дух» создает впечатление чего-то нереального, эфемерного, виртуального, не подлежащего юридическому толкованию. В действительности же дух конституции — это глубинный смысл всей совокупности ее принципов и норм (при условии, конечно, что они взаимно непротиворечивы), ориентированный на ее основную цель, и любое толкование буквы конституции должно исходить из этого ее духа. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин справедливо отметил, что «наша задача как юристов — не допускать, чтобы буква закона уничтожала его дух»¹¹.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
2. Избранные конституции зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 2014.
3. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. — М., 2007.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

¹⁰ Конституционное (государственное право) зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б. С. Страшун. М., 2000. Т. 1—2. С. 62.

¹¹ Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 28.

DEVELOPMENT TRENDS OF MODERN CONSTITUTIONS¹²

STRASHUN Boris Aleksandrovich — Doctor of Law, Professor at the Kutafin State Law University (MSAL) Honoured Worker of Science of the Russian Federation State Counselor of Justice, Class 2
29-29@mail.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The Constitution, as known, is the main source of law in general and of constitutional law in particular. In the domestic literature, the Russian Constitution and the constitutions of foreign countries are usually analyzed separately. The article attempts to consider the constitution as a holistic phenomenon of modern civilization.*

Based on the analysis of the constitutions of Brazil, Switzerland, India, the Islamic Republic of Pakistan, Germany, France and the Russian Federation some conclusions are drawn. The trends in the development of modern constitutions include the increase of constitutions, broadening the range of controlled public relations, including the constitutionalization of the relationship of reproductive medicine and gene technology in the human sphere. It is stressed that, in the modern period, when the use of transplantation medicine will only increase, the issues of protection of human dignity come to the fore. It is noted that the Constitution of Switzerland is quite unique concerning these matters.

The article draws attention to the fact that the largest constitutions are most frequent to be altered, which might not have a positive impact on the stability of the constitutional order. The author evaluates the usefulness of amendments into the Constitution of the Russian Federation on lengthening the terms of the Presidential Office in Russia and the State Duma of the Russian Federation. The author notes that in democratic countries, there is quite a widespread use of the five-year term of Parliament, whereas the term of the Presidential Office tends to be lower than that in the Russian Federation. Additionally, the author refers to forms of modern constitutions, in particular the question of the advisability of the unwritten constitution. The question of legal protection of a constitution (constitutional control) is addressed. Concerning the question of the relationship between the spirit and the letter of a constitution, it is concluded that the spirit of a constitution is a deep sense of the totality of its principles and rules focused on its main purpose, and any interpretation of the letter of a constitution must come from its spirit.

Keywords: *trends in the development of constitutions, the principles of constitutions, the Supreme laws, constitutional laws, constitutional amendments, unwritten constitution, constitutional control and supervision, the letter and spirit of a constitution.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Mikhaleva, N. A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research).* — M., 2013.
2. *Selected Constitutions of Foreign Countries.* B. A. Strashun (ed.). — M., 2014.
3. *Zorkin, V. D. Russia and the Constitution in the Twenty-First Century. View from Il'inka.* — M., 2007.

С. С. Заикин*

КОАЛИЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. В статье анализируются основные подходы к теории и практике заключения коалиционных соглашений между политическими партиями в зарубежных государствах. По мнению автора, данный опыт может быть полезен в российской практике. Отдельно рассматривается вопрос о возможности судебной защиты данных соглашений, при этом приводятся до этого не освещавшиеся в российской юридической науке израильская и немецкая правовые доктрины по данному вопросу.

Констатируется, что существует и проблема облечения политических решений в юридическую форму. Например, политическая элита принимает решение, согласно которому определенные политические силы не должны допускаться к представительству в парламенте. Это политическое решение может быть оформлено в виде конкретных законодательных актов. Конечно, это скорее негативный пример, но он показывает, что право, по сути, может выступать в качестве инструмента легитимации политических решений. Другой пример: модель процесса принятия решений, которой пользуются внутри политической партии, может быть трансформирована в механизм на законодательном уровне. Выделяются следующие компоненты, которые, как правило, присутствуют в коалиционных соглашениях: основы государственной политики в различных сферах; распределение постов в правительстве, процедурные вопросы, в том числе порядок формирования различных органов коалиции и порядок принятия ими решений. Делается вывод, что предметом соглашения между политическими партиями в Государственной Думе могут быть, пожалуй, лишь совместные действия, в частности голосование по определенным законопроектам либо за или против конкретной кандидатуры (кроме Председателя Правительства), чье назначение относится к компетенции нижней палаты, например при голосовании по вопросу об утверждении кандидатуры Председателя Счетной палаты Российской Федерации. Другое дело, что такие соглашения, скорее всего, будут носить характер устных договоренностей, заключаемых *ad hoc* (несмотря на то, что план законодательной работы Государственной Думы утверждается заранее), при этом переговорный процесс будет носить очень быстрый характер.

Ключевые слова: политические партии, выборы, коалиционные соглашения, судебная защита, основы государственной политики, Государственная Дума, Российская Федерация, Израиль, Нидерланды, смешанная республика, доминирующее положение Президента.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.172-185

© Заикин С. С., 2017

* Заикин Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, преподаватель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

istoriograf@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

КОАЛИЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

Существует достаточно обширная политологическая литература, посвященная вопросам формирования коалиций, их функционирования, переговорному процессу между участниками коалиции, другим аспектам их поведения. Однако, во-первых, данные исследования проводятся как правило в зарубежных странах — Западной Европе, США и Израиле, во-вторых, достаточно редко можно увидеть работы, посвященные непосредственно правовому анализу содержания коалиционных соглашений. Если же исследователи и затрагивают вопросы содержания коалиционных соглашений, то в основном предметом их рассмотрения является вопрос о том, кто из участников конкретного соглашения получил больше выгод от заключения данного соглашения и его исполнения¹. При этом очень часто говорят о «предвыборных коалициях» применительно к избирательным блокам². Приходится признать, что юридические исследования содержания коалиционных соглашений практически отсутствуют.

Коалиционные соглашения — достаточно распространенное явление в государствах с парламентской формой правления и полупрезидентских республиках. Поэтому при анализе практических вопросов заключения

и исполнения коалиционных соглашений необходимо обращаться к опыту зарубежных стран.

Проанализировав формирование 262 коалиционных правительств в 15 государствах Западной Европы начиная с 1940-х гг., В. Мюллер и К. Стрем пришли к выводу, что почти $\frac{2}{3}$ таких правительств базировались на коалиционном соглашении. При этом при формировании всех коалиционных правительств в Австрии, Люксембурге, Норвегии, Португалии, Финляндии и Швеции заключались письменные соглашения. В большинстве случаев письменные соглашения заключались в Ирландии и Исландии, в Германии же подобные соглашения имели место почти в половине случаев³. В современных постсоветских государствах коалиционные соглашения заключались в Украине в 2006, 2008 и 2012 гг. (в последнем случае это была коалиция оппозиционных сил)⁴ и в Армении в 2003, 2008 и 2012 гг.⁵

В. Мюллер и К. Стрем придерживаются точки зрения, согласно которой коалиционные соглашения политических партий юридической силы не имеют. Они отмечают, что партия — участница соглашения о формировании кабинета министров не может быть принуждена к его исполнению в рамках права, например по решению суда. Если партия замечает, что ее партнер не выполняет свои обязательства, то у нее нет никаких инструментов, кроме политических, чтобы исправить ситуацию. Коалици-

¹ Quinn Th., Bara Ju., and Bartle J. The Coalition Agreement: Who Won? The Verdict of Content Analysis // *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*. 2011. Vol. 21 (2). P. 295—312.

² Golder S. N. The logic of pre-electoral coalition formation. The Ohio State University Press, 2006 ; Wahman M. Oppositional Pre-electoral Coalition Formation in Authoritarian Elections // 2010 International Studies Association Annual Convention. New Orleans, LA, 2010 ; Nagashima D. The Formation of Pre-Electoral Coalitions: Actor Strategy and Institutional Constraints // *Papers Presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting*. April 12—15. 2012. Chicago, Illinois ; ASPA Legislative Studies Section Newsletter. Vol. 35. No. 2. July 2012.

³ *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* / ed. by K. Strøm, W. C. Muller and T. Bergman. Oxford University Press, 2008. P. 170—171.

⁴ Ukraine allies «agree coalition». 21 June 2006 // URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5101380.stm> ; OU-PSD, BYuT and Lytvyn's Bloc sign coalition agreement. 16.12.2008 // URL: <http://www.unian.info/news/290337-ou-psd-byut-and-lytvyns-bloc-sign-coalition-agreement.html> ; United opposition, Svoboda sign coalition agreement, Klitschko absent at ceremony // URL: <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/united-opposition-svoboda-sign-coalition-agreement-klitschko-absent-at-ceremony-314661.html> (дата обращения: 01.11.2016).

⁵ Армения: меморандум Политической коалиции 11 июня 2003 // URL: <http://www.regnum.ru/news/125236.html> ; Формирование политической коалиции. 22 марта 2008 года // URL: <http://www.armtown.com/news/ru/has/20080322/240177753/> ; РПА и «Оринацеркир» подписали коалиционное соглашение // URL: <http://rus.azatutyun.am/content/article/24599097.html> (дата обращения: 01.11.2016).

онные соглашения — это соглашения именно между партиями, а конституционные субъекты, например министры или же члены парламента, ими не связаны⁶. Одновременно Дж. Эйхорст отмечает, что, например, в случае шести коалиционных соглашений, заключавшихся в Бельгии, Нидерландах и Италии на протяжении 1990-х гг., 68 % программных положений, содержащихся в этих соглашениях, были реализованы. Кроме того, большинство принятых решений высших исполнительных органов государственной власти в этих странах опять-таки основывались именно на программных положениях коалиционных соглашений⁷.

Нидерландский исследователь А. Тиммерманс полагает, что заключение коалиционных соглашений позволяет политическим партиям уменьшить недоверие и разногласия между собой, а механизмы исполнения этих соглашений предотвращают оппортунистическое поведение⁸. Иначе действия партий как раз и могут быть подведены под оппортунистическое поведение. Под оппортунистическим поведением понимается предпосылка о поведении экономического агента, который, следуя личной выгоде, может уклоняться от соблюдения условий договора с целью получения прибыли за счет ущемления прав партнера, в том числе за счет обмана и сокрытия информации⁹.

По мнению А. Тиммерманса, принцип «договоры должны соблюдаться» применительно к коалиционным соглашениям является объектом обоюдного контроля со стороны всех партий, участвующих в соглашении. При этом подобный контроль не является своеобразной «невидимой рукой», как в случае с экономическим рынком, а требует постоянного взаимодействия между партиями. Он выделяет институциональные и стратегические механизмы контроля за исполнением коалиционных соглашений. Среди институциональных механизмов называются внутривнутрипартийная дисциплина, создание и функционирование неформальных областей принятия коалицион-

ных решений, а также личностный фактор — наличие в правительстве в качестве министров тех представителей партий — участниц коалиции, которые непосредственно разрабатывали коалиционное соглашение. Главным стратегическим механизмом контроля, с точки зрения нидерландского ученого, является управление программой коалиции (*agenda management*), в котором ключевую роль должен играть председатель правительства, способный проводить переговоры с партиями-участницами и в то же время контролировать действия министров. Еще одним необходимым условием управления программой коалиции является объем коалиционного соглашения, которое должно быть как можно шире и подробнее. Под объемом в данном случае понимается набор проблем и вопросов социально-экономического, общественно-политического и духовно-культурного характера, которые намерены разрешить участники правящей коалиции в период ее существования.

Во-первых, чем подробнее и детальнее составлено коалиционное соглашение, тем меньше остается неурегулированных вопросов как в части программных положений, так и в части взаимоотношений между участниками коалиции. И если представить себе коалицию и само коалиционное соглашение как определенную систему, то любая подобная система будет функционировать эффективнее, если задано как можно больше параметров, по которым она должна функционировать. В качестве параметров в данном случае выступают программные положения коалиционного соглашения. Под программными положениями коалиционного соглашения необходимо понимать конкретные меры, которые предлагается осуществить в различных сферах жизни общества — экономической, политической, социальной, культурной, правовой и которые, по мнению партий — участниц коалиции, будут способствовать развитию общества и государства. По-другому их можно назвать основами государственной политики.

⁶ Cabinets and Coalition Bargaining. P. 168.

⁷ Jason Eichorst. Explaining Variation in Coalition Agreements: The Electoral and Policy Motivations for Drafting Agreements. P. 2 // URL: http://jasoneichorst.com/wp-content/uploads/2012/01/Eichorst_Jason_CoalitionAgreements.pdf (дата обращения: 01.11.2016).

⁸ Timmermans A. Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in multiparty systems // European Journal of Political Research. 2006. Vol. 45. P. 264.

⁹ Одинцова М. И. Экономика права. М., 2007. С. 273.

Во-вторых, большой объем соглашения предполагает и большие возможности «торговли» и обмена выгодами между партиями-участницами. В частности, в обмен на поддержку какой-либо инициативы, выдвинутой партнерами по коалиции, партия может внести свою инициативу, получить место для своего представителя в правительстве и т.д. Таким образом, соблюдение положений коалиционного соглашения позволяет политическим партиям, входящим в состав коалиции, получать выгоды, связанные с участием в управлении государством — донесение своих идей до общества и превращение этих идей в государственную волю.

Председатель правительства в рамках управления программой коалиции может использовать различные методы для исполнения коалиционного соглашения, в том числе неформальные договоренности и нормы. Например, в одном из случаев в Нидерландах в 1994 г. председатель правительства установил правило бюджетной дисциплины, согласно которому если расходы бюджета по каким-либо параметрам превышали установленные нормы, то это превышение компенсировалось из средств, выделяемых на содержание самих министерств. Исполнение этого правила контролировалось как председателем правительства, так и министром финансов¹⁰.

Таким образом, если в силу неисполнения либо ненадлежащего исполнения основ государственной политики, закрепленных в программе коалиции, возник бы бюджетный дефицит, то министры понесли бы своего рода финансовую ответственность. Перераспределение средств, выделяемых на содержание министерств, для покрытия бюджетного дефицита неизбежно скажется на уровне заработной платы министров. Подобные неформальные политические договоренности, конечно, могут претендовать на роль норм, но насколько они устойчивы? Рассмотрим все тот же пример с правилом «договоры должны соблюдаться». Безусловно, это юридическая норма, обеспеченная принудительной силой государства. Как обеспечить выполнение этой нормы в политических отношениях? В данном случае отношения «контрагентов» строятся на взаимном доверии и скорее на моральном обязательстве. Одновременно А. Тиммерманс замечает, что

одним из главных инструментов исполнения коалиционных соглашений является распределение политических выгод между партиями — участниками соглашения¹¹.

Существует и проблема облечения политических решений в юридическую форму. Например, политическая элита принимает решение, согласно которому определенные политические силы не должны допускаться к представительству в парламенте. Это политическое решение может быть оформлено в виде конкретных законодательных актов. Конечно, это скорее негативный пример, но он показывает, что право, по сути, может выступать в качестве инструмента легитимации политических решений.

Другой пример: модель процесса принятия решений, которой пользуются внутри политической партии, может быть трансформирована в механизм на законодательном уровне. Скажем, процесс выдвижения кандидатов на выборах в парламент страны происходит не на съезде всех членов политической партии, а на общем собрании глав отделений партии в административно-территориальных единицах государства (в данном случае приводится абстрактный пример, речь не идет о России). В свою очередь, главы отделений партии прибывают на общее собрание со списками кандидатов, сформированными на собраниях отделений. Законодательные требования к выдвижению списков кандидатов на выборах в парламент отсутствуют, а партия мотивирует такой порядок принятия решений экономией средств на организацию съезда всех ее членов. Завоевав на выборах большинство в парламенте, партия вносит законодательную инициативу о внесении изменений в законодательство с целью закрепления модели принятия решения о выдвижении кандидатов на выборах в парламент, которую она использует в качестве общей правовой нормы. Но будет ли эта модель политической нормой? Вопрос о существовании «чистых» политических норм все же следует оставить открытым.

По мнению Д. Крецмера, практически в любой профессии существуют общие правила и нормы поведения, которые должны соблюдаться всеми членами данной профессиональной группы, а вот в политике различные политические партии преследуют различные цели,

¹⁰ Timmermans A. Op. cit. P. 274—279.

¹¹ Timmermans A. Op. cit. P. 276.

у каждой своя идеология¹². Однако существуют общие правила и нормы, которым обязаны следовать политические партии, закрепленные в законодательных актах, касающихся политических партий. Кроме того, существуют единые европейские стандарты при проведении выборов¹³, стандарты регулирования правового положения политических партий¹⁴, затрагивающие, помимо прочего, и вопросы внутреннего устройства политической партии, порядка принятия решений, внутривнутрипартийной демократии.

Таким образом, нельзя утверждать, что для политических партий не существует единых юридических стандартов поведения. В то же время Д. Крецмер прав в том, что разнообразие моделей поведения партий в политике не может быть охвачено правовым регулированием.

Из приведенного анализа следует, что основными инструментами исполнения коалиционных соглашений являются договоренности между политическими партиями, которые, в свою очередь, базируются на тех политических выгодах, которые они получают от участия в коалиции. Представляется, что среди подобных выгод можно назвать участие в принятии решений, влияющих на развитие общества и государства, продвижение идей, отстаиваемых политическими партиями, в обществе в качестве определенных установок, исходящих от правящей группы, а также повышение уровня электоральной поддержки благодаря тому, что положения программ политических партий получают свое воплощение в виде решений высших органов законодательной и исполнительной власти. Наконец, еще одним инструментом исполнения коалиционных соглашений являются репутационные издержки. Если одна или несколько партий не исполняют достигнутые между участниками коалиционного соглашения договоренности, то в дальнейшем они могут потерять доверие как своих партнеров по коалиции, так и избирателей.

Тем не менее исторический опыт показывает, что со временем при накоплении определенного позитивного политического «капитала»

(так можно характеризовать успешные реформы, поддержанные большинством населения страны) одной или несколькими политическими партиями эти партии будут стремиться к ликвидации коалиции с целью получения абсолютного большинства в законодательном органе страны и (или) формирования правительства.

Например, в 1972—1974 гг. в Канаде существовала неофициальная парламентская коалиция (письменное коалиционное соглашение не заключалось) Либеральной партии и Новой демократической партии (далее — НДП). Взаимоотношения между участниками данной коалиции характеризовались следующими особенностями: Новая демократическая партия, не входившая в правительство, оказывала сильное, порой решающее влияние на правительственную повестку дня и выбор приоритетов внутренней политики. Однако практическое воплощение приоритетов, определение конкретных темпов и масштабов политико-административных инициатив она была вынуждена передоверять либералам, которые, опираясь на институты федеральной власти, подвергали предложения новых демократов корректировке и обкатке с учетом мнения чиновничества, парламентариев, бизнеса¹⁵.

В апреле-мае 1974 г. Либеральная партия и правительство взяли курс на внеочередные выборы, но, поскольку избиратели были заинтересованы в сохранении кабинета меньшинства, были предприняты усилия к тому, чтобы инициатива ликвидации коалиции исходила не от либералов. Спровоцировав НДП на инициирование вотума недоверия правительству путем предложения проекта бюджета, не в полной мере учитывавшего предложения новых демократов, либералы во время последующей избирательной кампании смогли нейтрализовать утратившую оригинальность платформу своих бывших партнеров по коалиции и изобразить их в виде силы, не способной к позитивной государственной деятельности. Одновременно Либеральная партия полностью использовала выигрышность своих позиций,

¹² *Krezmer D. Political Agreements — a critical introduction // Israel Law Review. 1992. Vol. 26. Number 4. P. 429.*

¹³ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов // Руководящие принципы и пояснительный доклад. Приняты Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18—19 октября 2002). CDL-AD (2002) 23.

¹⁴ Guidelines on Political Party Regulation by ODIHR/OSCE and Venice Commission. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15—16 October 2010).

¹⁵ *Данилов С. Ю. Приоритеты и основные направления внутренней политики федерального правительства Канады (1968—1988) : дис. ... д-ра ист. наук. М., 1993. С. 122.*

связанных с экономическим подъемом и массовыми симпатиями к мероприятиям кабинета меньшинства (государственное регулирование энергетики, умеренная регламентация деятельности транснационального капитала, упрощение демократических компонентов системы социального страхования и т.д.)¹⁶.

СОДЕРЖАНИЕ КОАЛИЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Для лучшего понимания специфики коалиционных соглашений, в том числе механизмов их исполнения, а также возможностей их судебной проверки и судебной защиты, необходимо проанализировать их содержание. В. Мюллер и К. Стрем выделяют следующие компоненты, которые, как правило, присутствуют в коалиционных соглашениях: основы государственной политики в различных сферах; распределение постов в правительстве, процедурные вопросы, в том числе порядок формирования различных органов коалиции и порядок принятия ими решений¹⁷. В тех немногих странах, где присутствует правовое регулирование соглашений политических партий, существуют законодательные требования к содержанию коалиционных соглашений. Так, согласно положениям кенийского закона 2011 г. о политических партиях, в коалиционном соглашении должны быть обязательно указаны условия распределения позиций в органах управления коалицией, детали процедур выборов и назначений в органы управления коалицией, процедуры выработки и согласования политических решений и, что немаловажно, механизмы исполнения и санкции за нарушение положений коалиционного соглашения¹⁸.

Положения, закрепляющие основы государственной политики в различных сферах, могут формулироваться достаточно подробно. Например, в разделе «Борьба с коррупцией» Коалиционного соглашения 2010 г. в Чехии между Гражданской демократической партией, партией «Традиция. Ответственность. Процветание. 09» и партией «Общественные дела» (далее — чешское Соглашение 2010 г.) среди прочих мер закрепляется обязательство партий-участниц принять закон о лоббизме. В данном законе предлагалось отразить определения лоббизма, лоббистского контакта, ввести обязательную регистрацию лоббистов, причем список зарегистрированных лоббистов должен размещаться в сети Интернет. Напротив, обязательство партий-участниц ввести институт обязательной экспертизы новых законов и поправок к действующим законам на коррупциозность не получило детального развития¹⁹.

Встречаются ситуации, когда партии, вступающие в коалиционные соглашения, разрабатывают и подписывают два документа: собственно коалиционное соглашение, а также программу коалиции. В этом случае в программе коалиции достаточно сжато описываются те меры в конкретной сфере общественной жизни, которые в будущем предпримет правительство, сформированное партиями — участниками коалиции. Например, в Коалиционном соглашении, заключенном между Консервативной и Либерально-демократической партией Великобритании 11 мая 2010 г., были закреплены конкретные этапы политической реформы, предложенной коалицией: законодательное закрепление пятилетнего срока полномочий Палаты общин²⁰, возможность досрочного роспуска Палаты общин в случае, если за роспуск проголосуют 55 % депутатов, подготовка закона о референдуме по вопросу

¹⁶ Данилов С. Ю. Указ. соч. С. 171—177.

¹⁷ Cabinets and Coalition Bargaining. P. 174.

¹⁸ Sections «e»—«g», «i», «l», Article 3 Third Schedule «Basic Requirements for Coalition Agreements». Political Parties Act. № 11 of 2011. Date of assent: 27th of August, 2011. Commencement: 1st of November, 2011. Published by the National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney-General. URL: www.kenyalaw.org (дата обращения: 01.11.2016).

¹⁹ Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. 2010. P. 17—18 // URL: <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/coalition-agreement--74677/> (дата обращения: 01.11.2016).

²⁰ Закон, закрепляющий пятилетний срок полномочий Палаты общин, был принят осенью 2011 г. См.: Fixed-term Parliaments Act. 15th September 2011 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga_20110014_en.pdf (дата обращения: 01.11.2016).

замены мажоритарной системы относительно большинства системой преференциального голосования и проведение данного референдума²¹, введение института отзыва депутата Палаты общин избирателями и т.д.

Наконец, поскольку коалиционные соглашения в своей программной части охватывают практически все сферы социально-экономической и общественно-политической жизни, различные вопросы, решение которых наиболее актуально в данный момент с точки зрения участников коалиции, могут иметь различную степень проработки. Так, в Соглашении «Рост, образование, единство», заключенном в Германии после парламентских выборов 2009 г. между партиями ХДС, ХСС и Свободной партией Германии, положения, касающиеся внесения изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, носили достаточно конкретный и детальный характер. В частности, предлагалось изменить норму § 160а УПК ФРГ, закрепляющую дифференцированный подход к различным лицам, которые имеют право не давать свидетельские показания относительно определенных вопросов в силу своей профессиональной деятельности — священнослужителям, адвокатам, другим специалистам в области юриспруденции, налоговым специалистам, врачам и т.д. Коалиция планировала исключить дифференциацию в отношении любых представителей юридической профессии, так как, по мнению партий-участниц, само по себе юридическое сообщество является институтом осуществления правосудия. В то же время намерение коалиции провести гармонизацию оснований для предварительного заключения лица, закрепленных в УК ФРГ, обосновывалось лишь необходимостью приведения уголовного законодательства в соответствие с положениями Основного закона ФРГ и европейского права. Однако никаких конкретных формулировок новой редакции положений УК ФРГ в коалиционном Соглашении предложено не было²².

Можно сделать вывод, что подобная разница в проработанности различных положений коалиционных соглашений связана с тем, что в программах политических партий, которые входят в коалицию, те или иные вопросы могут быть разработаны с разной степенью детализации в силу идеологической принадлежности партий-участниц. При этом разные положения программной части коалиционного соглашения могут быть либо реципированы из программ различных партий-участниц либо выработаны в результате переговоров. В то же время, как замечает Р. Андевег, коалиционное соглашение должно быть максимально подробным, так как в этом случае министры и другие представители органов исполнительной власти будут больше связаны положениями соглашения²³. Развивая эту мысль, можно прийти к выводу, что чем подробнее будут изложены программные положения (направления деятельности) коалиции и, самое главное, указаны конкретные шаги по их реализации, тем меньше будет «свободы маневра» у органов исполнительной власти (в том числе министров), в то же время это сильно повысит вероятность исполнения коалиционного соглашения в целом и его программных положений в частности.

В разделе «Борьба с коррупцией» чешского Соглашения 2010 г. указывалось, что партии-участницы планировали принять поправки в Конституцию Чешской Республики и закон о Верховном контрольном управлении (аналог Счетной палаты), разрешающие проведение проверок в сфере распоряжения средствами органов местного самоуправления и государственных предприятий, разработать методику мониторинга распоряжения средствами юридических лиц, контролируемых государственными органами и органами местного самоуправления. Напротив, в разделе «Законодательство» программные положения этого Соглашения были сформулированы в еще более общем виде: выражались намерения при-

²¹ Референдум по вопросу о введении избирательной системы, базирующейся на принципе преференциального голосования, был проведен в Великобритании 5 мая 2011 г. Большинство британцев — 67,9 % — проголосовали против введения новой системы. См.: URL: <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/referendums/uk> (дата обращения: 01.11.2016).

²² Growth. Education. Unity. Coalition Agreement Between the CDU, CSU and FDP for the 17th Legislative Period. 26 October 2009. P. 153—154 // URL: <http://www.cdu.de/en/doc/091215-koalitionsvertrag-2009-2013-englisch.pdf> (дата обращения: 01.11.2016).

²³ *Andeweg R. B.* Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Cabinets and Ministers // *European Journal of Political Research*. 2000. Vol. 37. P. 386.

нять новый Гражданский кодекс, новые законы о международном частном праве, о хозяйственных компаниях и кооперативах, наконец, планировалось внести поправки в Конституцию, предусматривавшие введение прямых президентских выборов²⁴.

Как видно из содержания коалиционных соглашений в зарубежных государствах, они сформулированы в виде рекомендаций и намерений, а также перечней определенных действий, которые, в свою очередь, не заключают в себе общеправовых предписаний, распространяющихся на неопределенный круг лиц. В то же время программные положения коалиционных соглашений представляют собой определенное руководство к действию. При этом внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство с целью уравнивания статуса всех представителей юридической профессии в сфере свидетельского иммунитета или осуществление комплекса мер по организации мониторинга законодательства и правоприменения будут влиять на права и свободы граждан. Не случайно И. Замир замечает, что коалиционные соглашения политических партий способны вызывать последствия юридического характера, а также имеют практическое значение, причем независимо от того, может ли суд обеспечить их исполнение²⁵. Таким образом, программные положения коалиционных соглашений обладают правовым содержанием.

Вторая и наиболее простая составная часть коалиционных соглашений — перечень должностей в правительстве, а также в парламентских комитетах, и распределение этих должностей среди представителей политических партий. В чешском Соглашении 2010 г. эти вопросы урегулированы в приложениях. Шесть министерских постов, в том числе пост пре-

мьер-министра, достались Гражданской демократической партии (эта партия получила относительное большинство голосов, а согласно сложившейся традиции, на пост премьер-министра в государствах с парламентной формой правления обычно назначается представитель победившей на выборах партии). По четыре министерских поста были распределены между партиями «Общественные дела» и партией «Традиция. Ответственность. Процветание. 09». В приложениях к коалиционному соглашению был также определен персональный состав парламентских комитетов, в том числе были указаны и члены оппозиционных партий. При этом посты председателей всех комитетов были заняты представителями партий, входящих в коалицию²⁶.

В Германии же в 2009 г. персональный состав министерств не определялся, за партиями-участницами коалиции закреплялись лишь министерства по отраслям, т.е. указывалось, что ХДС и ХСС назначают представителей своих партий на посты министра финансов, министра обороны, министра образования и исследований, а Свободная партия Германии имела право назначить своих представителей, в частности, на посты министра иностранных дел и министра юстиции²⁷. Таким же образом поступили и политические партии — участницы коалиционных соглашений, например, в Израиле в 1988 г.²⁸ и в Армении в 2003 г.²⁹

Наконец, третьим составляющим элементом, который обычно присутствует в коалиционных соглашениях, являются так называемые правила «процедуры коалиции». В данном разделе соглашения описываются механизмы взаимодействия партий-участниц друг с другом, закрепляются полномочия органов управления коалицией, если таковые учреждаются парти-

²⁴ Первые прямые президентские выборы в Чехии состоялись в январе 2013 г. (см.: Мониторинг конституционных новостей. Декабрь 2012 — январь 2013 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 11).

²⁵ *Zamir I. Political Contracts // Israel Law Review. Vol. 26. No. 4. P. 491.*

²⁶ *Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. 2010. P. 51—53 // URL: <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/coalition-agreement--74677/> (дата обращения: 01.11.2016).*

²⁷ *Growth. Education. Unity. P. 188.*

²⁸ *Coalition Agreement between the Likud and the Alignment, 22 December 1988 // URL: <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook8/Pages/2%20Coalition%20Agreement%20between%20the%20Likud%20and%20the%20Al.aspx> (дата обращения: 01.11.2016).*

²⁹ Меморандум Политической коалиции 11 июня 2003 года. П. 6.2 // URL: <http://www.regnum.ru/news/125236.html> (дата обращения: 01.11.2016).

ями-участницами. В частности, в чешском Соглашении 2010 г. партии-участницы учреждали три основных органа управления коалиции: Собрание председателей партий-участниц, Собрание представителей руководящих органов партий-участниц и Совет коалиции. Наиболее широкими полномочиями наделялся Совет коалиции. На его сессиях, которые должны были собираться дважды в год, формулировались краткосрочные и долгосрочные задачи коалиции, обсуждались вопросы исполнения коалиционного соглашения, внесение возможных поправок в соглашение, а также дальнейшие перспективы деятельности коалиционного правительства. При этом решения, принимаемые Советом коалиции, должны были публиковаться в совместных пресс-релизах³⁰. Последнее положение показывает, что партии-участницы стремились таким путем соблюдать принцип публичности коалиционных соглашений и связанных с ними действий.

Заслуживают внимания также положения данного коалиционного соглашения, касающиеся переговорных и примирительных процедур. Данные процедуры могли быть начаты по инициативе любой партии-участницы, если, по ее мнению, возникли обстоятельства, которые могут оказать серьезное влияние на принципы взаимного сотрудничества партий, в том числе возможные нарушения соглашения. Переговорные процедуры должны были применяться в случае, если вопрос, требующий разрешения, не нашел адекватного отражения в коалиционном соглашении либо программе правительства. Данные процедуры должны были проходить на сессиях Собрания представителей руководящих органов партий-участниц. В свою очередь, примирительные процедуры должны были применяться в ситуации, когда между партиями-участницами возник конфликт. Разрешение этого конфликта возлагалось на Совет коалиции. Если же этот орган был не в состоянии принять решение, спор передавался бы на рассмотрение Собрания представителей руководящих органов партий-участниц³¹.

Весьма любопытны также положения коалиционного Соглашения между израильскими партиями «Ликуд» и «Маарах», заключенного после выборов в Кнессет 1988 г. Партии-участницы соглашения также учредили особый орган управления коалиции — Исполнительный совет, через который должны были проходить все важные решения. Совет состоял из 12 членов, по 6 представителей от обеих партий³².

В частности, если депутат Кнессета, являющийся членом партии, входящей в коалицию, хотел внести на рассмотрение законопроект, то, согласно пп. «b» п. 2.3 коалиционного Соглашения, он должен был сначала передать этот законопроект в Исполнительный совет, который, в свою очередь, направлял его в Кабинет министров. В Израиле, как и в Великобритании, существует Правительство, в целом как высший орган исполнительной власти, и Кабинет министров — своеобразный совет, состоящий из глав наиболее важных министерств. Если в течение месяца Кабинет министров не выразил своей позиции по поводу законопроекта, то только тогда депутат мог передать свой законопроект спикеру Кнессета. В случае же, если Кабинет был против принятия законопроекта, то представитель Кабинета вызывался на заседание Исполнительного совета, и этот вопрос подлежал обсуждению.

Достаточно сильными были полномочия Исполнительного совета и в отношении внесения депутатами предложений по повестке дня Кнессета. Первоначально любое подобное предложение вносилось депутатом председателю Исполнительного совета, который, в свою очередь, проводил консультации с министром, ответственным за соответствующее направление. Если у министра или председателя Исполнительного совета не было возражений, депутат мог передать свое предложение спикеру Кнессета³³.

Достаточно жесткие условия коалиционной дисциплины содержались в Соглашении о создании Коалиции национального развития, стабильности и порядка в Украине в декабре

³⁰ Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. 2010. P. 48 // URL: <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/coalition-agreement--74677/> (дата обращения: 01.11.2016).

³¹ Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. P. 49.

³² Coalition Agreement between the Likud and the Alignment, 22 December 1988.

³³ Coalition Agreement between the Likud and the Alignment, 22 December 1988.

2008 г. В коалицию вошли Блок Юлии Тимошенко, партия «Наша Украина — Народная самооборона» и Блок Владимира Литвина. В п. 4.2 Соглашения указывалось, что все представители органов государственной власти, назначенные на свои посты Коалицией, в случае, если они не согласны с решениями, принятыми исполнительными органами Коалиции, Верховной Радой Украины либо коалиционным Кабинетом министров³⁴, должны были эти посты покинуть. В свою очередь, в двухнедельный срок проводится Общее собрание Коалиции, чье заседание правомочно, только если в нем участвует не менее половины депутатов от всех парламентских партий, вошедших в состав Коалиции, по новой кандидатуре на освободившийся пост³⁵.

Приведенные примеры показывают, что именно положения коалиционных соглашений, регулирующие процедуры принятия решений внутри коалиции и разрешения споров либо процедуры учреждения и функционирования органов управления коалиции, более всего по своему содержанию и формулировкам напоминают правовые нормы. В самом деле, эти положения фактически описывают полномочия органов управления коалиции, устанавливают определенный порядок действий депутатов при решении тех или иных вопросов, устанавливают ограничения. Иными словами, они очень похожи на положения регламентов законодательных (представительных) органов. Но одновременно следует обратить внимание, что, хотя эти положения можно называть социальными нормами, потому что они выработаны в процессе общения свободных субъектов между собой и признаны этими субъектами нормальными, они, разумеется, не обеспечены принудительной силой государства. Как уже говорилось ранее, исполнение данных положений строится, во-первых, на взаимной выгоде участников коалиционного соглашения, во-вторых, на угрозе возникновения достаточно высоких репутационных издержек.

Между тем содержание положений коалиционных соглашений, регулирующих вопросы процедуры и взаимоотношений между пар-

тиями-участницами, вызывает вполне обоснованные вопросы. Например, насколько вообще правомерно создание каких-то неофициальных органов управления, не указанных в законе, которые могут влиять на принятие решений органами государственной власти, учрежденными нормативными правовыми актами государства? Можно ли каким-то образом обжаловать решения этих органов одной из партий-участниц либо ее члену, депутату парламента, если в самом коалиционном соглашении отсутствует механизм разрешения подобных споров?

РОССИЙСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ КОАЛИЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ

В России есть практика заключения коалиционных соглашений политических партий, но далеко не в таких масштабах, как в зарубежных странах. При этом подавляющее большинство подобных соглашений заключается в устной форме. Дело здесь не только в том, что такие соглашения распространены скорее в странах с парламентарной формой правления, а Россию, хоть и с большой натяжкой, можно отнести к полупрезидентской республике. Основная проблема — это сама конституционная конструкция, закрепляющая доминирующее положение института Президента, и, соответственно, слабость Федерального Собрания, а также общая неразвитость партийной системы. Причем эта неразвитость носит многоаспектный характер. Во-первых, это чрезвычайная поляризованность платформ политических партий, и, как следствие, нежелание и неумение договариваться. Как замечают М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский, «вообще в политическом пространстве посткоммунистических государств так называемые “большие коалиции”, состоящие из основных политических конкурентов, как, скажем, в нынешней ФРГ, пока невозможны. Слишком велика степень взаимного отчуждения и слишком малы шансы на консенсус»³⁶.

³⁴ Официальные названия высших органов государственной власти Украины приводятся в соответствии с положениями действующей редакции Конституции 1996 г.

³⁵ Agreement on the creation of The Coalition of National Development, Stability and Order. 16th of December, 2008. P. 12.

³⁶ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 201.

Во-вторых, политическим партиям в Государственной Думе практически не за что бороться, так как нижняя палата российского парламента не участвует в формировании Правительства. Одобрение кандидатуры Председателя Правительства не в счет — последнее слово все равно остается за Президентом. Что же касается самого Правительства, то, как верно заметил В. Я. Гельман, «члены кабинета — это, как правило, наемные менеджеры, а не единая политическая команда, проводящая единый курс»³⁷.

А. Н. Щербак утверждает, что «партийные коалиции в России начали создаваться после выборов 1993 года»³⁸, но оговаривается, что «так как российские партии не участвуют в формировании правительства, создание коалиций не требовало участия в них большинства. Основная цель — координация поддержки/неподдержки правительства»³⁹.

Почему складывается подобная ситуация? Статьи 111 и 117 Конституции РФ не дают партиям оснований для конструктивных договоренностей. Статья 111 оставляет Президенту РФ возможность принять решение о назначении Председателя Правительства самостоятельно — после трехкратного отклонения Государственной Думой предложенных им кандидатов на этот пост он назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу. Право Президента предлагать Государственной Думе на пост Председателя Правительства три раза одну и ту же кандидатуру было подтверждено в 1998 г. Конституционным Судом РФ⁴⁰. Таким образом, в Государственной Думе теоретически может сложиться коалиция, целью которой является голосование против конкретного кандидата, однако практически это не имеет смысла — Президент будет предлагать каждый раз одну и ту же кандидатуру, а затем распустит Государственную Думу и назначит на пост Председателя Правительства того кандидата, которого он хочет.

Коалиция, сформировавшая «неконструктивное» большинство в Государственной Думе, не поддерживающее инициативы Правитель-

ства, может быть устранена путем постановки вопроса о доверии Правительству. В данном случае снова решение остается за Президентом — согласно ч. 4 ст. 117 Конституции РФ, если Государственная Дума отказывается в доверии Правительству, то он в течение семи дней принимает решение либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы. Поскольку Президент в силу конституционно закрепленной институциональной модели больше «связан» с Правительством, чем с Государственной Думой (выдвижение кандидатуры Председателя Правительства, участие в формировании персонального состава Правительства, участие в формировании структуры федеральных органов исполнительной власти, принятие отставки Правительства), то, предполагая его рациональное поведение, он скорее пойдет на роспуск Государственной Думы, чем отправит в отставку Правительство.

Коалиционное партийное строительство скорее показывает тенденцию к укрупнению и объединению партий в тех или иных «партийных семьях» как путем образования избирательных блоков (предвыборных коалиций, например, «Союз правых сил», преобразованный затем в политическую партию), так и путем формирования новой политической партии «Единая Россия» в конце 1990-х — начале 2000-х гг. Так, Государственная Дума созыва 1999 г. характеризовалась всплеском коалиционной активности партий. Перед выборами было создано несколько предвыборных коалиций. Более десятка мелких правых партий объединились в коалицию «Союз правых сил», который набрал 8,52 % голосов. Оппозиционные правительству центристские партии перед парламентскими выборами организовали коалицию «Отечество — Вся Россия» (ОВР), в которую вошли «Отечество», «Вся Россия» («Российские регионы»), часть ЖР («Женщины России») и часть АПР (Аграрная партия России). В парламенте были созданы:

1) коалиция левых партий (КПРФ и подконтрольная коммунистам группа АПР);

³⁷ Гельман В. Я. Сильная исполнительная власть: Президент и его Правительство // Политическая социология и современная российская политика / под ред. Г. В. Голосова, Е. Ю. Мелешкиной. СПб., 2000. С. 216.

³⁸ Щербак А. Н. Влияние коалиционной политики на становление партийной системы в России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2003. С. 79.

³⁹ Щербак А. Н. Указ. соч. С. 79.

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

- 2) коалиция правых партий (СПС и «Яблоко»);
- 3) коалиция центристских партий, поначалу «Единство» и НД («Народный депутат»), потом к ним присоединились ОВР и РР («Регионы России»), в конечном итоге была образована единая центристская партия на основе «Единства», ОВР и РР⁴¹.

Однако о каком-либо формальном, письменном оформлении договоренностей между указанными политическими силами информации нет.

Как бы то ни было, соглашения парламентских политических партий, близких к описываемому виду, в России сегодня возможны. Пример тому — заключенное 8 февраля 2010 г. Политическое соглашение между Всероссийской политической партией «Единая Россия» и Политической партией «Справедливая Россия». Основными положениями этого акта можно считать следующие:

1. Участники Соглашения обязуются стремиться к коалиционным действиям при обсуждении вопросов и реализации общенациональных задач.
2. «Справедливая Россия» поддерживает стратегический курс Д. А. Медведева и В. В. Путина по стратегическим вопросам внешней политики, национальной безопасности, основ конституционного строя, неприятия экстремизма, поддерживая соответствующие законодательные инициативы при их рассмотрении в органах законодательной власти всех уровней.
3. «Единая Россия» считает целесообразным нахождение С. М. Миронова на посту Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в котором большинство членов является ее представителями.
4. Возникающие разногласия обсуждаются партиями в ходе цивилизованной межпартийной дискуссии, в том числе с использованием средств массовой информации.
5. Участники Соглашения выражают готовность сообща действовать при решении кадровых вопросов в органах государственной власти и местного самоуправления,

в том числе по итогам выборов, путем заключения пакетных соглашений при формировании руководящих органов⁴².

Прежде всего следует обратить внимание на определенное неравенство в обязательствах сторон. «Справедливая Россия» должна поддерживать законодательные инициативы, в то же время из формулировки п. 1 неясно, чьи именно законодательные инициативы. Если исходить из того, что Соглашение заключено между «Единой Россией» и «Справедливой Россией», то можно сделать вывод, что «Справедливая Россия» берет на себя обязательство поддерживать законопроекты, инициированные депутатами Государственной Думы, являющимися членами фракции «Единой России». Но одновременно у «Справедливой России» существует обязанность поддерживать стратегический курс Президента и Председателя Правительства России. Поэтому представляется верным следующее толкование п. 1 рассматриваемого Соглашения: партия «Справедливая Россия» обязана поддерживать законодательные инициативы по вопросам внешней политики, национальной безопасности, основ конституционного строя и т.д., выдвигаемым парламентской фракцией «Единая Россия», Президентом РФ и Правительством РФ. Однако аналогичной обязанности по поддержке законодательных инициатив у «Единой России», как и у Президента и Правительства, нет. Отсутствует упоминание и о разработке и внесении совместных законопроектов, хотя, быть может, такие шаги охватываются понятием «коалиционные действия».

Существуют ли у «Единой России» как у стороны Соглашения вообще какие-либо встречные обязательства по отношению к «Справедливой России»? Представляется, что, исходя из пункта 2 и пункта 3 соглашения, у «Единой России» присутствует обязательство по обеспечению своего рода «иммунитета» С. М. Миронова на посту председателя верхней палаты парламента. Справедливости ради заметим, что последний в мае 2011 г. был отозван с должности члена Совета Федерации депутатами Законодательного собрания Санкт-

⁴¹ См.: Щербак А. Н. Указ. соч. С. 79.

⁴² Есть такие партии! 2011/2012. Путеводитель избирателя / Г. Белонучкин, П. Лаврентьев, В. Прибыловский. М., 2012. С. 121—122.

⁴³ Официальный сайт Законодательного собрания г. Санкт-Петербурга. URL: <http://www.assembly.spb.ru/manage/page/?tid=633200002&nd=458307481> (дата обращения: 01.11.2016).

Петербурга⁴³. В связи с этим сложно судить о статусе этого Соглашения: в тексте не указаны сроки действия Соглашения, а также основания, по которым оно может быть расторгнуто.

В категорию «коалиционные действия» могут также входить различного рода консультации между партиями — участницами соглашения по различного рода вопросам, в том числе, по-видимому, при формировании высшего исполнительного органа субъекта Федерации либо местной администрации.

Вместе с тем приведенное выше соглашение нельзя в полной мере назвать коалиционным. Тем не менее такие соглашения должны являться предметом сравнительного анализа. Это позволит понять их природу и специфику, а зарубежный опыт может оказаться полезным для российских политических партий хотя бы в плане повышения детализации, а также

содержательной стороны подобных политико-правовых договоров.

Предметом соглашения между политическими партиями в Государственной Думе могут быть, пожалуй, лишь совместные действия, в частности голосование, по определенным законопроектам либо за или против конкретной кандидатуры (кроме Председателя Правительства), чье назначение относится к компетенции нижней палаты, например при голосовании по вопросу об утверждении кандидатуры Председателя Счетной палаты Российской Федерации. Другое дело, что такие соглашения, скорее всего, будут носить характер устных договоренностей, заключаемых *ad hoc* (несмотря на то что план законодательной работы Государственной Думы утверждается заранее), при этом переговорный процесс будет носить очень быстрый характер.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гельман В. Я. Сильная исполнительная власть: Президент и его Правительство // Политическая социология и современная российская политика / под ред. Г. В. Голосова, Е. Ю. Мелешкиной. — СПб., 2000.
2. Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008.
3. Мониторинг конституционных новостей. Декабрь 2012 — январь 2013 года // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 1.
4. Одинцова М. И. Экономика права. — М., 2007.
5. Krezmer D. Political Agreements — a critical introduction // Israel Law Review. — 1992. — Vol. 26. — No. 4.
6. Zamir I. Political Contracts // Israel Law Review. — Vol. 26. — No. 4.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

THE COALITION AGREEMENT BETWEEN THE POLITICAL PARTIES: FOREIGN EXPERIENCE AND RUSSIAN PERSPECTIVES

ZAIKIN Sergei Sergejevich — PhD in Law, Lecturer at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

istoriograf@mail.ru

125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *This article analyzes the main approaches to theory and practice of the conclusion of the coalition agreements between political parties in foreign countries. According to the author, this experience can be useful in Russian practice. Separately, the author deals with the question of the justiciability of these agreements, thus he reflects Israeli and German legal doctrine on the matter which have not been studied in the Russian legal science yet.*

It is noted that there is also a problem of enshrining policy decisions in their legal form. For example, the political elite makes a decision according to which certain political forces should not be accepted for representation in Parliament. This political decision could be made in the form of specific legislative acts. Of course, it is rather a negative example, but it shows that the law, indeed, can act as a tool of legitimation of political decisions. Another example: the model of decision-making process, which is used inside a political party, can be transformed into a mechanism at the legislative level. The following components that are usually present in the coalition agreements can be found: fundamentals of the state policy in various spheres; the distribution of government posts, procedural matters, including the formation of a coalition of various bodies and decision-making rules. It is concluded that the subject of an agreement between the political parties in the State Duma may be perhaps

the only joint actions, in particular, a vote on certain bills either for or against particular candidates (except the President of the Government), whose appointment falls under the authority of the Lower House, for example, when voting on the approval of the candidate of the Chairman of the Accounting Chamber of the Russian Federation. Another thing is that such agreements are likely to be a verbal agreement concluded ad hoc (despite the fact that the State Duma's legislative work plan shall be approved in advance), while the negotiating process will be very quick in nature.

Keywords: *political parties, elections, the coalition agreement, judicial protection, the foundations of state policy, the State Duma, the Russian Federation, Israel, Netherlands, mixed Republic, dominated by the President.*

BIBLIOGRAPHY

1. Agreement on the creation of The Coalition of National Development, Stability and Order. ^{16th} of December, 2008.
2. *David Krezmer*. Political Agreements—a critical introduction//Israel Law Review. 1992. Vol. 26, Number 4.
3. *Itzhak Zamir*. Political Contracts//Israel Law Review. Vol. 26, Number 4.
4. *Gelman V.ya*. Strong Executive Power: The President and his Government // Political Sociology and Modern Russian Politics /G.V. Golosova, E.Yu. Meleshkina (eds.). — Spb., 2000.
5. *Krasnov, M. A., Shablinsky, I. G.* The Russian Power System: A Triangle with one Angle. — M., 2008.
6. Constitutional News Monitoring. December 2012 — January 2013 / Comparative Constitutional Review. — 2013. No. 1.
7. *Odintsova, M. I.* Economics of Law. — M., 2007.

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЖИМ: ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Аннотация. В отечественной юридической литературе имеется множество научных публикаций, посвященных форме и сущности конституций, а также эффективности законодательного процесса в Российской Федерации. Одним из авторов, внесших существенный вклад в разрешение указанных научных проблем, является профессор Н. А. Михалёва. Указанные проблемы были определяющими направлениями всего научного творчества этого известного отечественного ученого-конституционалиста. Они всегда вызывали и будут вызывать живой научный интерес не только потому, что в мире существует множество государств с разным социально-экономическим строем, формы правления, государственный режим, политико-территориальное устройство и функционирование которых по-разному регулируются конституциями. Но еще и потому, что сами государства, регламентирующие их деятельность конституции, их содержание, форма и сущность находятся в постоянном развитии. Существующие по указанным вопросам научные публикации по-разному предлагают решать указанные проблемы. Например, Н. А. Михалёва проблему эффективности деятельности высших органов государственной власти в законодательном процессе справедливо связывала с эффективностью деятельности вспомогательных государственных органов. Другие авторы связывают ее с установленной конституцией формой правления. В настоящей статье предпринята попытка увязать эту проблему не только с формой правления, но и с реально складывающимися в рамках каждой формы правления под воздействием разных факторов государственными режимами.

Выдвигается тезис, что при такой разновидности государственного режима, как президентализм, при полупрезидентской форме правления следует говорить об эффективном принятии законов, поскольку политические «единомышленники» разных ветвей власти могут легко «договориться» между собой, но эффективность реализации положений подобных законов во многом будет зависеть от качества их содержания. При другой разновидности государственного режима (дуалистической, или парламентского президентализма), наоборот, можно говорить об известных затруднениях с принятием федеральных законов (из-за трудностей поиска компромисса между противоборствующими политическими силами в разных ветвях власти), но возможной эффективности их реализации благодаря достигнутым компромиссам и выверенным формулировкам.

© Осавелюк А. М., 2017

* Осавелюк Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России

osaveluk@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: государственный режим, законотворчество, конституция, Михалёва, органы государственной власти, система сдержек и противовесов, форма правления, эффективность законотворчества.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.186-197

Михалёва Н. А. занималась исследованием многих конституционно-правовых проблем, я же остановлюсь на тех из них, которые, на мой взгляд, были краеугольными в ее научном творчестве и которые в определенной мере пересекались с моим научным интересом. Это две проблемы.

Первая из них связана с исследованием сущности, формы и юридической природы конституций социалистических стран¹. В 1981 г. по указанной теме ею была опубликована монография. В ней, в частности, отмечалось, что свойства и принципы социалистической конституции являются однопорядковыми, но не тождественными категориями. В свойствах, по мнению автора, раскрывается природа конституции как нормативного правового акта, в принципах — сущностная характеристика социализма как общественно-экономической формации. Кроме того, конституционные принципы автор в указанной монографии подразделяла на общие, специальные и комплексные.

Эту классификацию она основывала на диалектическом единстве проявления общих черт и закономерностей социализма в различных сферах общественной жизни. При этом она справедливо подчеркивала, что принципы взаимосвязаны и взаимозависимы, образуют целостную систему. В указанной монографии она также исследовала соотношение сущности и формы социалистической конституции.

Эта часть монографического исследования завершается не вполне логичным, на наш взгляд, выводом о том, что если «содержание» конституции раскрывает, что в ней заключено, то форма конституции дает представление, во-первых, о внутренней организации содержания (структурных элементов); во-вторых, о его внешнем выражении (связь элементов — раз-

делы, главы, статьи). И если с первой частью ее выводов можно согласиться, поскольку внутренняя структура конституции всегда отражает реальную соподчиненность институтов, она может совпадать с системой конституции. Внешняя сторона формы конституции подчинена внутренней, производной от нее².

Со второй же частью вывода, касающейся того, что «как организован конституционный материал в те или иные институты и нормы, зависит и внешняя сторона формы конституции», можно поспорить, поскольку по существу структурные элементы конституции — разделы, главы, статьи — это не внешнее ее проявление, не «форма», а структурирование «внутреннего» ее содержания. Относительно внешней формы можно говорить применительно к тому, состоит ли конкретная конституция из одного конституционного закона или из нескольких; посвящены указанные конституционные законы регулированию одного института власти или нескольких, т.е. имеют определенную степень кодификации содержания или нет, и т.п.

Завершилась разработка указанной темы написанием и успешной защитой докторской диссертации³. В ней Н. А. Михалёва подвела итоги предшествующей научной деятельности в этой сфере и разработала собственную научную концепцию соотношения сущности, содержания и формы социалистической конституции как органической составной части общей теории государственного права и пришла к выводу о том, что социалистическая конституция является юридическим выражением общих закономерностей и специфики социалистического строительства в условиях различных стран.

Кроме того, Н. А. Михалёва провела всесторонний анализ формы социалистической конституции; проанализировала объективные

¹ Михалёва Н. А. Понятие и система принципов социалистической Конституции // Правоведение. 1977. № 6. С. 29—37; Она же. Методология исследования социалистической Конституции // Методологические проблемы государства и права. Куйбышев, 1986. С. 20—29.

² Михалёва Н. А. Социалистическая конституция: проблемы теории. М., 1981. С. 28, 62—63, 123.

³ Михалёва Н. А. Теоретические проблемы социалистической конституции: сущность, содержание, форма : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1983.

основы, а также субъективные характеристики ее системы и структуры; обосновала необходимость разграничения внешней и внутренней сторон формы; исследовала общее и особенное в форме социалистической конституции; предложила свой оригинальный подход к классификации конституционных норм и институтов; раскрыла конкретные пути и средства совершенствования формы социалистической конституции в интересах укрепления режима законности и правопорядка⁴.

В частности, она отмечала, что «форма социалистической конституции представляет собой обусловленный ее сущностью и содержанием особый способ организации правового материала в единый писанный акт, в котором находят субъективное выражение объективные взаимосвязи конституционных институтов и норм, а также их лингвистическое и структурное оформление.

Представляется целесообразным разграничение внешней и внутренней сторон формы. Под внешней стороной формы (или системой) социалистической конституции следует понимать обусловленную объективными закономерностями социалистического общественного строя субъективную организацию норм, создаваемую законодателем на основе правовых философских и общесоциологических концепций с учетом требований законодательной техники и национальных традиций в праве. Внешняя структура каждой социалистической конституции предстает перед нами в виде совокупности преамбулы, разделов, глав, статей. Но это только выражение внешней стороны формы социалистической конституции. Ее внутренняя структура (или внутренняя сторона формы), непосредственно связанная с содержанием, представляет взаимообусловленное единство норм и институтов, логическую связанность различных институтов на основе конституционных принципов, независимо от места расположения этих институтов в тексте конституции»⁵.

При исследовании содержания, формы и сущности Конституции Канады, а затем и совокупности конституций зарубежных стран мне неоднократно приходилось обращаться к выводам и предложениям, сформулированным в работах Н. А. Михалёвой. Опираясь на ее научные выводы и идеи, сформулированные по указанной проблеме, я выработал свою научную позицию в этом вопросе, а также сравнил сущность, содержание и форму буржуазных конституций (такое в тот период времени в отечественной юридической литературе сложилось наименование) с аналогичными категориями социалистических конституций, написал и опубликовал несколько научных статей, связанных с разными аспектами проявления формы конституции и их практического преломления, а в 1985 г. успешно защитил кандидатскую диссертацию⁶.

Вторая важная современная проблема, которой занималась Н. А. Михалёва, связана с исследованием деятельности высших органов государственной власти, повышением эффективности правотворчества, совершенствованием механизма взаимодействия высших органов государственной власти⁷. Занимаясь научными исследованиями в указанной сфере, она обратила внимание на то, что во многом эффективность законотворческого процесса зависит от организации и деятельности так называемых вспомогательных государственных органов, которые создаются в парламенте, при Президенте РФ и др. К ним относятся, например, Администрация Президента РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, аппарат Правительства РФ.

Изучая механизм взаимодействия различных ветвей власти и координации правотворчества, а также роль и место различных вспомогательных государственных органов в этом процессе, динамику развития вспомогательного аппарата разных ветвей власти, она пришла к выводу, что «в практику входит формирование консультативных органов — комиссий и со-

⁴ См. подробнее: *Михалёва Н. А.* Теоретические проблемы социалистической конституции. С. 3, 6—7, 9—12.

⁵ *Михалёва Н. А.* Сущность и юридическая природа конституций социалистических стран (сравнительно-правовая характеристика). М., 1985. С. 79—80.

⁶ *Осавелюк А. М.* Конституция Канады: основные положения, особенности и эволюция. М., 1985; *Он же.* Форма конституции и способы реализации ее содержания // Научные труды Российского государственного торгово-экономического университета. Т. II. М., 2010. С. 57—78; *Он же.* Форма и содержание современных конституций // Кавказские научные записки. 2011. № 1. С. 98—115.

⁷ *Михалёва Н. А.* Координация правотворчества в Российской Федерации. М., 1996.

ветов при Президенте Российской Федерации по отдельным вопросам, затрагивающим совместные интересы»⁸.

Благодаря активному участию вспомогательных государственных органов в законотворческом процессе, окончательный текст законопроекта, планируемого к внесению в порядке законодательной инициативы Президента РФ в Государственную Думу, готовится Главным государственно-правовым управлением Президента РФ и представляется Руководителю его Администрации вместе с проектом письма Президента в Государственную Думу. Одновременно, при необходимости, готовится проект письма Руководителя Администрации Президента в Правительство Российской Федерации о подготовке заключения Правительства, предусмотренного ч. 3 ст. 104 Конституции РФ⁹.

Многие вопросы, связанные с планированием, определением приоритетов в законодательной работе, выработкой общих подходов, решались Объединенной комиссией по координации законодательной деятельности, образованной Указом Президента РФ от 15 января 1998 г. № 24 «Об объединенной комиссии по координации законодательной деятельности»¹⁰, действовавшего до 25 октября 2004 г. Указанная Комиссия работала под председательством первого заместителя Председателя Государственной Думы в составе представителей Администрации Президента, Аппарата Правительства, министерств, председателей федеральных судов.

Следовательно, вспомогательный государственный аппарат высших органов государственной власти в России выполняет весьма существенную роль в налаживании взаимоотношений между высшими органами обеих ветвей власти и повышает эффективность де-

ятельности современного механизма системы сдержек и противовесов. Он не только способствует повышению качества вырабатываемых законов и государственных программ, ускоряет законодательный процесс, но и в известной степени предопределяет выполнение принятых нормативных правовых актов.

На тему повышения эффективности деятельности органов государственной власти в Российской Федерации за последние годы опубликовано много научных работ и защищено немало диссертаций. Большинство авторов, занимающихся указанной проблемой, не только увязывают ее с деятельностью вспомогательных государственных органов, но и справедливо связывают способы ее решения с формой правления¹¹. Это позволяет более полно и всесторонне рассмотреть эту тему и предложить достаточно взвешенные и полноценные способы повышения эффективности деятельности высших органов государственной власти в законодательной сфере.

В частности, С. А. Авакьян отмечает, что одним из условий осуществления властных функций должна быть эффективность. Она проявляется, с одной стороны, в рациональной организации властной деятельности, с другой — в результативности развития соответствующей сферы публичных отношений. Идеальный вариант — когда оба фактора сочетаются, переплетаются.

Проблема эффективности является одной из сложнейших в обеспечении действия права, в том числе норм конституционного права. По мнению С. А. Авакьяна, во-первых, все упирается в то, что эффективность права не имеет объективных критериев для оценки, во-вторых, отсюда вытекает и то, что она всегда является или может стать основой для субъективных, так называемых «умозрительных»,

⁸ Михалёва Н. А. Координация правотворчества в Российской Федерации. С. 34.

⁹ Указ. соч. С. 29—59.

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 310.

¹¹ См.: Авакьян С. А. Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3—11; Краснов М. А. Искажение смысла российской Конституции — следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика: сб. материалов междунар. науч. конф. МГУ, 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 30—42; Он же. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5—17; № 2. С. 5—17; Суворов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; Филиппов И. В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

«вкусовых» подходов¹². В частности, он отмечает, что подобные подходы были частично отражены в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³ и развиты в указах Президента РФ.

Сначала для этих целей был издан Указ Президента РФ от 28.06.2007 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴. Данным актом Президент утвердил широчайший перечень показателей для оценки эффективности деятельности указанных органов. В Указе были обозначены 48 позиций таких показателей, причем некоторые из них были более дробными. «Обращение к содержанию многих показателей, содержащихся в поименованном Указе, вызывает недоумение — если их даже можно конкретизировать, как это связать с усилиями органов власти субъекта Российской Федерации: объем валового регионального продукта; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека; реальная среднемесячная начисляемая заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом; доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума и т.д. ... Некоторые показатели вызывают удивление с позиций того, как их можно выявить и насколько они объективны... Непонятно, какова связь деятельности органов власти с такими показателями, как: доля энергетических ресурсов, производимых с использованием возобновляемых источников энергии, в общем объеме энергетических ресурсов, производимых на территории субъекта Российской Федерации; удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах.

Вероятно, такие сомнения возникали не раз, и не случайно появился новый Указ Президента РФ от 21.09.2012 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵, который резко уменьшил количество показателей эффективности до 12, которые также удивляют своей широтой и неконкретностью»¹⁶.

Нечто подобное происходит и с формулированием критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления. Первоначально Указом Президента РФ от 28.04.2008 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹⁷ устанавливалось 32 пункта показателей эффективности указанных органов, а в редакции от 14.10.2012 перечень сокращен до 13 позиций¹⁸.

Думается, что главное в этом вопросе — не столько количество приводимых авторами показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и качество формулировок самих показателей эффективности их деятельности, хотя и это, безусловно, важно. Главное, как представляется, — отсутствие единого подхода к определению соответствующих показателей обеспечения эффективности деятельности органов публичной власти всех уровней.

Другими словами, основной проблемой (причиной) является неэффективность законодательства, а количество показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, содержание формулировок самих показателей эффективности их деятельности являются производными.

Если в соответствии с положениями ч. 2 ст. 77 Конституции РФ «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнитель-

¹² Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти : колл. монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. С. 94.

¹³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁴ СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

¹⁵ СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

¹⁶ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы ... С. 95—96.

¹⁷ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

¹⁸ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы ... С. 96—99.

ной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации», а критерии эффективности деятельности органов государственной власти установлены только для уровня субъектов РФ, то нарушено единство системы исполнительной власти. Если для федеральных органов исполнительной власти никаких критериев эффективности не установлено, тогда все усилия с попыткой повышения эффективности деятельности органов государственной власти только на уровне субъектов РФ по тем или иным показателям и по разным причинам безвозвратно и безрезультатно уйдут в песок.

М. А. Краснов проблему эффективности высших органов государственной власти в указанной системе координат несколько по-иному увязывает с формой правления. Он пишет, что «Российская Конституция содержит одну особенность, которая, к сожалению, превышает все ее достоинства. Это — дисбаланс в системе сдержек и противовесов, который предопределяет неизбежность формирования того, что я называю *персоналистским режимом*. И едва ли не самым опасным его следствием является *разложение публично-властных институтов*»¹⁹.

Другие авторы еще более узко пытаются исследовать эффективность деятельности высших органов государственной власти в указанной сфере. Они ограничиваются при исследовании указанной проблемы только рамками так называемой суперпрезидентской республики²⁰.

Вместе с тем из содержания подобных исследований, основанных только на использовании признаков формы правления, неясно: тенденция усиления власти главы государства характерна только для России или для других государств с подобной формой правления. Если указанная тенденция характерна только для

России, то почему она не проявляется в других государствах с аналогичной формой правления. Если она характерна не только для России, то какие факторы этому способствуют и т.д.

Поэтому, как представляется, более продуктивным способом решения указанной проблемы является «увязка» вопроса эффективности деятельности высших органов государственной власти в законотворческой сфере не только с формой правления, но и с государственным режимом²¹. Подобный подход позволяет не только шире взглянуть на эту проблему, но и рассмотреть ее в динамике, поскольку форма правления — установленный конституцией организационно-правовой каркас (своеобразная модель, схема), фиксирующий формирование высших органов государственной власти, их компетенцию и особенности взаимоотношений между ними.

В то же время государственный режим — это основанный на юридических признаках формы правления реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, складывающийся под влиянием различных факторов (существующей партийной системы, избирательной системы, сложившихся итогов выборов, срока полномочий разных органов государственной власти)²².

Можно без преувеличения утверждать, что форма правления и государственный режим тесно связаны между собой в первую очередь поисками наибольшей эффективности осуществления государственной власти, в том числе и в процессе законотворчества. Хотя на первый взгляд трудно установить такую взаимосвязь, поскольку та или иная форма государственного режима при любой форме правления под воздействием разных факторов дает разные результаты эффективности.

Из-за ограниченного объема статьи мы остановимся главным образом на рассмотрении влияния нескольких факторов на эффективность

¹⁹ Краснов М. А. Искажение смысла российской Конституции — следствие несбалансированной системы власти. С. 30.

²⁰ Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1993. № 4 (5). С. 21—22; 1994. № 1 (6). С. 23; Чиркин В. Е. Конституционное право. М.; Воронеж, 2013. С. 176—180.

²¹ Осавелюк А. М. Государственный режим как развитие формы правления // Актуальные проблемы государственного управления / под общ. ред. С. Н. Бабурина. М., 2011. С. 57—75; Он же. Государственный режим и политический режим: допустимо ли отождествление? // Вестник Московского государственного университета МВД России. 2012. № 4. С. 50—54.

²² Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 132—140.

законотворчества и взаимодействия главы государства, парламента и правительства в этом процессе. Включение в орбиту исследования влияния других факторов даст еще более полную и красочную картину.

В полупрезидентской республике (Россия, Франция, Португалия, Казахстан, Украина), сочетающей в себе характерные черты как президентской формы правления, так и парламентарной республики, выделяют следующие отличительные признаки: президент осуществляет полномочия главы государства и наделяется юридическими полномочиями по влиянию на политическое руководство органов законодательной и исполнительной власти; имеется пост премьер-министра, формально возглавляющего правительство; члены правительства назначаются и смещаются президентом по представлению премьер-министра; правительство несет политическую ответственность как перед президентом, так и перед парламентом (посредством принятия резолюции порицания, вотума недоверия); конституция предусматривает досрочный роспуск парламента (нижней палаты), а также отставку правительства по воле президента.

Государственный режим при этой форме правления в самом общем виде можно назвать гибридным (смешанным) с преобладанием президентализма или полупрезидентским. Данная система может функционировать и как президентская (когда президент и парламентское большинство находятся в согласии), и как парламентская, когда они находятся в состоянии «конфликта» (когда президент является сторонником одних взглядов, а в парламенте большинство мест имеют депутаты политической партии, разделяющей другую систему ценностей), и др.

Столь широкие варианты сочетания различных видов взаимодействия высших органов государственной власти при этой форме правления дают возможность для установления значительной разновидности государственных режимов и обеспечения эффективности осуществления государственной власти, законодательного процесса и т.п.

Кроме возможности установления значительной разновидности государственных режимов при этой форме правления в связи с тем, что она «впитала» в себя лучшие признаки двух форм правления, полупрезидентская республика является эффективной практически в любой политической ситуации. Или по-

другому: данная форма правления является эффективной практически в любой политической ситуации потому, что допускает существование множества государственных режимов, обеспечивающих возможность поиска оптимальной модели взаимодействия высших органов государственной власти для обеспечения эффективности законотворчества и повышения управляемости во всех сферах деятельности органов государственной власти.

Правда, и говорить при этом приходится о разных видах и степени эффективности осуществления властных полномочий при разных видах государственного режима. Поскольку полупрезидентская республиканская форма правления в России установлена только в 1993 г., те возможные виды государственного режима, которые у нас за столь короткий промежуток времени не сложились, мы рассмотрим на примере Франции. Она является родоначальницей этой формы правления с 1958 г. и имеет практический опыт действия многих видов государственного режима.

Например, при президентстве Ш. де Голля, когда в парламенте было большинство его сторонников, он имел настолько широкие реальные возможности управления, что, как отмечалось в литературе, назначал и смещал премьер-министра по своему усмотрению в любое время и мог распускать Национальное собрание, а государственный режим соответствовал президентализму.

В реальности Президент сам присвоил себе право отъезда премьер-министра, которое получило название «отставки-смещения». В случае неудовлетворения деятельностью премьер-министра Президент в частной беседе указывал последнему на необходимость покинуть свой пост, а затем официально принимал отставку. Он не мог себе представить иных действий премьер-министра, потерявшего доверие главы государства, кроме подачи заявления об отставке. Более того, в условиях указанного государственного режима он мог, опираясь на своих «единомышленников» в Национальном собрании и правительстве, с особой легкостью проводить через парламент нужные ему законы.

Подобный государственный режим существует в настоящее время в Казахстане, где Президент назначает очередные и внеочередные выборы в парламент и его палаты; созывает первую сессию парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана; созывает внеочередную сессию парламента; подпи-

сывает представленный сенатом парламента закон в течение одного месяца, обнародует его либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования. Он издает законы, действующие в течение не более чем одного года. Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным. Президент Казахстана вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности его членов.

В Российской Федерации президенталистский государственный режим начал складываться после президентских выборов 2000 г. В настоящее время, когда политические взгляды Президента РФ, Председателя Правительства РФ и большинства депутатов Государственной Думы совпадают, в политических целях (ускорения и упрощения нормотворческого процесса, более оперативного принятия законодательных решений и т.д.) нередко могут игнорироваться многие юридические признаки формы правления и предписания федеральных законов. Например: «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства от 30 июня 2010 года, закрепляет курс на дальнейшее снижение прозрачности федерального бюджета, что усложняет осуществление парламентского финансового контроля. В ней допускается возможность внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправки, которая закрепила бы право утверждать ведомственную структуру федеральных расходов за Правительством, а не парламентом, как это предусмотрено Бюджетным кодексом в настоящее время»²³.

Следовательно, в период действия режима «президентализма» формальные признаки полупрезидентской формы правления в реальности не работают либо работают слабо в связи с доминированием главы государства в парламенте и правительстве и соответственно — подменой юридических предписаний

политической волей президента. Вместе с тем указанный режим позволяет оперативно принимать соответствующие нормативные правовые акты и без промедления регулировать те или иные возникающие проблемы актами исполнительной власти, что особенно важно в тех или иных кризисных ситуациях. Согласование формулировок законодательства как правило не занимает много времени, правда, это требует качественной подготовки текстов самих законопроектов, потому что в противном случае эффективное и оперативное принятие законов парламентом на практике выливается если не в сопротивление значительной части населения и других внепарламентских политических сил при их реализации, то в заурядную имитацию бурного их «исполнения» или в исправление их многочисленными поправками, что не лучше.

При этом многими учеными отмечается, что при режиме президентализма и формальном парламентском контроле оперативность принятия законов сопровождается не только неустойчивостью законодательства, маятниковым, а порой даже разнонаправленным характером его развития. Например, число поправок, с невероятной легкостью и быстротой внесенных в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴ в 2014 г. доходило «до 300, и определенным коррективам подверглось более половины его статей. Только в период 2010—2014 гг. принято более 50 федеральных законов, внесших в него изменения и дополнения, в том числе принципиальные. При этом налицо глобальные колебания законодательной основы местного самоуправления — от преимущественно общественной к преобладающей административно-государственной модели, от принципиально децентрализованного к сверхцентрализованному типу правового регулирования с восстановлением... некоторых прежних элементов юридической децентрализации»²⁵.

Такое же «маятниковое регулирование» характерно не только для регулирования отношений в сфере местного самоуправления, но и для

²³ Демидов М. В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 9.

²⁴ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁵ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. У истоков муниципального права демократической России // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. М., 2015. Т. 2. С. 33—34.

других сфер конституционно-правовых отношений: выборов глав субъектов Федерации, выборов депутатов Государственной Думы и т.д.

Правда, изменения, внесенные в ст. 114 Конституции РФ, могут при определенных условиях «испортить» подобную идиллию во взаимоотношениях Правительства РФ с Государственной Думой и поставить вопросы парламентского контроля, особенно в сфере законотворчества, в реальную плоскость. Теперь Правительство РФ в соответствии с конституционной новеллой должно разрабатывать и представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. А в соответствии с новой редакцией Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и «Парламентской газете» (ст. 40.1).

Представление Правительством РФ ежегодных отчетов Государственной Думе, в том числе и по инициативе последней, и их официальное опубликование могут при определенных условиях вывести взаимоотношения депутатов с исполнительной властью из формальной плоскости в плоскость реального контроля.

Увеличение возможности реального (вместо формального) парламентского контроля во всех сферах парламентской деятельности, включая и законотворчество, усилилась благодаря еще одной конституционной новелле — установлению разрыва в сроках полномочий Президента РФ (соответственно, и Правительства РФ) и депутатов Государственной Думы (6 и 5 лет соответственно вместо 4 лет ранее). Установление разрыва в указанных сроках полномочий трех высших органов государственной власти снова сделало возможным, например, несовпадение политических позиций Президента РФ и партийного большинства в Государственной Думе, как это имело место в первый период президентства Б. Н. Ельцина. Особенно если выборы депутатов Государственной Думы были последними по дате их проведения.

Подобное несовпадение политических позиций становится еще более вероятным из-за предусмотренной Конституцией РФ возможности досрочного роспуска Президентом РФ Государственной Думы, поскольку, как показывает

зарубежный опыт (например, во Франции, где Конституцией установлена подобная форма правления), результаты голосования избирателей на досрочных выборах парламента не всегда дают ожидаемый президентом страны результат.

Кроме того, потеря безраздельного господства одной политической партии в парламенте при этой форме правления может вести к изменению государственного режима и установлению реального парламентского контроля над законодательным процессом, особенно когда президент разделяет другие политические ценности, чем большинство депутатов парламента. Это происходит потому, что новая расстановка партийных политических сил в парламенте и несовпадающие с ней политические интересы президента «порождают» политические противоречия, которые могут привести к более или менее реальному выполнению таких требований Конституции, которые являются признаками указанной формы правления и затрагивают сферу парламентского контроля, включающего и законодательную сферу.

В такой ситуации можно наблюдать смешанный государственный режим с тем или иным возможным преобладанием президента страны. Например, смешанный государственный режим с преобладанием президента был в России, когда Президент РФ Б. Н. Ельцин существовал с прокоммунистическим большинством в Государственной Думе до 1996 г., а также во Франции при президентах Ф. Миттеране, Ж. Шираке и др.

Имея мало шансов на проведение своей политики посредством федеральных законов, но опираясь на беспартийное Правительство РФ, Б. Н. Ельцин многие вопросы государственного управления решал (в обход Государственной Думы) своими указами, которые носили временный характер. Тексты подобных указов направлялись Президентом РФ палатам Федерального Собрания РФ, и в них обязательно содержалась формулировка о том, что они действуют до урегулирования указанных в них вопросов соответствующими федеральными законами. Разумеется, исполнение подобных указов находилось под пристальным вниманием оппозиционного Президенту РФ большинства депутатов Государственной Думы, но они позволяли ему хотя бы таким образом осуществлять регулирование значительной части социальных отношений в сфере государственного управления.

Противоборство между ними затрудняло и замедляло законотворческий процесс, требовало поиска компромисса. Зато содержание подобных законов было более взвешенным и более качественным. Реализация положений подобных законов была более эффективной.

Думается, что в нынешних условиях (с учетом внесенных изменений в Конституцию РФ и в конституционное законодательство, о чем уже упоминалось выше) подобное сосуществование было бы если не невозможным, то, во всяком случае, весьма затруднительным. Во-первых, в силу того, что члены Правительства РФ получили право быть членами политических партий²⁶. Например, если на очередных или досрочных парламентских выборах победит оппозиционная президенту политическая партия, то члены Правительства будут назначены из ее состава. Во-вторых, потому, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»²⁷ установил разрыв срока их полномочий, что увеличивает шанс реального появления подобной ситуации.

Указанные изменения могут привести к тому, например, что Правительство РФ (особенно если срок президентских полномочий заканчивается, а выборы в Государственную Думу прошли «только что») будет сформировано из представителей той политической партии, которая победила на парламентских выборах, независимо от того, были это очередные или досрочные выборы депутатов Государственной Думы.

Подобная ситуация имела место, например, во Франции, когда на парламентских выборах 1986 г. при Президенте Ф. Миттеране победу одержали правоцентристы, а президент-социалист «доживал» срок своих полномочий. До победы на своих собственных выборах в 1988 г. он вынужден был сосуществовать с правоцентристским правительством и «терпеть» контроль со стороны премьер-министра внешнеполитической сферы, которая по Конституции Франции является прерогативой президента.

Сложившийся в этот период государственный режим был близким к министралистскому, потому что правительство контролировало и Национальное собрание, и в значительной мере (через институт контрасигнатуры) Президента, что снизило эффективность функци-

онирования высших органов государственной власти в законодательной сфере и в законодательном процессе. К тому же досрочные парламентские выборы 1988 г. не обеспечили социалистам абсолютного большинства в Национальном собрании, и они вынуждены были управлять вместе с другими политическими силами, что в этот период вносило в государственный режим во Франции определенные черты парламентаристского свойства и одновременно продолжало влиять на эффективность функционирования органов государственной власти в законодательной сфере. С одной стороны, необходимость сотрудничества социалистов в Национальном собрании с другими партиями повышало качество принимаемых законов, с другой — такие законы, инициированные, как правило, социалистами, более нейтрально воспринимались «своим» Президентом.

Некоторые ученые называют государственный режим в полупрезидентской республике «монистическим парламентаризмом» с правительством, опирающимся на президента, что не совсем верно. Скорее всего, мы имеем дело с двумя видами государственного режима: «монистического парламентаризма» (или «рационализованного парламентаризма»), в периоды же сосуществования такой режим ближе к дуализму или парламентскому президентализму.

Исполнительная власть при полупрезидентской форме правления, как это показала Франция, где эта форма правления сложилась впервые, при определенных государственных режимах не ассоциируется исключительно с президентом. В ней вполне весомое и самостоятельное место имеет правительство, особенно сформированное оппозиционными президенту политическими партиями, победившими на парламентских выборах. Тем самым расширяется круг носителей власти, уменьшается риск узурпировать власть очередными личностями. В конечном счете на процесс формирования правительства активно влияет избиратель, отдавший предпочтение партии, победившей на парламентских выборах.

Таким образом, можно констатировать, что взаимодействие высших органов государственной власти при различных видах государ-

²⁶ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1147.

²⁷ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

ственного режима в условиях полупрезидентской формы правления в законотворчестве имеет сложный и противоречивый характер, который зависит от множества факторов и по-разному влияет на возможность эффективной реализации полномочий каждой ветви власти. При одном виде государственного режима при указанной форме правления мы можем наблюдать, скорее всего, эффективное, чем эффективное принятие законов, которые, например, нередко имеют низкое качество и неэффективную реализацию. При другом виде государственного режима мы видим трудное согласование текста закона, «замедленный» законотворческий процесс, но более взвешенные формулировки и относительно эффективную его реализацию.

Следовательно, при такой разновидности государственного режима, как президентализм, при полупрезидентской форме правления мы, скорее всего, можем говорить об эффективном принятии законов, поскольку политические «единомышленники» разных ветвей власти могут легко «договориться» между собой, но эффективность реализации положений подобных законов во многом будет зависеть от качества их содержания. При другой разновидности государственного режима (дуалистической или парламентского президентализма), наоборот, можно, скорее всего,

говорить об известных затруднениях с принятием федеральных законов (из-за трудностей поиска компромисса между противоборствующими политическими силами в разных ветвях власти), но возможной эффективности их реализации благодаря достигнутым компромиссам и выверенным формулировкам.

Более того, поскольку на практике государственные режимы тесно связаны с конкретной формой правления, это позволяет заранее определить правовые рамки взаимодействия между высшими органами государственной власти в законотворческом процессе и выстроить соответствующую стратегию взаимодействия между разными органами государственной власти с целью повышения эффективности осуществления полномочий в законодательной сфере.

И самое главное: соответствующие признаки формы правления установлены Конституцией РФ, поэтому любые изменения во взаимоотношениях между высшими органами государственной власти при той или иной разновидности государственного режима, вызванной разными жизненными обстоятельствами, в итоге находятся в рамках правового поля и способствуют поиску оптимальной модели взаимодействия высших органов государственной власти Российской Федерации в законотворческом процессе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // *Современные проблемы организации публичной власти* / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2014.
2. *Краснов М. А.* Искажение смысла российской Конституции — следствие несбалансированной системы власти // *Конституционное право и политика* : сб. материалов междунар. науч. конф. МГУ, 28—30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2012.
3. *Краснов М. А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // *Государство и право*. — 2015. — № 1, 2.
4. *Михалёва Н. А.* Координация правотворчества в Российской Федерации. — М., 1996.
5. *Михалёва Н. А.* Сущность и юридическая природа конституций социалистических стран (Сравнительно-правовая характеристика). — М., 1985.
6. *Холмс С.* Сверхпрезидентство и его проблемы // *Конституционное право* : Восточноевропейское обозрение. — 1993. — № 4 (5); — 1994. — № 1.
7. *Чиркин В. Е.* Конституционное право. — М. ; Воронеж, 2013.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

FORM OF GOVERNMENT AND STATE REGIME: THE ISSUE OF THE EFFECTIVENESS OF THE LAWMAKING PROCESS

OSAVELYUK Aleksei Mikhailovich — Doctor of Law Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council at the Central Election Commission of the Russian Federation
osaveluk@mail.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. Russian legal literature offers a range of scientific publications on the form and essence of constitutions, as well as the efficiency of the legislative process in the Russian Federation. One of the authors who have made a significant contribution to the resolution of these problems is Professor N.A. Mikhaleva. These problems were the determining directions of all scientific work of this famous national scientist-constitutionalist and are covered in this article. These problems have always caused and will cause vivid scientific interest, but not only because there are many great states with different socio-economic systems. Governance, public regime, political and territorial structure and functioning are regulated by the constitutions in different ways. But also because states themselves, constitutions governing their activities, their content, form and substance are in constant development. The existing scientific publications regarding these issues suggest different solutions to these problems. For example, N.A. Mikhaleva justly connected the problem of effectiveness of the highest government bodies in the legislative process with the effectiveness of the activities of the subsidiary organs of the state. Other authors attribute this to the form of Government established by the Constitution. This article attempts to reconcile this problem not only with the form of Government, but actually folded within each form of Government, regimes that develop under the influence of various factors.

The authors suggests a thesis that under such a variety of the state regime as presidentialism, under semi-presidential form of Government, we should talk about an effective adoption of laws as political "associates" of different branches of power can easily "negotiate" among themselves, but the effectiveness of the implementation of the provisions of such legislation will largely depend on the quality of their content. In other cases of the state (a dualist or parliamentary presidentialism), on the contrary, we can talk about the known difficulties with the adoption of the federal laws (because of the difficulty of compromise between the opposing political forces in the different branches of Government), but the possible effectiveness of their implementation through reached compromises and reconciling the language.

Keywords: state mode, lawmaking process, constitution, Mikhaleva, public authorities, the system of checks and balances, form of Government, the effectiveness of the legislation.

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian, S. A. Constitutional Legal Problems of Model Power in the Russian Federation // Contemporary Problems of Public Authorities / S.A. Avak'ian (Ed.). — M., 2014.
2. Krasnov, M. A. Distortion of the Russian Constitution is the Result of the Unbalanced Power Systems // Constitutional Law and Policy: Proceedings of an International Scientific Conference. MSU, 28—30 March 2012 / S.A. Avak'ian (Ed.). — M., 2012.
3. Krasnov, M. A. The Status of the Head of the State as an Element of the Authoritarian President's Capacity // State and Law. — 2015. — № 1; No. 2.
4. Mikhaleva, N. A. Coordination of Legislation in the Russian Federation. — M., 1996.
5. Mikhaleva, N. A. The Content and the Juridical Nature of the Constitutions of the Socialist Countries. (Comparative Legal Description). -M., 1985 ...
6. Holmes, S. Superpresidency and its Problems // Constitutional Law: East Europe Review. — 1993. — № 4 (5); — 1994. — № 1.
7. Chirkin, V. E. Constitutional Law. -M.-Voronezh, 2013.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА УЧАСТНИКОВ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛОРУССИИ

Аннотация. В статье рассмотрены особенности государственного суверенитета государств — участников Союзного государства России и Белоруссии, уникальность и своеобразие которого определяются наличием конфедеративных, федеративных и международных связей между ними. Проблема государственного суверенитета участников Союзного государства, его частичного ограничения чрезвычайно актуальна и востребована в современном мире. Анализируется процесс последовательного прохождения этапов все более тесного интеграционного сближения России и Белоруссии: участие в Таможенном союзе (1995 г.), образование Сообщества Белоруссии и России (1996 г.), Союза Белоруссии и России (1997 г.) и, наконец, последняя крупная веха (декабрь 1999 г.) — подписание Договора о создании Союзного государства. Раскрывается характеристика созданных наднациональных органов, сформированных на основании Договора о создании Союзного государства между Россией и Белоруссией. Проводится анализ трудностей их полноценного функционирования. Изучается вопрос о соотношении правосубъектности союзов государств с правосубъектностью их участников. Делается вывод, что сочетание правосубъектности Союзного государства, образованного Россией и Белоруссией, с универсальной правосубъектностью государств — участников объединения позволяет указанным субъектам международных отношений являться самостоятельными участниками внешнеполитических связей и вместе с тем успешно взаимодействовать во внешней политике по вопросам, представляющим взаимный (в мировом сообществе, в масштабах Европы, в рамках СНГ, в отношениях между собой) интерес. За Союзным государством, образованным Россией и Белоруссией, можно признать его генеральное право на участие в международных отношениях. Однако в настоящее время это право не регламентировано соответствующими положениями, не уточнены формы участия Союзного государства в деятельности международных организаций (полное, ассоциированное членство, сотрудничество на договорной основе, ответственность за выполнение международных обязательств).

Ключевые слова: государственный суверенитет, интеграция, конституционализм, федерализм, государственность, конституция, Союзное государство, государственное устройство, международная правосубъектность.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.198-206

В декабре 1991 г. было заявлено о создании на постсоветском пространстве нового объединения, имеющего уже межгосударственный характер, — Содружества Независимых Государств.

Период романтизма «сплошной суверенизации» в СНГ прошел, наступила пора жесткого прагматизма, когда не декларации, а практические дела определяют и двусторонние отношения, и облик нашего сообщества. На осознание

© Пастухова Н. Б., 2017

* Пастухова Надежда Борисовна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
nbpastuhova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

необходимости укреплять сотрудничество влияют новые вызовы и угрозы, такие факторы, как, например, международный терроризм, в некоторых случаях — агрессивность соседей.

Путь дальнейшего сближения России и ряда других государств — бывших республик СССР просматривается в реализации идеи «союзности». Сближение, интеграция — объективная потребность, и не только россиян и белорусов, которые вышли на свой союз и укрепляют его. Общественное мнение в большинстве государств СНГ склонится к этому рано или поздно.

Россия и Белоруссия, пожалуй, одними из первых почувствовали на себе тяжелые негативные последствия разрыва традиционных связей. Это особенно сильно проявилось в резком падении объема производства. Но взаимное стремление к сближению наших государств продиктовано не только экономическими проблемами, заинтересованностью в укреплении безопасности. Оно коренится в истории, обусловлено культурной, языковой общностью народов-братьев, которые прошли через жестокие испытания в годы Великой Отечественной войны. Единение наших государств остается естественным желанием россиян и белорусов.

С распадом СССР Республика Беларусь вступила на путь самостоятельного развития. Были сформированы институты государства. Получили законодательное правовое оформление государственный суверенитет, формы его реализации и гарантии. Значительную роль в теоретическом и практическом развитии суверенитета сыграла Декларация «О государственном суверенитете Республики Беларусь», принятая Верховным Советом Белорусской ССР 27 июля 1990 г. (с изменениями от 14 сентября 1991 г.). Согласно Конституции Республики Беларусь единственным источником государственной власти и носителем суверенитета Республики является ее народ.

Республика Беларусь успешно прошла период становления и начала функционирования реального государственного суверенитета. И в случае Белоруссии мы видим подтверждение отмеченного уже нами положения: каждый новый этап развития общества и государства порождает новые правовые аспекты в развитии и совершенствовании теории суверенитета и реализации его на практике.

На фоне центробежных тенденций в бывшем Советском Союзе Россия и Белоруссия последовательно проходили этапы все более

тесного интеграционного сближения: участие в Таможенном союзе (1995 г.), образование Сообщества Белоруссии и России (1996 г.), Союз Белоруссии и России (1997 г.) и, наконец, последняя крупная веха (декабрь 1999 г.) — подписание Договора о создании Союзного государства. Каждый интеграционный шаг сопровождали, обеспечивали соответствующие интеграционные конструкции, что придавало этому процессу динамичный, все более необратимый характер.

Образование Союзного государства в полной мере отвечает высшим национальным интересам Российской Федерации и Республики Беларусь. Оно вызвало заметный международный резонанс. В самом деле, весомее шага в поддержку интеграции, своего рода «собиранья земель», не было с момента прекращения существования СССР. Многие понимают, что в случае успеха союз России и Белоруссии может стать своего рода «локомотивом интеграции» на постсоветском пространстве.

В рамках СНГ сформировалось несколько интеграционных группировок. Но более продвинутым является объединение России и Белоруссии. Коротко проанализируем его интеграционный путь.

Прекращение существования СССР в декабре 1991 г. означало политическое разъединение наших стран, однако не отменило их экономической взаимозависимости, особенно ощутимой для Белоруссии, у которой 80 % потребностей в сырье и материалах покрывалось поставками из России.

В январе 1995 г. был создан Таможенный союз двух стран. В феврале во время визита Президента России Б. Н. Ельцина в Белоруссию были подписаны Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве и Соглашение о едином руководстве таможенными службами и о совместной охране границ. В следующем, 1996 г. российское и белорусское руководство выходят на договоренности поднять интеграцию на более высокий уровень — создать Сообщество двух государств. 2 апреля 1996 г. в Московском Кремле в торжественной обстановке с участием представительной белорусской делегации был подписан Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии. Положения этого Договора еще не давали оснований говорить о «глубокой интеграции». Однако, несомненно, это был важный, принципиальный шаг в сближении наших народов. В Договоре содержались важные положения:

например говорилось о синхронизации реформ. К сожалению, не все договоренности удалось реализовать, но интеграционные процессы обрели новое дыхание, и практические результаты не замедлили сказаться.

В марте 1997 г. на заседании Парламентского собрания Сообщества был изложен план дальнейшей интеграции: Сообщество преобразуется в Союз, органы Сообщества трансформируются в надгосударственные, их решения будут иметь обязательный характер для национальных властей. При этом подчеркнуто, что речь идет о Союзе двух суверенных государств.

Население России и Белоруссии в подавляющем большинстве поддержало идею создания Союза и содержание его Устава. Однако в подходах, мнениях политиков проявлялись противоречивые, даже исключаящие друг друга точки зрения.

Некоторые российские деятели предлагали пойти дальше, например разработать проект реальной федерации, в которой парламент избирался бы непосредственно населением, а в высших органах учитывалось бы различие «весовых категорий» России и Белоруссии. Вносились предложения о вхождении Белоруссии в состав России в качестве субъекта Федерации. Реакция белорусской стороны на подобные предложения была остро отрицательной: «Мы не поступимся своим суверенитетом». Таким образом, вокруг нового интеграционного шага — образования Союза — разгорелась острая политическая полемика, как в России, так и в Белоруссии.

В итоге переговоров, в которых участвовали представители министерств иностранных дел, высшие руководители государств, общее согласие было достигнуто. 2 апреля 1997 г. Президенты Б. Н. Ельцин и А. Г. Лукашенко подписали Договор о Союзе Белоруссии и России, а 23 мая 1997 г. — Устав Союза Белоруссии и России. Договор и Устав были ратифицированы Федеральным Собранием Российской Федерации и Советом Республики Беларусь.

На начальном этапе функционирования Союза основная нагрузка легла, естественно, на национальные структуры управления. Но по мере становления Союза центр тяжести интеграционной работы постепенно перемещался на органы, предусмотренные Уставом Союза. На приоритетных началах были организованы: Высший Совет Союза, Парламентское Собрание, Исполнительный Комитет Союза.

Высший Совет Союза решил важнейшие проблемы развития Союза. Его решения принимались на основе единогласия, по принципу «одно государство — один голос». Представительным органом Союза являлось Парламентское Собрание Союза. Оно состояло из депутатских делегаций, делегируемых соответственно Федеральным Собранием Российской Федерации и Национальным Собранием Белоруссии. Парламентские делегации были равными по численности — по 36 человек от государства — участника Союза.

Постоянно действующим исполнительным органом Союза являлся Исполнительный Комитет Союза. На основе его предложений учреждались на приоритетной основе отраслевые органы и организации Союза: Таможенный Комитет Союза, Пограничный Комитет Союза, Комитет по вопросам безопасности, Теле-радиовещательная организация Союза и др. Справедливости ради стоит отметить, что формирование перечисленных и других интеграционных структур, налаживание их деятельности проходили непросто — имели место затяжки, сбои в работе. Сказывались и новизна проблем, и финансовые, материально-технические трудности, но, пожалуй, главное состояло в том, что организации и ведомства государств-участников, которые образовали органы Союза, болезненно переживали необходимость передачи части своих функций и властных полномочий.

Время убедительно подтвердило правильность курса на дальнейшее сближение России и Белоруссии. Конкретные ощутимые результаты принесла экономическая интеграция. Благодаря снятию пограничных и таможенных барьеров граждане двух государств перестали чувствовать себя иностранцами на территории друг друга. Активнее стали действовать совместные международные органы. Произошли ощутимые подвижки в области культурных связей, научных обменов, осуществлялась совместная внутривластная программа.

25 декабря 1998 г. Президенты России и Белоруссии подписали Декларацию и совместное Заявление о дальнейшем единении России и Белоруссии. Во всенародном обсуждении Договора и Программы действий по созданию Союзного государства приняло участие более 1,5 млн граждан России и Белоруссии, 80 % из них поддержали предложенные проекты. Договор о создании Союзного государства между Россией и Белоруссией был подписан в Москве 8 декабря 1999 г.

Реализация Договора о Союзном государстве имеет особое значение для укрепления геополитических позиций обеих стран, для роста экономики и улучшения благосостояния наших народов. В Договоре зафиксировано, что «после вступления в силу настоящего Договора по предложению Высшего Государственного Совета Парламент Союзного государства рассмотрит проект Конституционного Акта, определяющего на основе настоящего Договора государственное устройство Союзного государства и его правовую систему». После одобрения Конституционного Акта на референдумах государства-участники внесут необходимые изменения в свои Конституции. По мере становления Союзного государства будет рассмотрен вопрос о принятии его Конституции.

Союзное государство — это модель нового типа, объединяющая в одно государство асимметричные составляющие — федеративную Россию и унитарную Белоруссию и обеспечивающая возможность поэтапного саморазвития.

В Договоре о создании Россией и Белоруссией Союзного государства отмечено, что национальный суверенитет, независимость и государственное устройство каждого государства-участника сохраняются, подтверждая их приверженность Уставу ООН и общепризнанным принципам и нормам международного права. Подтверждается международная правосубъектность государств-участников, включая членство в ООН и других международных организациях, они сохраняют свои права и обязательства по международным договорам. Белоруссия не меняет свой статус безъядерного государства. Заметим также, что права субъектов РФ не затрагиваются Договором.

Целями Союзного государства являются обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни; создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств и использования рыночных механизмов; осуществление единой социальной политики; неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; проведение согласованной внешней и оборонной политики; обеспечение безопасности, борьбы с преступностью и терроризмом;

укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств.

Поскольку речь идет о государственном образовании, определяется его территория, правовое положение граждан и хозяйствующих субъектов, предусматривается введение единой денежной единицы. Союзное государство будет иметь свой герб, флаг, гимн и другие атрибуты государственности. Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств-участников, добровольности, добросовестного выполнения взятых ими обязательств. Оно основано на разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками. Данное положение Договора является одним из ключевых.

Характеристика правовой природы и правосубъектности Союзного государства России и Белоруссии будет неполной без рассмотрения международной правосубъектности этого образования. Вопрос о международной правосубъектности различных субъектов (государств, их объединений, членов объединений — субъектов федерации, например германских земель, американских и австралийских штатов, канадских провинций, бельгийских общин и др.) во многом до сих пор является дискуссионным и характеризуется значительным разбросом мнений исследователей.

Международное право, как известно, ставит наличие международной правосубъектности в зависимость от природы и формы государственного образования. Она признается за унитарными и федеративными государствами и считается изначальным свойством простого и сложного государства, необходимым атрибутом его реального существования в международных отношениях, что придает ей первичный характер, в то время как признание ее другими государствами — вторично.

Проблема же международной правосубъектности различных членов союзных государств (например, федерации), а также международных союзов государств (их участников), сочетания правосубъектности международных сообществ и их членов нуждается в научном осмыслении, поскольку такие межгосударственные образования (к которым относятся и Союзное государство России и Белоруссии) в силу своей существенной специфики носят, как было отмечено, уникальный характер. Различ-

ные международные межправительственные объединения (организации) реально существуют и активно участвуют в международных отношениях, в связи с чем современное международное право признает их правосубъектность и выделяет в особую, отдельную категорию ее носителей.

В целях более детального рассмотрения данной темы вернемся к Уставу Союза России и Белоруссии — как интеграционной правовой форме, предшествующей Союзному государству. Устав констатировал, что это объединение обладает международной правосубъектностью в рамках полномочий, предоставленных данным актом. Особенность такой правосубъектности заключается, в частности, в том, что ею Союз наделяют государства — создатели объединения, не утрачивая при этом своей правосубъектности как суверенные государства. Объем и содержание правосубъектности Союза, в том числе и в сфере международных отношений, определялись кругом тех зафиксированных в ст. 16 Устава полномочий, которые передаются сообществу государствами-участниками. Причем круг этих полномочий, как следует из заключительной части ст. 15 Устава, данной нормой не ограничен. Иные полномочия могут быть отнесены к компетенции Союза в порядке, установленном ст. 36 Устава, определяющей процедуру внесения и принятия любых поправок к Уставу.

Принимая во внимание такое делегирование полномочий, правосубъектность Союза (в том числе и международную) правоведа считают иногда частичной по сравнению с универсальной правосубъектностью государств-участников. А поскольку Уставом была определена еще и совместная компетенция Союза и государств-участников (в том числе и во внешнеполитической деятельности), в процессе ее реализации заложен принцип равенства их возможностей по использованию соответствующих прав: по этим вопросам решения принимают либо органы Союза, либо государства-участники посредством заключения, в случаях необходимости, международных договоров (ст. 16).

Необходимо заметить в этой связи, что указанное крайне неопределенное выражение «в случае необходимости» целесообразно было либо конкретизировать, либо вовсе устранить. Видимо, все это должно быть учтено при разработке Конституционного Акта Союзного государства, поскольку именно в этой части концентрируются наиболее важные полномочия

в области международных отношений: организация взаимодействия в области внешней политики, координация внешнеэкономической политики, обеспечение коллективной безопасности, взаимодействие государств-участников, охрана границ Союзного государства и др.

Еще одно важное положение, имеющее большое практическое значение в сфере государственно-правовых отношений, требовало, на наш взгляд, уточнений. Статья 17 Устава, не ограничивая свободу международных действий государств-участников, не затрагивает их права и обязанности по другим международным договорам (в том числе и принятым в рамках СНГ). Вместе с тем, поскольку Россия и Белоруссия являются членами и других сообществ, образованных на территории бывшего СССР (Содружества Независимых Государств, ЕврАзЭС), и участниками ряда международных договоров, весьма важно было обусловить определенную координацию их прав и обязательств в сферах этих взаимоотношений, устранить возможность совершения действий, способных нанести ущерб интересам своих партнеров по тому или иному сообществу. Основные положения Устава Союза Белоруссии и России, касающиеся международной правосубъектности, проанализированы специально для того, чтобы показать сложность ее преломления применительно к новому интеграционному объединению России и Белоруссии — Союзному государству.

В Договоре о создании Союзного государства внешнеполитические цели прописаны более определенно и содержательно, чем в документах о Союзе России и Белоруссии (ст. 2). К предметам исключительного ведения Союзного государства отнесены, среди прочего, «международная деятельность и международные договоры Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства» (ст. 16), а к совместному ведению — «координация и взаимодействие в сфере внешней политики, связанные с осуществлением настоящего Договора», а также «взаимодействие в международном сотрудничестве по военным и пограничным вопросам» (ст. 17). В статье 68 констатировано, что государства-участники не будут принимать на себя международные обязательства, противоречащие положениям данного Договора.

В целом же определение правосубъектности союзов государств (и других межгосударственных образований), ее соотношения

с правосубъектностью их участников — задача во многом актуальная. Международное право больше всего уделило внимание анализу международной правосубъектности государств — членов таких объединений, как федерация, признав ее частичной, но при определении ее пределов и ограничений, отсылая к нормам внутригосударственного права. Союзы же государств, подобные Союзу России и Белоруссии, а теперь и Союзному государству, несмотря на наличие некоторых федеративных элементов, федерацией не являются. Именно поэтому их участники, являясь суверенными государствами, обладают универсальной международной правосубъектностью. Союзы государств, как было отмечено выше, признаются особыми носителями правосубъектности (называемой иногда частичной) лишь на том основании, что они наделены ею государствами-участниками в пределах предоставленных им полномочий. Но в пределах своей компетенции союз столь же правомочен, как и государство-участник — в своей.

При этом совершенно бесспорным представляется один общий подход к проблеме соотношения их правосубъектности: ни объединения государств, ни государства-участники в своих внешних и внутренних отношениях не могут нарушать общепризнанные принципы международного права.

Сочетание правосубъектности Союзного государства, образованного Россией и Белоруссией, с универсальной правосубъектностью государств — участников объединения позволяет указанным субъектам международных отношений являться самостоятельными участниками внешнеполитических связей и вместе с тем успешно взаимодействовать во внешней политике по вопросам, представляющим взаимный (в мировом сообществе, в масштабах Европы, в рамках СНГ, в отношениях между собой) интерес.

Поскольку такие объединения государств, как объединение России и Белоруссии, как уже отмечалось, весьма уникальны и во многом необычны, ряд практических вопросов, связанных с реализацией ими своей международной правосубъектности, с формами их международной активности, часто не получают отражения ни в основополагающих документах о создании различных объединений государств, ни в нормах международного права. Реализация многих предусмотренных, например, положениями Договора о создании Союзного

государства (ст. 2, 17, 18) совместных полномочий Союзного государства и стран-участниц (взаимодействие во внешней политике, обеспечение коллективной безопасности, территориальной неприкосновенности охраны границ, борьба с организованной преступностью и терроризмом и др.) объективно предполагает необходимость вступать во взаимоотношения с другими иностранными государствами и международными организациями, заключать с ними договоры и пр. Возможность реализации подобной внешнеполитической деятельности предоставлена и международным, и национальным правом странам — участницам Союзного государства как суверенным государствам. Но и в отношении объединений государств международная практика оставляет открытым целый ряд вопросов. Она не знает, например, одновременного членства союза государств и стран — его участниц в ООН (за исключением СССР, Украинской ССР и Белорусской ССР), возможности объединений государств вступать в иные международные организации, заключать международные договоры с третьими странами. Хотя ряд международных организаций (НАТО, ОАГ и др.) предусматривают в учредительных документах аналогичные формы международной деятельности.

Что касается Союзного государства, образованного Россией и Белоруссией, то можно признать его генеральное право на участие в международных отношениях. Однако это право не регламентировано соответствующими положениями, не уточнены формы участия Союзного государства в деятельности международных организаций (полное, ассоциированное членство, сотрудничество на договорной основе, ответственность за выполнение международных обязательств). Данный пробел требует соответствующего восполнения в Конституционном Акте.

Открытым и дискуссионным является вопрос о спорах по договорам объединения стран с другими иностранными государствами и, в частности, о возможности использования в таких спорах международных механизмов, например Международного суда ООН и др. До сих пор нет единой точки зрения и по проблеме применимости международного права к договорам внутри Союза. Поскольку такие договоры заключают суверенные государства, можно предположить, что к ним применимо международное право. Вместе с тем существует и мнение о том, что международное право

предоставляет в распоряжение государств лишь методы урегулирования споров (переговоры, посредничество, арбитраж), а возможность применения в указанных случаях международных процедур и механизмов отрицается на том основании, что это будет не что иное, как вмешательство международных организаций во внутренние дела государств.

К проблеме установления необходимого соотношения правосубъектности объединения государств и правосубъектности государств — его членов относится сложный и практически весьма важный вопрос о пределах ответственности за невыполнение международных обязательств или за совершение международных правонарушений. Дело в том, что международным правом, бесспорно, признана полная ответственность государства за противоправные действия (бездействие) не только его органов, но и органов его административно-территориальных подразделений. А применительно к союзам государств и их членам можно попытаться использовать по аналогии (поскольку прямых решений ни в международном, ни в национальном законодательстве нет) рекомендации Комиссии международного права ООН о применении совместной ответственности федерации и ее членов: в определенных случаях, как государство — член объединения, сообщества, совершившее противоправное деяние, так и все сообщество должны нести международную ответственность. Но это принципиальное положение нуждается в конкретизации и законодательном закреплении.

Подводя итог, можно констатировать, что в то время как развитие интеграционных процессов, появление различных государственных и неправительственных объединений, а также рост международной активности как сообществ в целом, так и государств — их участников становятся общепризнанной тенденцией развития мирового сообщества, национальное государственное (конституционное) и международное право в сфере регламентации этих процессов явно отстают от потребностей практики и требуют деятельного внимания ученых-правоведов и законодателей. В этой связи нельзя не отметить весьма глубокое научное доктринальное исследование данной проблемы Н. А. Михалёвой¹.

Становление Союза России и Белоруссии происходит непросто. Принятие Конституционного Акта, решение ряда других проблем, к сожалению, неоправданно затянулись. Сложно согласовываются очевидные по своей необходимости экономические меры. Поддержка населением интеграции и реального объединения уменьшается.

Приходится с глубоким сожалением констатировать, что за годы, прошедшие с момента подписания Договора «О создании Союзного государства», Россия и Белоруссия не очень сильно продвинулась вперед в более тесном сотрудничестве. Замедлился процесс союзного строительства. Сложившиеся после распада бывшего СССР различия в проведении экономических реформ, построении гражданского общества, ограниченные финансовые возможности затрудняют процесс, но остановить его не могут. Видимо, трудно просто так проигнорировать синдром «разных весовых категорий»: производственный потенциал Белоруссии, как известно, составляет 3 % российского. Но конкретной, в том числе экономической и военно-политической, заинтересованности друг в друге у России и Белоруссии не становится меньше.

Вновь отметим, что проблема государственного суверенитета участников Союзного государства, его частичного ограничения чрезвычайно чувствительна, политические страсти вокруг темы независимости, суверенитета не утихают, звучат высказывания крайнего характера. Эту тему активно используют различные противники объединения, и чаще всего в целях намеренных спекуляций на национальных и патриотических чувствах граждан России и Белоруссии. Особенно стараются, перевертывая все «с ног на голову», представители белорусской оппозиции. При этом игнорируется, что в самом понятии суверенитета уже заложен момент его сознательной ограниченности, и любой международный договор в той или иной степени ограничивает суверенные права его участников, не затрагивая вместе с этим их универсальную правосубъектность. Проявляют «активность» и некоторые российские политики, продолжая муссировать тему присоединения Белоруссии к России по опыту объединения ФРГ и ГДР.

Создание Россией и Белоруссией Союзного государства имеет важное международное значение, если учесть, что расширение НАТО на

¹ См.: Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Л. В. Андриченко, И. П. Ильинский, Б. С. Крылов, Н. А. Михалева [и др.]. М.: Республика, 1994.

восток стало реальностью. Отрицательная реакция Запада на российско-белорусский союз известна. Но всякого рода страхи и подозрения в связи с этим излишни. Интеграционное сближение России и Белоруссии соответствует интересам этих бывших советских республик и идет в русле все активнее проявляющихся в мире интеграционных процессов.

Ученые-юристы, обществоведы Белоруссии, так же как и других республик бывшего СССР, уделяют теме суверенитета, сочетанию государственных суверенитетов в масштабе союзного, федеративного государств большое внимание.

В частности, И. И. Антонович, бывший министр иностранных дел Белоруссии, подчеркивает: «Интеграция — объективная потребность народов России и Белоруссии. В связи с тем, что после распада СССР Республика Беларусь обрела полную самостоятельность, она признана полноценным участником мирового сообщества государств. В связи с этим возникли новые актуальные проблемы научного обоснования сложного процесса углубления теоретических основ учения о государственном суверенитете, его содержании, формах проявления, реальных гарантиях. В настоящее время нет исчерпывающей ясности о модели будущего союза государств: будет ли это федерация, конфедерация или иная форма содружества. Думаю, что это будет федеративный союз с собственной широкой самостоятельностью, с сохранением реального суверенитета его субъектов. Процессы сближения государств идут во всем мире — в Европе, Азии, Африке, Южной Америке. Везде на первое место выдвигается идея сохранения суверенитета объединяющих государств»².

Представляет интерес мнение И. И. Антоновича относительно позиции России. По его мнению, Президент В. В. Путин определил российскую стратегию суверенитета — Россия ничьих «вето», ничьих «диктатов», ничьих

«особых указаний» не примет. И это особенно важно, ибо обозначает стратегию России не только в российско-белорусской государственности, но и в ходе интеграционных процессов в Европе, в отношении со всеми российскими партнерами.

Наличие конфедеративных, федеративных и международных связей определяет уникальность и своеобразие Союзного государства России и Белоруссии. При этом весьма определенно прослеживаются динамизм и перспективы отмеченных выше связей. На первоначальном этапе интеграции при образовании Сообщества, а затем Союза более ярко проявлялись конфедеративные элементы. Затем по мере образования, правового оформления и развития объединения стали все яростнее проступать и признаки федеративной формы. И это вполне естественно, так как конфедерация при всей ее привлекательности, как правило, является переходной и неустойчивой формой государственности, имеющей место чаще при выборе путей и приоритетов дальнейшего развития. Практика мировых интеграционных процессов дает большое количество примеров разнообразных и уникальных структур конфедеративного и федеративного типа, использования их подходов (правда, в ином качестве) к государственному и наднациональному устройству.

Тенденции же интеграционных процессов, происходящих на территории бывшего СССР, их взаимодействие нередко смешивают элементы государства с элементами международного сообщества и придают объединениям такого рода беспрецедентный в мировой практике характер. Поэтому вопрос о формах межгосударственных образований на постсоветском пространстве также требует дальнейшего изучения в русле правовых взглядов и представлений Н. А. Михалёвой³.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Артемова В. Н., Маликов О. П. Союз Белоруссии и России: правовая природа и правосубъектность. — Минск, 1998.
2. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М., 1994.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

² Время. 2002. № 24.

³ Михалёва Н. А. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеративное устройство России: история и современность. М., 1995. С. 76—118.

THE FEATURES OF STATE SOVEREIGNTY OF THE BELARUSSIAN-RUSSIAN UNION STATE PARTICIPANTS

PASTUKHOVA Nadezhda Borisovna — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
nbpastuhova@mail.ru
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article examines the features of State sovereignty of the Common States parties, namely Russia and Belarus, uniqueness and originality of which is defined by the presence of the confederate, federal and international links between them. The problem of the sovereignty of the state parties to the Common State, its partial restrictions is in extraordinary demand in today's world. The article analyzes the process of consistent passing phases of increasingly close integration of rapprochement of Russia and Belarus: participation in the Customs Union (1995), the Education Community of Belarus and Russia (1996), the Union of Belarus and Russia (1997) and, finally, the last major milestone (December 1999)-signature of the Treaty on the Union State. The article reveals the characteristics of the created supranational bodies formed under the Treaty on the Union State between Russia and Belarus. The analysis of the difficulties of their proper functioning is carried out. The article also examines the ratio of legal personality of the State unions with legal personality. It is concluded that the combination of the legal personality of the Common State, formed by Russia and Belarus, with universal legal personality of state parties of the Union allows specified subjects of international relations to be self-sufficient participants in foreign relations and at the same time interact successfully in foreign policy, on issues of mutual (in the global community, across Europe, in the framework of the CIS, in between relationships) interest. The Common State formed by Russia and Belarus is believed to possess the general right to participate in international relations. At present, however, this right is not regulated by relevant provisions, forms of participation of the Federal States in the activities of international organizations are not refined (full, associate membership, cooperation on a contractual basis, responsibility for compliance with international obligations).*

Keywords: *state sovereignty, integration, constitutionalism, federalism, statehood, the Constitution, the Common State, the State structure, the international personality.*

BIBLIOGRAPHY

1. Artemova, V. N., Malikov, O. P. Union of Belarus and Russia: Legal Nature and Personality. -Minsk, 1998.
2. The Issues of Sovereignty within the Russian Federation. — M., 1994.

Material was submitted to the editorial board on November 28, 2016.

КООРДИНАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА: КАНАДСКИЙ ОПЫТ

Аннотация. В статье рассматриваются канадский опыт координации правотворчества, деятельность Бюро тайного совета, Министерства юстиции и Парламента Канады. Выявляются преимущества централизованного предоставления юридических услуг для эффективности деятельности правительства, среди которых: четкое определение субъектов координации и разработчиков законопроектов, меры по обеспечению их профессионализма, контроль качества.

Девятилетний опыт реализации канадской модели организации и функционирования правового управления администрации Липецкой области и социологические исследования автора по результатам эксперимента позволяют сделать следующие выводы: юристы, занимающиеся правовым обеспечением деятельности отраслевых органов исполнительной власти, стали более независимыми, в результате чего: а) они вовлечены в процесс разработки правовых актов с первых дней, что положительно сказалось на соблюдении установленных сроков и выполнении плана нормотворческой деятельности; б) они получили возможность повышать свою квалификацию на должном уровне, использовать правовой опыт других в результате обмена им на проводимых конференциях, совещаниях, тренингах. Появились реальные возможности: а) карьерного роста; б) более эффективного перераспределения функций между сотрудниками юридической службы; в) формирования единой правовой позиции.

Это способствовало тому, что, например, в 2008—2015 гг. ни один нормативный правовой акт субъектов РФ, где проводился эксперимент, не был оспорен в суде.

Таким образом, анализ использования канадского опыта в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ позволяет сделать вывод о целесообразности распространения канадской модели координации правотворчества на федеральный уровень.

Ключевые слова: координация правотворчества, Бюро тайного совета, Министерство юстиции Канады, парламентский контроль, оказание юридических услуг, закон, акты делегированного законодательства, профессионализм.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.207-214

Правотворчество является одной из форм государственного управления. Усложнение современных социально-экономических процессов ставит перед государством задачу создания эффективных механизмов правотворческой деятельности. Одним из них, по

справедливому утверждению Н. А. Михалёвой, является механизм согласования усилий федерального, регионального и муниципального уровней власти в Российской Федерации, координация их действий в сфере правотворчества¹.

¹ Михалёва Н. А. Координация правотворчества в Российской Федерации. М., 1996.

© Кабышев С. В., 2017

* Кабышев Сергей Владимирович, кандидат юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

svkabyshev@gmail.com

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Среди форм координационной деятельности в сфере правотворчества она выделяет:

- 1) системный подход к разработке нормативных правовых актов;
- 2) согласование текущего нормотворческого регулирования с долгосрочными прогнозами;
- 3) применение пакетного принципа формирования нормативных правовых актов;
- 4) координацию и взаимодействие в законопроектной работе заинтересованных участников на федеральном и региональном уровнях;
- 5) предварительную общественную экспертизу законопроектов на коррупционность;
- 6) юридический профессионализм разработчиков нормативных правовых актов, владение законодательной техникой².

Какие из этих форм применяются сейчас?

Российское правотворчество характеризуется возрастающей централизацией правового регулирования, усилением роли императивных методов регулирования, углубляющейся детализацией правового регулирования. Эти тенденции не приводят к усилению единства в регулировании институтов конституционного права, более того, они способны нарушить установленный конституцией баланс интересов государства, гражданского общества и личности, поскольку нередко создают объективные сложности для реализации политических и личных прав и свобод³.

Глобализационные и интеграционные процессы, происходящие в современном мире, диктуют необходимость обращаться к опыту стран, добившихся наибольшего прогресса в экономическом и социальном развитии. Так, в Канаде работа по составлению законодательных текстов с 1962 г. была централизована в целях повышения ее эффективности.

Координация и определение приоритетов в отношении законопроектов, выдвигаемых различными министерствами, принадлежит Бюро тайного совета (специфический орган, обеспечивающий работу Кабинета министров Канады, в чем-то близкий к функциям Аппарата Правительства России, но имеющий более развернутые функции). Оно просит министерства (как правило, два раза в год — в июне и ноябре) представить информацию о законо-

проектах, которые министры хотели бы предложить Кабинету для представления следующей сессии парламента.

В ответ на такой запрос министерство-инициатор, желающее совершить законодательное действие, составляет предложение. Каждое такое предложение требует проведения анализа самим министерством для того, чтобы, по возможности, представить следующую информацию:

- резюме основных характеристик предлагаемого законодательства;
- сведения о наличии санкции Кабинета на разработку законодательства и в случаях, когда это необходимо, разрешение на производство затрат;
- оценку предложения в более широкой горизонтальной перспективе с точки зрения и министерства-инициатора (министерств-инициаторов), и других правительственных приоритетов и инициатив;
- приведет ли данная разработка к появлению нового законодательства, отмене действующего законодательства, значительному пересмотру действующего законодательства, внесению поправок в действующее законодательство, что несложно прописать, но может внести разногласия, привести к серьезным изменениям или необходимости внести технические или административные поправки;
- если новое законодательство будет вноситься, каковы обоснования его необходимости;
- каким образом оно соотносится (если соотносится вообще) с провозглашенными приоритетами правительства;
- какие последствия законопроект будет иметь для отношений между центром и регионами;
- повлечет ли принятие законопроекта создание новых должностей (утверждаемых правительством и не проходящих через Комиссию по государственной службе), каковы условия таких назначений;
- каков объем последствий регулятивного характера (если таковые есть вообще);
- предполагаемую дату принятия, вместе с предварительной оценкой приоритетности

² Михалёва Н. А. Указ. соч.

³ Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М., 2011. С. 14—17.

по категориям «срочно» (в зависимости от сроков, определенных законодательно, или объявленных правительством), «важно», «другое».

Приоритетность предложений устанавливается представителем Правительства в Палате общин (министр — член парламента, отвечающий за законодательную программу Правительства). Предварительная программа законодательства для следующей сессии вместе с оценкой приоритетности предложений рассматривается соответствующим комитетом Кабинета (далее — комитет). Дважды в год комитет и Кабинет в полном составе утверждают обновленную программу законодательной работы.

Политическое решение относительно работы над законодательством в конкретной области принимается Кабинетом на основании информации, готовящейся работниками министерств. Основным инструментом передачи такой информации служит меморандум для Кабинета, представляемый министром-инициатором для получения санкции Кабинета на разработку законопроекта отделом законодательства Министерства юстиции.

Министр-инициатор может сначала добиваться утверждения политического предложения как политической цели, а затем — законодательного предложения, представленного в меморандуме. Министр также может добиваться утверждения политического и законодательного предложений одновременно. Законодательное предложение должно включать инструкции по составлению законопроекта.

К меморандуму для Кабинета прилагается анализ основных причин, которыми руководствовался министр-инициатор (министры-инициаторы), ставя вопрос перед Кабинетом. Министерство-инициатор должно продемонстрировать, что предложенный им порядок действий целесообразен.

Анализ должен также содержать альтернативные варианты достижения политических целей и их оценку.

Результаты анализа должны служить подтверждением того, что решение, выносимое на решение министров, является наилучшим и оправданным (т.е. что преимущества окупают затраты). В анализе должна быть представлена точная оценка того, что последует в случае, если законодательное предложение будет принято. Кроме того, там должно быть указано, существуют ли внезаконодательные и вне-регулятивные альтернативы. Анализ должен

также содержать оценку финансовых последствий предлагаемого решения. Информация должна быть точной, своевременной и полной. Для того чтобы представить ее, министерство-инициатор должно:

- проанализировать вопрос и альтернативные решения;
- провести консультации с заинтересованными сторонами, включая министерства, которые может затрагивать предлагаемое решение;
- проанализировать последствия предлагаемого решения;
- проанализировать, какой объем финансовых ресурсов потребуется в связи с предлагаемым решением (включая текущие и дополнительные затраты и источники финансирования), кадровые ресурсы (текущие и дополнительные), включая ресурсы, необходимые для реализации и обеспечения исполнения.

При поиске решения сформулированной проблемы министерство в ходе анализа должно рассмотреть возможные последствия предлагаемых действий.

Министерство-инициатор консультируется с другими министерствами, чтобы гарантировать учет их точек зрения, выявить и разрешить возможные разногласия до того, как меморандум для Кабинета поступит в комитет. Мнения всех министерств — как положительные, так и отрицательные, должны быть полностью и беспристрастно изложены в меморандуме.

В течение трех недель перед заседанием комитета проект меморандума обсуждается министерствами для выяснения возможных последствий выдвигаемых предложений для политики. В заседании комитета принимают участие представители Бюро тайного совета, других центральных ведомств, всех министерств, главы которых входят в комитет по выработке политики, и других заинтересованных министерств. Затем министерство-инициатор дорабатывает меморандум с учетом замечаний министерств, гарантируя тем самым, что документ будет поддержан центральными ведомствами и другими министерствами.

Министерство-инициатор подписывает меморандум для Кабинета и представляет его в Бюро тайного совета, которое назначает дату его рассмотрения комитетом и затем самим Кабинетом. Кабинет утверждает политическое предложение и санкционирует разработку законопроекта.

Как правило, разработка законопроекта начинается после того, как законодательное предложение получает одобрение Кабинета, о чем делается запись в Регистре решений Кабинета.

В исключительных случаях, когда это необходимо с точки зрения приоритетов Правительства, представитель Правительства в Палате общин может санкционировать начало разработки законопроекта до получения формального решения Кабинета. Министерству-инициатор должно обратиться к заместителю секретаря Кабинета по вопросам законодательной деятельности, который обращается к директору отдела законодательства Министерства юстиции.

Решения о разработке законопроекта, содержащиеся в Регистре решений Кабинета, служат основанием для разработки правительственного законопроекта. Эти решения определяют и ограничивают содержание законопроекта. Они должны носить достаточно общий и гибкий характер для того, чтобы разрабатываемый законопроект мог отражать лежащие в его основе политические решения и в то же время давать свободу маневра для разработки конкретных элементов правовой схемы.

Иногда в ходе законодательного процесса возникают проблемы, которые невозможно было предвидеть на этапе утверждения Кабинетом решения о разработке законопроекта. Вопрос о том, нуждаются ли вносимые поправки в утверждении Кабинетом, решается совместно с соответствующим секретариатом Бюро тайного совета и секретариатом Бюро тайного совета по законодательной работе и связям с Палатой общин.

Утверждение Кабинетом необходимо, если вносимые изменения имеют последствия для утвержденной им политики или вызывают вопросы, ранее им не рассматривавшиеся. Внесение изменений происходит по той же процедуре, что и внесение первоначальных предложений: с представлением меморандума для Кабинета на рассмотрение соответствующего комитета Кабинета и последующим утверждением Кабинетом.

При внесении срочных существенных изменений не обязательно полное соблюдение процедуры: их может утвердить премьер-министр или председатель соответствующего комитета при согласовании с другими заинтересованными министрами.

Министерство-инициатор ведет законодательные предложения по своей зоне ответственности. Оно планирует каждый этап законодательного процесса, включая консультации и разработку любых правовых норм, которые могут потребоваться; формулирует политику и составляет инструкции для разработчиков законопроектов на двух официальных языках Канады (английском и французском); планирует и распределяет ресурсы для внедрения новых законов.

Министерства представляют подробные инструкции (более общие инструкции являются частью меморандума для Кабинета) по разработке законопроектов через должностных лиц, отвечающих за снабжение разработчиков проектов инструкциями, необходимыми последним для того, чтобы подготовить проект, отвечающий соответствующему решению Кабинета и обеспечивающий эффективное внедрение предложений, выдвигаемых министерством-инициатором. Инструкции должны скорее отражать политику и решения министерства-спонсора, чем набор возможных вариантов решения вопроса. Они не обязательно должны отражать все детали процесса разработки законопроекта: с менее важными из них можно разобраться на более поздних этапах — в ходе изучения, обсуждения и доработки проектов.

Такие подробные инструкции особенно важны, поскольку указания по разработке законопроекта, содержащиеся в решении Кабинета, обычно носят довольно общий характер, независимо от того, как тщательно они сформулированы.

Подробные инструкции не только служат необходимым инструментом для разработчиков законопроектов, но и дают возможность министерству-инициатору тщательно продумать свои предложения с тем, чтобы разработать логически последовательный комплекс положений, обеспечивающих внедрение предложений.

Инструкции должны содержать полную и детальную информацию, а также необходимые документы, касающиеся:

- контекста положений, считающихся необходимыми;
- проблем, которые необходимо разрешить, и предлагаемых решений;
- конкретных целей, стоящих перед министерством-инициатором, и механизмов, с помощью которых они могут быть достигнуты;
- всех нормативных актов, которые могут потребоваться;

- всех необходимых поправок к другим нормативным актам;
- всех имеющих отношение к данному вопросу законодательных прецедентов;
- всех возможных правовых сложностей;
- мер, которые необходимо будет предпринимать в случае нарушения закона;
- всех переходных положений, необходимых для внесения изменений в систему действующих нормативных актов.

Все инициативы, которые исходят от исполнительной власти любого уровня, оформляются в виде текста законопроекта сотрудниками Министерства юстиции Канады. В Министерстве юстиции создан отдел разработчиков законопроектов (около 100 человек), которые вместе с юристами, работающими в отраслевых министерствах, осуществляют подготовку законопроектов. Здесь важно подчеркнуть, что последние также являются сотрудниками Министерства юстиции. Находясь территориально в том или ином отраслевом министерстве, юрист остается сотрудником Министерства юстиции, обеспечивая единство правовой позиции. Он не связан ведомственными интересами, а призван соблюдать интересы всех канадцев. Это ключевая особенность канадской модели централизованного оказания юридических услуг⁴.

Министерство юстиции играет активную роль в развитии политики федерального правительства, направленную на учет интересов всех граждан Канады, которая характеризуется не только двуязычием, но и *bijural* — существованием различных правовых систем — общего и гражданского права. С принятием в 1982 г. Конституции Канады начался процесс гармонизации элементов канадской правовой системы в целях отражения особенностей каждой системы права в федеральном законодательстве. Цель гармонизации — приведение в сбалансированное состояние всего массива законодательных актов, позволяющее рассматривать его как единое функционально эффективное правовое образование. В основе гармонизации лежит Хартия прав и свобод, являющаяся составной частью канадской Конституции. Хартия выступает организующим ядром всей

правовой системы Канады, обеспечивая согласованность всех ее элементов.

Таким образом, все источники права (прецеденты, доктрины англо-американского права, законы Великобритании и Франции и т.п.), которые раньше применялись в Канаде, подлежали пересмотру на предмет их соответствия канадской Хартии прав и свобод. В 1988 г. принят Закон об официальных языках Канады, и федеральное правительство начало разработку своих законопроектов одновременно с двумя разработчиками — франкоязычным юристом (обычно специалистом по континентальному праву) и англоязычным юристом (специалистом по общему праву), чтобы конечный результат учитывал обе системы права.

Разработчики законопроектов — вне политики, они профессионалы и должны составлять документы на основе правил юридической техники, содержащихся в разработанных Министерством юстиции Канады руководствах по составлению законопроектов и актов делегированного законодательства⁵. Затем проект акта поступает заместителю министра юстиции, который должен сделать вывод о его соответствии Хартии, подписав специальный сертификат.

Министерство юстиции Канады организовало внутреннюю базовую программу подготовки по составлению законопроектов для своих сотрудников. Она ориентирована на развитие профессиональных навыков разработчиков законопроектов.

Министерство юстиции Канады ответственно за качество проведения консультаций с гражданами при разработке законопроектов на основе принципов ясности, взаимного доверия, ответственности, всеобщности, подотчетности и сотрудничества, закрепленных в договоре о социальном союзе. Этот договор был подписан в 1999 г. премьер-министром Канады и премьер-министрами провинций и территорий, в котором они взяли на себя обязательства «обеспечить равные возможности для канадцев в вопросах государственной политики, реального участия в обсуждении законопроектов, чтобы иметь значимый вклад в социальные приоритеты»⁶.

⁴ Кабышев С. В. Министерство юстиции Канады: позитивный опыт для России // Юридический мир. 2014. № 5. С. 54—57.

⁵ Кабышев С. В. Делегированное законодательство в Канаде. М., 2013. С. 3—17.

⁶ Social Union Framework Agreement, 1999 // URL: www.unionsociale.gc.ca (дата обращения: 28.08.2016).

В структуре Министерства юстиции четко определены исполнители, которые ответственны за планирование, проведение и оценку общественных консультаций. Они также отвечают за обеспечение сотрудничества в этой области как в рамках Министерства, так и, при необходимости, между федеральными министерствами и ведомствами и другими уровнями власти.

Таким образом, происходит профессионализация законотворческого процесса, основанная на сочетании демократизма и профессиональных знаний разработчиков законопроекта, что позволяет значительно повысить качество принимаемых законов и подзаконных актов и избежать противоречий при их применении⁷.

Важно подчеркнуть, что в Канаде одновременно с законопроектом разрабатываются и подзаконные акты.

Закон о законодательных инструментах (Statutory Instruments Act)⁸, принятый парламентом Канады в 1970 г., устанавливает, что органы исполнительной власти вправе издавать акты, регламентирующие исполнение законов парламента. Закон парламента, как правило, определяет общие рамки и цель регулирования, а регламентирующие акты содержат конкретные указания оперативного характера (правила, процедуры, размеры сборов). В статье 2 Закона дается определение законодательного инструмента: «Это правило, распоряжение, регламентирующий акт, постановление, директива, форма, тариф, пошлина, письмо-патент, доверенность, залоговое свидетельство, прокламация, устав, резолюция или иной акт, изданный, установленный или созданный для реализации полномочия, предоставленного федеральным законом или в соответствии с федеральным законом, в котором содержится прямое указание на полномочия по изданию, установлению или созданию данного акта».

В данном Законе специально подчеркивается, что «граждане обязаны соблюдать законы (статуты) и регламентирующие акты и подлежат ответственности за их несоблюдение.

В случае опротестования в суде, к законам и регламентирующим актам применяются одни и те же правила интерпретации».

В 1971 г. в парламенте в соответствии с требованием ст. 19 Statutory Instruments Act создан постоянно действующий комитет по контролю за делегированным законодательством (Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations)⁹. Комитет состоял из 8 депутатов палаты общин (сейчас их 12) и 8 сенаторов, которых предлагают на паритетных началах правящая партия и представители оппозиции. Комитет наделен обширными полномочиями — от надзора в процессе создания нормативных актов до инициирования отзыва самих полномочий. Комитет представляет отчет о своей работе Палате общин, которая обязана принять решение по каждому пункту обнаруженных нарушений. В результате акты делегированного законодательства могут быть отменены парламентом.

Комитет проверяет делегированное законодательство с точки зрения критериев, которые Сенат и Палата общин одобряют в начале каждой сессии парламента. Среди них следующие:

- 1) предусмотрен акт законом, на основании которого он разработан, или не соответствует какому-либо требованию данного закона;
- 2) противоречит Канадской Хартии прав и свобод;
- 3) имеет обратную силу без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;
- 4) увеличивает расходы государственного бюджета, или устанавливает сборы в пользу правительства или другого органа государственной власти, или изменяет объем подобных расходов и сборов без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;
- 5) устанавливает штрафы, тюремные заключения или другие наказания без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;

⁷ По среднестатистическим данным 95 % законопроектов, подготовленных Министерством юстиции Канады и внесенных в парламент правительством, становятся законами. Оставшиеся 5 % законопроектов, предложенные оппозиционной партией либо независимыми депутатами, дорабатываются парламентскими юристами (URL: <http://www.parl.gc.ca/LEGISinfo/LAAG.aspx?Language=E&Mode=1> (дата обращения: 10.03.2016)).

⁸ URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-22/page-2.html#docCont> (дата обращения: 28.08.2016).

⁹ URL: <http://www.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/Default.aspx?CmtelInst=joint&Language=E> (дата обращения: 28.08.2016).

- 6) прямо или косвенно ограничивает деятельность судов без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;
- 7) противоречит Закону о законодательных инструментах, а именно нормам о передаче проекта в Бюро тайного совета, регистрации и публикации;
- 8) любым способом нарушает правопорядок;
- 9) без необходимости ограничивает права и свободы человека;
- 10) без необходимости ставит права и свободы человека в зависимость от системы принятия административных решений или противоречит нормам естественного права;
- 11) оставляет возможность неожиданного или необычного использования полномочий, переданных ему законом, на основании которого он разработан;
- 12) выходит за рамки законодательного регулирования, допустимого без прямого участия парламента;
- 13) имеет дефекты в тексте или структуре или по другой причине требует уточнения по вопросам формы или содержания¹⁰.

Если комитет приходит к выводу, что при этом были допущены ошибки, то соответствующему министру предлагается их устранить либо они становятся предметом обсуждения на палате общин. Палата может принять постановление, предписывающее генерал-губернатору или министру отменить такой нормативный акт.

Девятилетний опыт реализации канадской модели организации и функционирования правового управления администрации Липецкой области и социологические исследования автора по результатам эксперимента позволяют сделать следующие выводы.

Юристы, занимающиеся правовым обеспечением деятельности отраслевых органов

исполнительной власти, стали более независимыми, в результате чего они:

- вовлечены в процесс разработки правовых актов с первых дней, что положительно сказалось на соблюдении установленных сроков и выполнении плана нормотворческой деятельности;
- получили возможность повышать свою квалификацию на должном уровне, использовать правовой опыт других в результате обмена им на проводимых конференциях, совещаниях, тренингах.

Появились реальные возможности:

- карьерного роста;
- более эффективного перераспределения функций между сотрудниками юридической службы;
- формирования единой правовой позиции.

Это способствовало тому, что, например, в 2008—2015 гг. ни один нормативный правовой акт субъектов РФ, где проводился эксперимент, не был оспорен в суде.

Все участники социологического исследования отмечают еще один существенный результат внедрения канадской модели — повышение престижа профессии юриста, уважительное отношение руководства к мнению эксперта-правоведа, невозможность принятия управленческого решения без положительного мнения юриста.

По их мнению, нельзя утверждать, что за этот период работа доведена до совершенства, но каждый год работы подтверждает, что централизация юридической службы позволяет обеспечивать правовые услуги высокого качества и организовать работу юридической службы как единый, четкий, отлаженный механизм¹¹.

Таким образом, целесообразно изучить возможность адаптации канадской модели координации правотворчества и на федеральном уровне в России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. — М., 2011.
2. Михалёва Н. А. Координация правотворчества в Российской Федерации. — М., 1996.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

¹⁰ URL: <http://www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch17&Seq=3&Language=E> (дата обращения: 28.08.2016).

¹¹ *Kabyshv S. Canadian Model of Centralized Delivery of Legal Services and Its Application in Russia // Kutafin University Law Review (KULawR). 2014. Vol. 1. P. 80—91.*

COORDINATION OF LAW-MAKING: CANADIAN EXPERIENCE

KABYSHEV Sergey Vladimirovich — PhD in Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
svkabyshchev@gmail.com
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article discusses the Canadian experience of coordination of law-making activities of the Privy Council Office, the Department of Justice and the Parliament of Canada. The article identifies the benefits of centralized provision of legal services to government performance, including a clear definition of the subjects of the coordination and legislative drafters, measures for their professionalism, quality control.*

Nine-year-old experience of the Canadian model of organization and functioning of the Legal Department of the administration of the Lipetsk region and sociological researches of the author based on the results of the experiment, enable us to reach the following conclusions: lawyers involved in legal support of activity of the specialized bodies of the Executive power, feel independence, resulting in: a) they are involved in the process of elaborating legal acts from the first days that had a positive effect on compliance with deadlines and implementation of standard-setting activities; b) they were able to improve their skills at a proper level, use the legal experience of others as a result of the exchange at conferences, meetings, trainings. Real options have appeared: a) career growth; b) reallocation functions more effectively between staff of the legal service; c) forming some common legal positions). This contributed to the fact that, for example, in 2008-2015 none of the regulatory legal acts of the Russian Federation, where the experiment was held, has not been challenged in court.

Thus, the analysis of the use of Canadian expertise in activities of executive bodies of State power of the constituent entities of the Russian Federation suggests the desirability of disseminating Canadian model coordination lawmaking at the federal level.

Keywords: *coordination of lawmaking, the Privy Council Office, Justice Canada, parliamentary oversight, legal services, law, acts of delegated legislation, professionalism.*

BIBLIOGRAPHY

1. The Institutes of Constitutional Law / L.V. Andrichenko, A.E. Postnikov (Eds.). — M., 2011.
2. Mikhaleva, N.A. Coordination of Legislation in the Russian Federation. — M., 1996.

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию одного из проблемных вопросов парламентского контроля в субъектах РФ — правового регулирования. На основе анализа правового опыта различных субъектов РФ по регулированию парламентского контроля автор констатирует неодинаковость подходов субъектов Федерации в этом вопросе. В статье рассматриваются формы правового регулирования, сложившиеся в субъектах РФ. По мнению автора, в силу того, что функция контроля имманентно присуща деятельности региональных парламентов, она должна найти отражение в их конституционной (уставной) характеристике. В большинстве субъектов РФ правовое регулирование контрольной функции законодательных (представительных) органов государственной власти осуществляется на уровне их соответствующих регламентов. Такой подход региональных законодателей является традиционным и наиболее адаптивным для новелл федерального уровня. Автором рассмотрен опыт ряда субъектов РФ по законодательному регулированию контрольных полномочий региональных парламентов. В статье высказаны предложения по совершенствованию нормативного регулирования парламентского контроля.

Ключевые слова: парламент, контроль, регулирование, субъект РФ, конституция, устав, закон, постановление, регламент.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.215-220

В истории современной законодательной (представительной) власти в субъектах РФ достаточно много разных фактов и событий, позволяющих в целом констатировать формирование в регионах парламентов, которые полноценно осуществляют законодательную деятельность и выполняют представительскую функцию. Однако такая функция региональных парламентов, как контрольная, осуществляется, пожалуй,

в наименьшей степени. Проблема эта не нова. Российские исследователи деятельности представительных органов власти неоднократно говорили о проблемах и сложностях осуществления контроля со стороны данных органов. Так, Е. И. Козлова, изучая взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными органами, указывала на необходимость развития контроля в различных его формах¹.

¹ Козлова Е. И. Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве // Сборник статей по докторским диссертациям // Труды ВЮЗИ. М., 1971. Т. 13. С. 27—31.

© Дудко И. Г., 2017

* Дудко Игорь Геннадьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Национального исследовательского Мордовского государственного университета имени Н. П. Огарева
idu2000@yandex.ru
430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68

Одним из важных аспектов общей проблемы парламентского контроля является его должное правовое регулирование. Между тем положение о функции контроля закреплено лишь в ряде конституций (уставов) субъектов РФ (например, Чувашской Республики, Республики Марий Эл, Рязанской области).

Конституции (уставы) субъектов Федерации устанавливают контрольные полномочия региональных парламентов в основном при закреплении их полномочий в целом. К примеру, Конституция Республики Марий Эл определяет, что к ведению Государственного Собрания Республики Марий Эл относится осуществление наряду с другими уполномоченными на то органами контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Марий Эл, исполнением республиканского бюджета Республики Марий Эл, бюджетов государственных внебюджетных фондов республики, соблюдением установленного порядка распоряжения республиканской собственностью (ст. 73)².

Устав (Основной Закон) Саратовской области содержит аналогичную формулировку, при этом устанавливает отсылку к федеральному закону: «В соответствии с федеральным законом областная Дума: а) осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов области, исполнением областного бюджета, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов области, соблюдением установленного порядка распоряжения государственной собственностью области» (п. 4 ст. 44)³.

Фактически положения конституций и уставов в этой части воспроизводят положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. При этом положение о контрольных полномочиях законодательных органов государственной власти не подлежит расширению и уточнению.

Непосредственное регулирование контрольной деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ в основном осуществлялось регламентами соответствующих региональных парламентов. В них определялись формы контрольной деятельности законодательного органа, объекты контрольной деятельности, процедуры, осуществляемые в целях исполнения контрольных полномочий. Изначально формами контрольной деятельности региональных парламентов были: заслушивание отчетов органа исполнительной власти, контроль за соблюдением законодательства в регионе, заседания по актуальным вопросам жизни региона, депутатские запросы.

Так, Регламент Законодательного Собрания Пензенской области устанавливает как общие, так и специальные процедуры контрольной деятельности, осуществляемые законодательным органом. В соответствии со ст. 47 определены общие направления осуществления контрольных функций. К ним отнесены: контроль за соблюдением и исполнением законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания, исполнением бюджета Пензенской области, соблюдением порядка распоряжения собственностью Пензенской области. Более подробно урегулированы процедуры ежегодного отчета Губернатора Пензенской области о результатах деятельности Правительства области и отчета начальника Управления Министерства внутренних дел по Пензенской области (ст. 49, 49.1). Что касается отчетов иных органов и должностных лиц, то содержится лишь общая формулировка — «вправе заслушивать», без указания на конкретные процедуры и формы отчетности (ст. 48)⁵.

Под влиянием федерального законодательства, расширением практики контрольной деятельности органов законодательной власти постепенно развились формы контрольной деятельности; появились институты, осуществляющие контроль, формируемые региональными парламентами и перед ними ответственные

² Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 // СПС «ГАРАНТ».

³ Устав (Основной Закон) Саратовской области от 02.06.2005. № 46-ЗСО // СПС «ГАРАНТ».

⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁵ Постановление Законодательного Собрания Пензенской области от 30.09.2011 № 1058-41/4 «О Регламенте Законодательного Собрания Пензенской области» // СПС «ГАРАНТ».

(контрольно-счетные органы, уполномоченные по правам человека и т.д.); расширились контрольные полномочия законодательных органов в отношении органов исполнительной власти региона. Все это нашло отражение в «обновленных» регламентах законодательных органов субъектов РФ.

В частности, в Регламенте Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан появилась гл. 15.2 «Контроль за исполнением законов Республики Башкортостан». В ней указаны формы контроля за исполнением законов Республики Башкортостан. Таковыми являются:

- 1) парламентские слушания;
- 2) парламентские запросы;
- 3) заслушивание членов Правительства и других должностных лиц органов исполнительной власти Республики Башкортостан на заседаниях Государственного Собрания («правительственный час»);
- 4) рассмотрение информации об исполнении законов Республики Башкортостан на заседаниях комиссий Государственного Собрания, постоянных комитетов Государственного Собрания, докладов комиссий и постоянных комитетов Государственного Собрания о результатах контроля на заседаниях Государственного Собрания, проведение в этих целях выездных заседаний комиссий, постоянных комитетов или рабочих групп, создаваемых Государственным Собранием, комиссиями и постоянными комитетами.

В данной главе Регламента указаны субъекты, обладающие правом инициировать осуществление контроля за исполнением законов Республики Башкортостан, процедуры осуществления форм контроля, действия органов и должностных лиц Государственного Собрания — Курултая, совершаемые по результатам рассмотрения вопросов исполнения законов Республики Башкортостан. Так, постоянные комитеты:

- 1) вносят предложения о разработке проектов законов Республики Башкортостан, направленных на устранение пробелов в правовом регулировании и причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов Республики Башкортостан;

- 2) представляют на заседании Государственного Собрания доклад о результатах проведенного контроля за исполнением законов Республики Башкортостан. Результаты осуществления контроля за исполнением законов Республики Башкортостан по решению Президиума Государственного Собрания рассматриваются на заседании Государственного Собрания с принятием постановления Государственного Собрания⁶.

Примечательно, что Регламент отсылает к специальному Закону Республики Башкортостан от 01.11.2010 № 47-з «О контроле Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» (ст. 108.6). Данный Закон фактически дублирует положения Регламента, закрепляя формы осуществления контроля, субъектов, инициирующих контроль, процедуры его осуществления, принимаемые Государственным Собранием по итогам контроля решения. Дополнительно Закон устанавливает задачи и принципы контроля за исполнением законов Республики Башкортостан. Так, задачами контроля за исполнением законов Республики Башкортостан являются:

- 1) оценка социально-экономической эффективности законов Республики Башкортостан и их соответствия общественным потребностям;
- 2) обеспечение полноты правового регулирования закона Республики Башкортостан и принимаемых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов;
- 3) выявление и устранение причин, препятствующих надлежащему и эффективному исполнению законов Республики Башкортостан⁷.

Закрепление задач и принципов осуществления контроля за исполнением законов Республики Башкортостан имеет, несомненно, положительное значение для деятельности как Государственного Собрания, так и иных органов, имеющих контрольные функции. Однако в целом такой подход законодателя вряд ли оправдан и с позиции полноты регулирования контрольных функций регионального парламента, и в плане юридической техники. Согласно ст. 71 Конституции Республики Башкортостан к ведению Государственного Со-

⁶ Постановление Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан от 06.03.2003 № ГС-875 «О Регламенте Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан» // СПС «ГАРАНТ».

⁷ Закон Республики Башкортостан от 01.11.2010 № 47-з «О контроле Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан» // СПС «ГАРАНТ».

брания Республики Башкортостан, наряду с осуществлением контроля за исполнением законов Республики Башкортостан, относится осуществление контроля за исполнением бюджета Республики Башкортостан и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Республики Башкортостан, а также контроль за соблюдением порядка управления и распоряжения государственной собственностью Республики Башкортостан⁸. Следовательно, продолжая логику законодателей Республики Башкортостан, необходимо принять еще законы «о контроле за исполнением бюджета», «о контроле за соблюдением порядка управления и распоряжения государственной собственностью Республики Башкортостан». Однако такой подход вряд ли можно признать рациональным.

Сходную ситуацию демонстрирует Закон Саратовской области 27.09.2011 № 128-ЗСО «Об осуществлении Саратовской областной Думой контроля за исполнением законов Саратовской области». Закон устанавливает задачи и принципы осуществления контроля за исполнением законов Саратовской области; формы осуществления контроля (запрос областной Думы, проведение депутатских слушаний, «правительственных часов», заслушивание информации на заседаниях комитетов областной Думы об исполнении законов области), а также порядок осуществления контроля за исполнением законов⁹. Данный Закон лаконичен, не содержит подробных процедур осуществления форм контроля, не устанавливает обеспечительные меры по исполнению контроля. Кроме того, Закон определяет действия лишь в отношении одного направления деятельности Саратовской областной Думы.

Пример другого рода демонстрирует Закон Республики Мордовия от 30.10.2008 № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия». Данный Закон определяет сферы осуществления контроля Государственным Собранием Республики Мордовия. К ним относятся: во-первых, контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Мордовия; во-вторых, осуществле-

ние контроля за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия¹⁰. Эти сферы всецело соотносятся с назначением регионального парламента как законотворческого и представительного органа государственной власти.

Основными целями контроля являются: оценка и повышение социальной и экономической эффективности действия законов Республики Мордовия; оценка степени соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия, выражающаяся в определении соответствия практики реализации законов Республики Мордовия целям и задачам их принятия; выявление и устранение причин и условий, препятствующих соблюдению и исполнению законов Республики Мордовия; оценка и повышение эффективности распоряжения собственностью Республики Мордовия; создание и совершенствование механизмов реализации законов Республики Мордовия и отдельных их норм; укрепление законности в Республике Мордовия (ст. 1).

Достаточно подробно Закон устанавливает формы контроля, осуществляемого Государственным Собранием, его комитетами, а также депутатами. К ним относятся: парламентские слушания; заслушивание доклада Правительства Республики по вопросам соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия в отдельной сфере законодательства, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия; заслушивание информации членов Правительства Республики Мордовия, руководителей иных исполнительных органов государственной власти Республики о ходе соблюдения и исполнения законов Республики, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия на заседаниях Государственного Собрания; запрос депутатов, депутатских объединений, комитетов Государственного Собрания по вопросам соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия; конференции, «круглые столы», семинары и другие мероприятия по вопросам контроля; обращение депутата, комитета Государственного Собрания в органы государствен-

⁸ Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 // СПС «ГАРАНТ».

⁹ Закон Саратовской области 27.09.2011 № 128-ЗСО «Об осуществлении Саратовской областной Думой контроля за исполнением законов Саратовской области» // СПС «ГАРАНТ».

¹⁰ Закон Республики Мордовия от 30.10.2008 № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // СПС «ГАРАНТ».

ной власти Республики, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, расположенные на территории Мордовии, по вопросам контроля; иные формы, предусмотренные федеральными и республиканскими законами.

К важным положениям Закона относятся процедуры организации и проведения контроля. Особое значение имеют акты по итогам осуществления контроля, которые принимаются Государственным Собранием в форме постановлений.

В частности, постановление об итогах контроля может содержать: поручение комитету Государственного Собрания разработать проект закона; предложения исполнительным органам государственной власти Республики Мордовия, иным государственным органам, органам местного самоуправления о необходимости внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты либо об их отмене с целью обеспечения соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия; обращение в федеральные органы государственной власти по вопросам, связанным с обеспечением соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия; предложения должностным лицам, ответственным за соблюдение и исполнение соответствующих законов Республики Мордовия, соблюдение установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия, об устранении выявленных нарушений; предложения уполномоченным органам и должностным лицам о привлечении в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Мордовия лиц, виновных в

несоблюдении или неисполнении законов Республики Мордовия, несоблюдении установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия, к ответственности; иные положения по обеспечению соблюдения и исполнения законов Республики Мордовия, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью Республики Мордовия.

При этом постановление об итогах контроля подлежит исполнению в месячный срок, если им не установлено иное. Постановление Государственного Собрания об итогах контроля подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти Республики Мордовия и их должностными лицами. Однако сам Закон не содержит мер, применяемых к должностным лицам, не исполняющим решения законодательного органа государственной власти. Кроме того, Закон не определяет порядок планирования и осуществления контроля Государственным Собранием.

Следует констатировать, что институт парламентского контроля не является статичным элементом механизма осуществления государственной власти в субъектах РФ, он постоянно развивается, обретая новые формы. С позиции оценки правового регулирования парламентского контроля следует признать: во-первых, различный уровень правового регулирования в субъектах РФ; во-вторых, дублирование норм о процедурах осуществления контроля; в-третьих, «узость» тематики законов о контроле в отдельных субъектах РФ.

Анализ проблемных вопросов правовых основ парламентского контроля в субъектах РФ свидетельствует о необходимости перехода на качественно новый уровень: от фрагментарной тематики законов — к более обобщающему закону о региональном парламентском контроле.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Козлова Е. И.* Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве // Труды ВЮЗИ. — М., 1971. — Т. 13.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

REGULATION OF THE PARLIAMENTARY CONTROL IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

DUDKO Igor Gennadievich — Doctor of Law, Professor, Head of the State and Administrative Law Chair, Ogarev Mordovia State University
idu2000@yandex.ru.
430005, Russia, Saransk, Bolshevistskaya Street, 68

Review. *The article is devoted to one of the problematic issues of parliamentary control in the constituent entities of the Russian Federation — legal regulation. Based on the analysis of the legal expertise of the different constituent entities of the Russian Federation on regulation of parliamentary control, the author notes some differences in approaches of constituent entities of the Russian Federation. This article discusses the forms of legal regulation established in the constituent entities of the Russian Federation. According to the author, since the monitoring function is inherent to the regional parliaments, it should be reflected in their constitutional (statutory) features. In most constituent entities of the Russian Federation, legal regulation of the monitoring function of the legislative (representative) organs of state power is performed at the level of their respective regulations. This approach of regional legislators is traditional and most adaptive to legislative novelties at the federal level. The author examines the experience of a number of constituent entities of the Russian Federation on the legislative regulation of the supervisory powers of the regional parliaments. The article provides suggestions to improve regulatory control of parliamentary control.*

Keywords: *parliament, control, regulation, constituent entity of the Russian Federation, the Constitution, statute, law, ordinance, regulation.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Kozlova, E. I.* Relationship between Representative Bodies with Executive and Administrative Bodies in the Soviet State // Works of All-Union Law Correspondence Institute. -M., 1971. — T. 13.

А. А. Миерхольд*

ВНУТРЕННЯЯ СТРУКТУРА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Аннотация. В статье анализируется, в том числе на основе стенографических документов, процесс обсуждения проекта и принятия Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Принятие нового Регламента было неизбежным и объективным следствием изменения порядка формирования Совета Федерации. Рассматриваются принципы, на основе которых шла работа над новым проектом Регламента, различные точки зрения ученых, экспертов, членов Совета Федерации по вопросам организационного функционирования палаты. Исследуется дискуссия о целесообразности наличия в составе палаты постоянных комиссий, выделяются функции Председателя Совета Федерации, уделяется внимание внесению изменений в Регламент в связи с должностью первого заместителя Председателя Совета Федерации.

Анализируется правовое регулирование, в соответствии с которым в верхней палате парламента запрещается создание формализованных фракций и парламентских объединений, т.е. не допускается легализация деятельности политических объединений. Обосновывается тезис, что такой подход наиболее отвечает цели функционирования органа власти, представляющего субъекты Федерации. В статье также рассматриваются состав, полномочия и порядок проведения заседаний Совета палаты, компетенция комитетов палаты парламента, отмечается, что их полномочия с течением времени увеличивались, и это соответствовало расширению государственных структур и институтов гражданского общества.

Автором вносится предложение о создании в составе верхней палаты Федерального Собрания РФ комитета Совета Федерации по этике в качестве органа, взаимодействующего со средствами массовой информации. В предмет ведения данного комитета следовало бы включить разработку предложений по законодательному регулированию политики в области парламентской этики и этики средств массовой информации; разрешение разногласий, возникающих при освещении работы Совета Федерации в средствах массовой информации и др. При этом указывается на недопустимость цензуры со стороны верхней палаты парламента в отношении средств массовой информации.

Ключевые слова: Совет Федерации, верхняя палата парламента, внутренняя структура, Совет палаты, Председатель Совета Федерации, комитеты, Совет законодателей, Регламент Совета Федерации, комитет по этике.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.221-228

16 января 2002 г. на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ был представлен проект нового Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ¹.

¹ Стенограмма заседания Совета Федерации ФС РФ. 16 января 2002 г. // URL: <http://www.council.gov.ru/files/report/20061208094501doc>.

© Миерхольд А. А., 2017

* Миерхольд Анастасия Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
kazakova_work@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и парламентским процедурам Н. П. Тулаев, выступая с докладом, отметил, что необходимость в принятии новой редакции Регламента палаты объективна, чрезвычайно важна и продиктована существенным обстоятельством — палата функционирует на основе новых принципов формирования, определяющих членов Совета Федерации в качестве постоянно действующих профессиональных парламентариев.

Разрабатывая новый Регламент, Комиссия по Регламенту и парламентским процедурам основывалась на трех принципах: преемственности; обеспечения профессионального характера деятельности членов Совета Федерации; совершенствования демократических, коллективистских начал деятельности. Н. П. Тулаев также обратил внимание, что в этом случае в значительной степени повышается роль Совета палаты² как коллективного органа Совета Федерации РФ, что позволит существенно улучшить работу верхней палаты. Комитеты и комиссии верхней палаты должны в полной мере обеспечить реализацию конституционных полномочий Совета Федерации.

С. М. Миронов, выступая с докладом, сообщил, что при разработке проекта Регламента использовались опыт и наработки прежних составов верхней палаты российского парламента, анализировались стенограммы, изучался опыт работы и тщательно рассматривалась практика применения тех или иных регламентных норм.

Член Совета Федерации Е. А. Елисеев предложил в отдельной главе сформулировать положение о структуре палаты. Несколько предложений поступило от представителя в Совете Федерации от Воронежской областной Думы Г. Г. Фетисова, в том числе о расширении положения, согласно которому представители от одного субъекта РФ не могут быть одновременно избраны в руководство палаты; предлагалось установить требования о том, что представитель от одного субъекта РФ не может

занимать пост Председателя Совета Федерации два срока подряд, кандидаты на посты в руководстве верхней палаты должны представлять органы власти, до истечения срока которых осталось не менее шести месяцев. На наш взгляд, важным было предложение члена Совета Федерации П. С. Волостригова о том, что Регламент должен содержать главу или приложение о предметах ведения комитетов и комиссий Совета Федерации³.

30 января 2002 г. Совет Федерации РФ принял Регламент палаты, в основу организации которой, по словам С. М. Миронова, были положены три основных принципа: точное отражение ее конституционных полномочий, сохранение преемственности в работе и создание структуры палаты, наиболее приближенной к структуре комитетов Государственной Думы РФ⁴.

В Регламенте Совета Федерации впервые органы и должностные лица верхней палаты парламента России были перечислены в одной статье. В соответствии со ст. 9 органы Совета Федерации это:

- Совет палаты;
- комитеты Совета Федерации;
- комиссии Совета Федерации.

Должностными лицами верхней палаты парламента России являются:

- Председатель Совета Федерации;
- заместитель Председателя;
- председатель комитета, комиссии Совета Федерации;
- первый заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации;
- заместитель председателя комитета, комиссии (председатель подкомитета, подкомиссии);
- член комитета, комиссии Совета Федерации.

Н. А. Михалёва называла Совет палаты Совета Федерации внутренним руководящим коллегиальным органом палаты, который создается для предварительной подготовки решений по организационным вопросам деятельности палаты⁵.

² Совет палаты был образован в качестве постоянно действующего коллегиального органа решением от 2 декабря 1998 г.

³ Стенограмма заседания Совета Федерации ФС РФ. 30 января 2002 г. // URL: <http://www.council.gov.ru/files/report/20061208094401.doc>.

⁴ Официальный сайт Совета Федерации ФС РФ. О Совете Федерации. История. URL: <http://www.council.gov.ru/about/history/index.html>.

⁵ Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2012. С. 288.

По Регламенту из структуры палаты исключаются постоянные комиссии, но при этом сохраняется возможность создания временных комиссий для решения конкретных задач и на определенный срок⁶.

Из числа должностных лиц постановлением от 27.12.2011 № 568-СФ были исключены: председатель комиссии, первый заместитель председателя комиссии, заместитель председателя комиссии, член комиссии и председатель подкомитета и подкомиссии.

В структуру палаты на основании Регламента от 30 января 2002 г. были введены новые структурные единицы: почетный Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва.

В статье 10 Регламента говорится, что палата может избрать Председателя Совета Федерации, прекратившего свои полномочия на этом посту, почетным Председателем Совета Федерации Федерального Собрания России. Это звание является пожизненным.

Регламент 6 февраля 1996 г. впервые установил, что палата своим решением определяет количество заместителей Председателя Совета Федерации. Данное положение нашло отражение и в Регламенте, принятом 30 января 2002 г.

Каждый последующий Регламент более детально регламентировал полномочия Председателя Совета Федерации. Так, Регламент от 30 января 2002 г. отражает нормы о полномочиях Председателя, установленные Регламентом от 6 февраля 1996 г., при этом излагая некоторые из них более развернуто, и устанавливает новые. Исходя из этих полномочий, можно выделить несколько направлений деятельности Председателя:

- во-первых, он выполняет представительскую функцию;
- во-вторых, осуществляет координационную функцию (решение вопросов внутренней деятельности Совета Федерации);
- в-третьих, обладает правом подписи соответствующих документов, что подчеркивает его положение как руководителя;

— в-четвертых, обеспечивает трансферты для возмещения расходов, связанных с осуществлением членами Совета Федерации своей деятельности.

Первый заместитель, заместители Председателя Совета Федерации в соответствии с Регламентом, распределением обязанностей между заместителями Председателя замещают Председателя Совета Федерации в его отсутствие и осуществляют по его поручению полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

Необходимо отметить, что ст. 3 Регламента установила требование о недопустимости создания формализованных фракций и парламентских объединений. В действительности многие члены верхней палаты российского парламента принадлежат к тем или иным партийным организациям, что выявляет некое противоречие. С одной стороны, Регламент непосредственно не содержал норму, запрещающую членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ состоять в партийных объединениях, к тому же закрепление указанной нормы противоречило бы ст. 30 Конституции РФ и нарушало право граждан РФ на свободу объединения. С другой стороны, нельзя отрицать влияние партийных организаций на лоббирование интересов субъектов РФ через членов Совета Федерации, которые состоят в данных партийных организациях и представляют указанные субъекты РФ. Из-за этого противоречия Совет Федерации дополнил данную норму, установив недопустимость организации и ведения любой деятельности в интересах политических партий⁷. В редакции постановления от 06.02.2013 № 19-СФ ч. 3 ст. 3 Регламента выглядит следующим образом: «Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения».

Глава 3 регламентирует состав, полномочия и порядок проведения заседаний Совета палаты, который образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности верхней палаты парламента. В состав Совета палаты входят Председатель Совета Федерации, его

⁶ Стенограмма Совета Федерации ФС РФ. 27 декабря 2011 г. // URL: <http://www.council.gov.ru/activity/meetings/?date=27.12.2011>.

⁷ Постановление СФ ФС РФ от 18 июня 2008 г. № 223-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации ФС РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты. Можно отметить, что круг полномочий Совета палаты, установленных постановлением Совета Федерации от 2 декабря 1998 г., неоднократно и значительно расширился.

Регламент 2002 г., как и все ранее принятые Регламенты, содержит положения о комитетах и комиссиях верхней палаты парламента России. Парламентские комитеты и комиссии Совета Федерации Н. А. Михалёва определяют как депутатские органы, осуществляющие контрольные и законотворческие полномочия парламента. Сущность их деятельности, по ее мнению, заключается в разработке базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий палат, в частности Совета Федерации⁸.

В главе 4 Регламента говорится, что Совет Федерации образует комитеты и постоянные комиссии, которые являются постоянно действующими органами палаты. Г. Д. Садовникова пишет, что «каждый комитет и комиссия как структурные единицы, взаимодействуя с другими структурными единицами в рамках единой целостной системы — органа народного представительства, — придают присущие данному органу качественные особенности, выражающие его представительный характер»⁹.

Каждый член Совета Федерации, за исключением его Председателя, обязан состоять в одном из комитетов верхней палаты Федерального Собрания РФ, при этом член Совета Федерации может быть членом только одного комитета. Последний должен состоять не менее чем из 11 и не более чем из 21 члена (постановление от 27.12.2011 № 568-СФ). Необходимо отметить, что ранее редакция этой статьи Регламента ограничивала лишь нижний предел численности комитета. Не все члены верхней палаты были согласны с ограничением численности комитета. Так, по мнению А. В. Смир-

нова, это приведет к тому, что профессионал, желающий работать в том или ином комитете или комиссии, при определенных условиях не попадет на то место, где он сможет принести наибольшую пользу стране и законодательному процессу¹⁰.

Комитет Совета Федерации избирает председателя, первого заместителя и заместителей председателя. В прежней редакции говорилось, что указанные лица не могут быть представителями от одного субъекта Российской Федерации. Комитеты по основным направлениям своей деятельности могут образовывать подкомитеты.

Помимо указанных органов верхняя палата может создать временные комиссии для решения конкретной задачи и на определенный срок. Это решение согласовывается с комитетом Совета Федерации, в полномочия которого входит вопрос ведения создаваемой временной комиссии. В настоящее время палата также использует подобные комиссии в своей работе, что помогает выработать обоснованную политику в законотворческой деятельности и создавать качественные нормативные правовые акты.

Например, для подготовки предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы развития информационного общества в Российской Федерации, была создана Временная комиссия Совета Федерации по развитию информационного общества (постановление от 19 декабря 2012 г. № 400-СФ¹¹). Постановлением от 26 октября 2016 г. № 475-СФ¹² Совет Федерации создал Временную комиссию Совета Федерации по информационной политике и взаимодействию со средствами массовой информации в целях подготовки предложений по совершенствованию законодательства РФ, регулирующего вопросы деятельности средств массовой информации, а также повышения эффективности взаимодействия Совета Федерации со средствами массовой информации.

⁸ Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России. С. 289.

⁹ Садовникова Г. Д. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания РФ — «Парламент за работой» // Представительная власть XXI века: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 5. С. 14.

¹⁰ Стенограмма Совета Федерации ФС РФ. 6 июля 2007 г. // URL: <http://www.council.gov.ru/files/report/20070716103332.doc>.

¹¹ СПС «КонсультантПлюс».

¹² Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/media/files/k1ZA0NPUWjjxopQk08ft9AvGHjReuebZ.pdf>.

Вследствие роста политического и правового сознания граждан, становления правового государства и развития федерализма в нашей стране совершенствуются законодательство Российской Федерации в целом и непосредственно нормативные правовые акты в области конституционного права. Соответственно Регламент более подробно закрепляет организацию палаты парламента России, в частности полномочия комитетов Совета Федерации. При этом стоит обратить внимание на расширение круга их полномочий, в том числе вследствие увеличения государственных структур и институтов гражданского общества, взаимодействующих с верхней палатой российского парламента.

На данный момент существуют 10 комитетов и 9 постоянных комиссий Совета Федерации, образованных в соответствии со ст. 30 Регламента, в том числе Комитеты Совета Федерации:

- по конституционному законодательству и государственному строительству;
- по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;
- по обороне и безопасности;
- по международным делам;
- по бюджету и финансовым рынкам;
- по экономической политике;
- по аграрно-продовольственной политике и природопользованию;
- по социальной политике;
- по науке, образованию и культуре;
- по Регламенту и организации парламентской деятельности.

Совет Федерации может принять решение о реорганизации или ликвидации некоторых комитетов либо об образовании новых.

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания России возглавляет Руководитель Аппарата Совета Федерации.

Деятельность временных комиссий Совета Федерации обеспечивается аппаратами комитетов и постоянных комиссий верхней палаты парламента России, в вопросы ведения которых входят вопросы ведения временных комиссий, и другими структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации в пределах их компетенции.

На основании ст. 70.3 Регламента Совета Федерации от 30 января 2002 г. верхняя палата создает Комиссию по контролю за использованием электронной системы, которая решает вопросы, связанные с контролем электронной системы и работой обслуживающих ее работников Аппарата Совета Федерации на заседаниях палаты, и является рабочим органом заседания Совета Федерации.

В ст. 93 Регламента говорится о создании рабочих групп, экспертных советов и объединенных комиссий. Председатель Совета Федерации, Совет палаты, комитет Совета Федерации для подготовки конкретных вопросов, подготовки и проведения парламентских слушаний могут создавать рабочие группы с привлечением членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, в том числе ученых и других специалистов. Так, 27 октября 2016 г. член Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В. Штыров провел заседание рабочей группы, занимающейся подготовкой предложений по совершенствованию законодательства РФ по вопросам развития Дальнего Востока и Байкальского региона. В ходе мероприятия рассматривался проект федерального закона «Об особых условиях ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона»¹³.

Совет Федерации, Председатель Совета Федерации, Совет палаты, комитет верхней палаты Федерального Собрания России вправе создавать экспертные советы на общественных началах. Председатель Совета Федерации может создавать из числа членов Совета Федерации консультативные советы. В настоящее время, к примеру, действует Научно-экспертный совет при Председателе Совета Федерации, являющийся постоянно действующим органом. Основные его задачи определены следующим образом: комплексная экспертная оценка и прогнозирование тенденций политического, социально-экономического и культурного развития Российской Федерации, государств — участников СНГ и других государств; подготовка предложений по приоритетным направлениям законодательной деятельности Совета Федерации; экспертная оценка и про-

¹³ Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/72945/>.

гнозирование последствий принятия (отклонения) наиболее социально значимых законов и иных нормативных правовых актов; проведение оценки исследовательских и инновационных проектов; содействие повышению авторитета Совета Федерации¹⁴.

В соответствии с постановлением Совета Федерации от 24 марта 2006 г. № 85-СФ в структуре верхней палаты российского парламента стало возможным создание объединенных комиссий для подготовки предложений по формированию и реализации отдельных направлений государственной политики и их законодательному обеспечению.

Можно отметить создание Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (Совета законодателей)¹⁵. На наш взгляд, организация данного Совета отражает сущность верхней палаты парламента России как палаты, представляющей интересы субъектов РФ и как палаты законодательного органа государственной власти России.

В настоящее время Совет законодателей эволюционировал в Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ, в состав которого руководители региональных органов государственной власти и представители Совета Федерации входят в соответствии с постановлением № 124-СФ от 30 мая 2012 г.¹⁶

Н. А. Михалёва говорит, «что хотя во взаимоотношениях федерального и региональных парламентам отсутствует соподчиненность и подконтрольность... они составляют единую систему¹⁷». Совет законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ подтверждает эту мысль.

По мнению О. Н. Булакова, «при определении необходимого количества, названия и компетенции комиссий (комитетов) парламен-

тарии исходят из того, что деятельность этих органов должна охватывать все сферы национальной политики. В результате такого подхода в палатах зарубежных парламентам количество постоянных комитетов оказывается обычно довольно значительным¹⁸. Часто даже значительного количества постоянных комиссий (комитетов) недостаточно, чтобы охватить все сферы общественной жизни, подлежащие государственному регулированию.

В некоторых странах палаты двухпалатного парламента создают совместные комитеты или комиссии для реализации определенных задач. Например, в ФРГ на основании Закона от 21 декабря 1992 г. в Основной закон ФРГ 1949 г. включен разд. IV-а «Совместный комитет». В соответствии с указанным Законом парламента образует совместный комитет, который состоит на $\frac{2}{3}$ из депутатов Бундестага (нижней палаты) и на $\frac{1}{3}$ из членов Бундесрата (верхней палаты). Депутаты назначаются Бундестагом на основе представительства фракций, они не могут входить в состав Федерального правительства. Каждая земля должна быть представлена одним назначенным ею членом Бундесрата, эти члены не связаны указаниями¹⁹, исходя из того, что верхняя палата парламента Федеративной Республики Германия формируется из представителей земельной исполнительной власти. Образование совместного комитета и его процедура регулируются регламентом, который должен быть принят Бундестагом и нуждается в одобрении Бундесрата.

Законом РСФСР от 16 июня 1990 г. № 38-1, на основании которого были внесены изменения в Конституцию (Основной закон) России 1978 г., была предусмотрена возможность создания палатами Верховного Совета постоянных комитетов Верховного Совета Российской Федерации на совместных началах из числа членом Совета Республики, Совета Национальностей и других народных депутатов РСФСР.

¹⁴ URL: http://www.council.gov.ru/structure/chairman_authority/.

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Официальный сайт Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru/>.

¹⁷ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 271.

¹⁸ Булаков О. Н. Двухпалатный парламентам Российской Федерации. СПб., 2003. С. 172.

¹⁹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия / сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 132.

Постоянные комитеты Верховного Совета могли создаваться в целях ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Верховного Совета, для содействия проведения в жизнь законов и иных решений, принятых Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР, контроля за деятельностью государственных органов и организаций²⁰.

Далеко не всегда средства массовой информации, освещая работу Совета Федерации Федерального Собрания РФ, основываются на достоверной информации, поэтому в глазах общественности порой складывается искаженный облик парламентария и верхней палаты российского парламента в целом. Представляется необходимым создание комитета Совета Федерации по этике в качестве органа, взаимодей-

ствующего со средствами массовой информации. В предмет его ведения следует включить разработку предложений по законодательному регулированию государственной политики в области парламентской этики и этики средств массовой информации; разрешение разногласий, возникающих при освещении работы Совета Федерации РФ в средствах массовой информации и др. Необходимо отметить, что в числе полномочий комитета Совета Федерации по этике нельзя рассматривать право требовать от средств массовой информации представлять деятельность членов Совета Федерации и верхней палаты российского парламента в целом исключительно в благоприятном свете. Кроме того, неприемлема какая-либо цензура со стороны Совета Федерации по отношению к средствам массовой информации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. — СПб., 2003.
2. Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). — М., 2012.
3. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.

Материал поступил в редакцию 4 ноября 2016 г.

THE INTERNAL STRUCTURE OF THE FEDERATION COUNCIL AND ITS CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION

MIERHOL'D Anastasiya Aleksandrovna — PhD in Law, Senior Lecturer at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

kazakova_work@mail.ru

125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article analyses, including through stenographic documents, the discussion process and the adoption of the rules of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. After changing the order of formation of the Federation Council, the adoption of new Rules was inevitable and objective consequence. The author examines the principles, which are the basis for working out a new project, different points of view of scientists, experts, members of the Federation Council on institutional functioning of the house. The article discusses the feasibility of including permanent commissions to the house, allocates the functions of the Chairman of the Federation Council, focuses on changes in the regulations in connection with the position of the first Deputy Chairman of the Federation Council.*

The author also analyses the legal regulation, whereby the house of parliament prohibits the establishment of formalized fractions and parliamentary associations, i.e. legalization of political associations is not allowed. The thesis that this approach meets the objective functioning of authority, representing the federated entities is justified. The article further discusses the composition, powers and procedure of meetings of the Council of the house. The article deals with the competences of the committees of the houses of the Federal Assembly, and notes that their powers have grown over time, and is consistent with the expansion of State structures and institutions of civil society.

²⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 25.

The author makes a proposal to establish the composition of the upper house of the Federal Assembly of the RF Federation Council Committee on ethics as the body interacting with the media. The subject of reference of this Committee should include the elaboration of proposals for legislative control of policy in the field of parliamentary ethics and ethics of the media; resolution of disputes arising during coverage of the work of the Council of the Federation in the media, etc. This specifies the inadmissibility of censorship by the upper house of the Parliament in relation to the media.

Keywords: *The Federation Council, the upper house of the Parliament, the internal structure, the Council of the house, Chairman of the Federation Council, committees, legislators, Council Regulations of the Federation Council, the Committee on ethics.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Bulakov, O. N.* Bicameral Parliament of the Russian Federation. — Spb.: 2003.
2. *Mikhaleva, N. A.* Parliamentary and Presidential Elections in Russia (Questions and Answers). — M., 2012.
3. *Mikhaleva, N. A.* The Constitutions and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). — M., 2010.

УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ МАТЕРИАЛАМ И ИХ ОФОРМЛЕНИЮ

Более подробная информация содержится на сайте журнала lexrussica.ru

1. В журнале публикуются результаты научных исследований и научные сообщения авторов, изложенные в форме научных статей или рецензий в соответствии с тематикой журнала (далее — статья).
2. К сотрудничеству приглашаются авторы — ведущие специалисты, ученые и практики. При прочих равных условиях преимущественное право на опубликование имеют:
 - профессорско-преподавательский состав МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина) — перед сотрудниками иных вузов и научных учреждений;
 - лица, имеющие ученые степени, — перед аспирантами и соискателями.
3. Один автор может опубликовать в течение года не более трех своих статей. Все исключения необходимо заранее согласовывать с редакцией.
4. Направление автором статьи для опубликования в журнале считается акцептом, то есть согласием автора на заключение лицензионного договора о передаче права использования статьи в журнале «Lex Russica». Содержание договора опубликовано на сайте журнала.
5. Автор направляет в редакцию журнала статью согласно условиям и порядку предоставления и опубликования статей, а также требованиям к оформлению статей, размещенным на сайте журнала. При несоблюдении указанных требований редакция оставляет за собой право вернуть статью автору без рассмотрения.
6. Статья направляется в редакцию. Автору необходимо зарегистрироваться в системе, указав все запрашиваемые данные. Для аспирантов и соискателей обязательна для заполнения информация о научном руководителе / консультанте, его контактная информация (в поле «Дополнительные сведения»). В дальнейшем для отправки очередной статьи заново вводить эти данные не требуется. При добавлении новой статьи откроется окошко регистрации статьи, где приводятся все данные о статье (соавторы, название статьи, название журнала, название рубрики, ключевые слова на русском, аннотация на русском, библиография на русском). Текст статьи прикрепляется к регистрационной форме в виде файла, сохраненного в любой версии Word с расширением .doc, .docx или .rtf.
7. Требования к содержанию и объему статьи:
 - объем статьи должен составлять от 25 до 50 тыс. знаков (с пробелами, с учетом сносок) или 15–30 страниц А4 (шрифт — Times New Roman, высота шрифта — 14 пунктов; межстрочный интервал — полуторный, абзацный отступ — 1,25 см, поля: левое — 3 см, правое — 1,5 см, верхнее и нижнее — 2 см). Опубликование материалов меньшего или большего объема должно согласовываться с редакцией журнала;
 - статья должна быть написана на актуальную тему, отвечать критерию новизны, содержать определенное новаторство в подходе к изучаемой теме/проблеме;
 - в статье должны быть отражены результаты научного исследования, основанного на анализе теоретических конструкций, нормативных актов, материалов правоприменительной практики;
 - материал, содержащийся в статье, не должен быть только описательным, констатировать существующее положение вещей (статьи, значительная часть которых содержит воспроизведение нормативного материала, будут отклоняться);
 - в материале должна быть соблюдена фактологическая и историческая точность;
 - необходимо обращать внимание на аккуратное использование заимствованного материала, точность цитирования.
8. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.
9. Следует точно указывать источник приводимых в рукописи цитат, цифровых и фактических данных.

10. При оформлении ссылок необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.0.5-2008. Ссылки оформляются в виде постраничных сносок (размещаются в тексте как подстрочные библиографические ссылки), нумерация сплошная (например с 1-й по 32-ю). Сноски набираются шрифтом Times New Roman. Высота шрифта — 12 пунктов; межстрочный интервал — одинарный. Знак сноски в тексте ставится перед знаком препинания (точкой, запятой, двоеточием, точкой с запятой). Пример оформления смотрите на сайте журнала.
- Ссылки на иностранные источники следует указывать на языке оригинала, избегая аббревиатур и по возможности максимально следуя таким же требованиям, как и при оформлении библиографии на русском языке.
- Ссылки на электронные ресурсы следует оформлять в соответствии с библиографическим ГОСТом 7.82–2001. Необходимо указывать заголовок титульной страницы ресурса, полный адрес местонахождения ресурса и в круглых скобках дату последнего посещения веб-страницы.
11. При оформлении списка литературы (библиографии) необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.1-2003. В библиографическом списке не указываются правовые источники (нормативные акты, судебные решения и иная правоприменительная практика). Пример оформления смотрите на сайте журнала.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

ПИ № ФС77-58927 от 5 августа 2014 г.

ISSN 1729-5920

Подписка на журнал возможна с любого месяца.

Распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписной индекс в объединенном каталоге «Пресса России» — 11198.

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Lex Russica» обязательна.

Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией.

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Телефон редакции: (8-499)244-85-56.

Почтовый адрес редакции: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

E-mail: lexrus@msal.ru

Объем: 26,74 усл.-печ.л., формат 60x84¹/₈. Тираж 250 экз. Дата подписания в печать 31.01.2017 г.

Редактор *Л. А. Мункуева*

Корректор *А. Б. Рыбакова*

Компьютерная верстка *Т. В. Серёгина*

Печать цифровая. Гарнитура «Calibri».

Типография Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.