

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

БАРАБАШ Юрий Григорьевич доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного права Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины.

БЕКЯШЕВ Камиль 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	кандидат юридических наук, профессор юридического института Хэйлунцзянского университета КНР, приглашенный исследователь Центра славянских исследований университета Хоккайдо Японии.
ПИЛИПЕНКО Юрий Сергеевич	доктор юридических наук, вице-президент Федеральной палаты адвокатов России, председатель Совета коллегии адвокатов Московской области «Юридическая фирма “ЮСТ”».
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, заведующий кафедрой 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, заведующий кафедрой 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, и.о. зав. кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
КОРНЕВ Аркадий Владимирович	доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой 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 кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
СЛЕСАРЕВ Владимир Львович	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского и семейного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
СМИРНОВ Александр Федорович	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой 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.цц

Council of Editors

**BARABASH
Yuri
Grigorievich** Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional Law of the National University Legal Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise, Correspondent Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

**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** PhD in 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, Vice-President of the Federal Chamber of Advocates of Russia, Chairman of the Council of the Bar Associations of Advocates of the Moscow region, Legal Firm «JUST».
- RADKO Timofey Nikolaevich** Doctor of Law, Professor, Head 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, Head 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, Ag. Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- Kornev
Arkadiy
Vladimirovich** Doctor of Law, Professor, Deputy Head 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 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, Head of the Department of Civil and Family Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- SMIRNOV
Aleksandr
Fedorovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Organization Law Enforcement Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕМА НОМЕРА

Фадеев В. И. *Екатерина Ивановна Козлова: классик при жизни* 9

ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Андреева Г. Н. *Об истоках российского конституционализма и о месте России в мировых конституционных процессах* 22

Варлен М. В. *Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах* 35

Васильев С. А. *Конституционно-правовые основы и перспективы реализации общественно-государственной аттестации должностных лиц России* 45

Калугина Т. В. *Конституирование представительных органов в Российской Федерации* 53

Комарова В. В. *Идеи народовластия* 69

Лебедев В. А. *Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие* 82

Митюков М. А. *Конституция и федеративный договор: проблемы соотношения* 91

Нарутто С. В. *Профессор Е. И. Козлова о предмете конституционного права* 112

Осавельюк А. М. *Проблема определения правового статуса высших органов государственной власти в СССР и России* 121

Пастухова Н. Б. *Перспективы, сущность и конституционно-правовые характеристики Евразийского Союза* 131

Сергеев А. Л. *Российская государственность и конституционно-правовое регулирование: соотношение понятий* 135

Страшун Б. А. *К вопросу об определении конституционного права* 147

Таева Н. Е. *Дефиниции в конституционном законодательстве* 153

Федотов М. А. *Конституционные ответы на вызовы киберпространства* 164

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ

Дьяченко А.П., Цымбал Е. И. *Исполнение Россией европейских стандартов о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального злоупотребления* 183

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Ныркова Н. А. *Интеграционный потенциал уголовного законодательства* 195

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Аверьянова Ю. В., Коробеев А. И., Чучаев А. И. *Седьмая сессия международного форума «Преступность и уголовное право в эпоху глобализации»* 206

CONTENT

COVER ARTICLE

Fadeev V. I. <i>E.I.Kozlova: Classical scholar during her lifetime</i>	9
---	---

RUSSIAN STATEHOOD STUDIES

Andreeva G.N. <i>The origins of Russian constitutionalism and the place of Russia in global constitutional processes</i>	22
Barlen M.V. <i>Peculiarities of legal regulation of political parties participation in regional and municipal elections in Russia and foreign countries</i>	35
Vasilyev S.A. <i>Constitutional law foundations and perspectives of implementation of social and state certification of public officials in Russia</i>	45
Kalugina T. V. <i>Institutionalization of representative bodies in the Russian Federation</i>	53
Komarova V. V. <i>Ideas of the rule of the people (democracy)</i>	69
Lebedev V. A. <i>The system of legislative and executive bodies in the constituent entities of the Russian Federation: formation and development</i>	82
Mitukov M. A. <i>The constitution and the federal treaty: problems of correlation</i>	91
Narutto S. V. <i>Professor E.I.Kozlova on the subject of constitutional law</i>	112
Osaveliuk A. M. <i>A Problem of determination of the legal status of the supreme government authorities in the USSR and Russia</i>	121
Pastukhova N. B. <i>Prospects, Essence and Constitutionally Legal Features of the Eurasian Union</i>	131
Sergeev A. L. <i>The Russian statehood and constitutional legal regulation: interrelation of concepts</i>	135
Strashun B. A. <i>On the question of definition of constitutional law</i>	147
Taeva N. E. <i>Definitions in the constitutional legislation</i>	153
Fedotov M. A. <i>Constitutional answers for the challenges of cyberspace</i>	164

PREVENTION OF CRIMES

D'iachenko A.P., Tsymbal E.I. <i>Implementation of European standards on protection of children from sexual exploitation and from sexual abuse in Russia</i>	183
---	-----

THEORETICAL PROBLEMS OF BRANCHES OF LAW

Nyrkova N.A. <i>Integration capacity of criminal legislation</i>	195
---	-----

SCIENTIFIC LIFE

Averianova Yu. V., Korobeev A. I., Chuchaev A. I. <i>The seventh session of the international forum «Crime and criminal law in the era of globalization»</i>	206
---	-----

ЕКАТЕРИНА ИВАНОВНА КОЗЛОВА: КЛАССИК ПРИ ЖИЗНИ

Аннотация. Статья посвящена памяти выдающегося профессора, доктора юридических наук Екатерины Ивановны Козловой.

Екатерина Ивановна долгие годы возглавляла кафедру государственного права в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Она многое сделала для Университета, воспитала не одно поколение студентов. Профессорско-преподавательский состав помнит Екатерину Ивановну как выдающегося профессора, личность с большой буквы.

Екатерина Ивановна вместе с О. Е. Кутафиным стала основоположником современного конституционного права Российской Федерации. В 1993–1994 годах вышел курс лекций в 2 томах «Государственное право Российской Федерации» под редакцией О. Е. Кутафина. Можно смело утверждать, что это был первый учебник, в котором закладывались новые подходы к формированию конституционного права в российском государстве.

В Конституционном Суде РФ Е. И. Козлова выступала экспертом по тем или иным государственным (конституционным) вопросам.

Екатерина Ивановна была классиком при жизни. У нее не было работ, не обращающих на себя внимания. Большинство ее работ были удостоены самой высшей награды, например учебник по конституционному праву, написанный в соавторстве с О. Е. Кутафиным, был удостоен премии Президента РФ в области образования за 2001 год.

Память о Екатерине Ивановне Козловой как о прекрасном человеке, выдающемся деятеле, о котором знала вся страна, в области юриспруденции, мудром наставнике навсегда останется в сердцах ее коллег и воспитанников.

Ключевые слова: Е. И. Козлова, юриспруденция, конституция, конституционное право, образование, общество, единство, государство, справедливость, закон.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.009-021

Екатерина Ивановна Козлова родилась 27 октября 1923 г. в Москве. Свои детские годы (1925–1929 гг.) она провела в Турции, куда был направлен в служебную командировку ее отец — работник Народного комиссариата иностранных дел.

Екатерина Ивановна прожила удивительную жизнь, в которой были счастливые, радостные события, интересная и любимая работа, чудесная семья. Но были и трагические события и испытания, которые она переносила вместе со своей страной и народом, ее юность была опалена Великой Отечественной войной; были и личные трагедии — смерть единственного

сына и невестки, жизни которых оборвались внезапно. Екатерина Ивановна стала опорой для своих внуков. Сын Екатерины Ивановны был выдающимся ученым-математиком, он был приглашен для работы во Францию. За рубежом после его смерти была издана книга воспоминаний о нем.

Трудно представить, кем бы могла стать Екатерина Ивановна, если не юристом. В последние годы своей жизни она говорила, что не может заниматься чем-либо другим, кроме того, чем она занималась всю жизнь — юриспруденцией. Однако она не сразу после школы определилась с выбором будущей профессии.

© В. И. Фадеев, 2016

* Фадеев Владимир Иванович — доктор юридических наук, профессор

Первоначально — перед войной — поступила в Московский станкоинструментальный институт (Станкин). Но на втором году обучения поняла, что это не ее призвание. И в 1943 г. поступила в Московский юридический институт (МЮИ), который окончила с отличием в 1947 г. Со Станкином связан один интересный эпизод ее биографии. Екатерине Ивановне на экзамене достался билет, который она не знала. Она готовилась к экзамену по своим лекциям (учебников не хватало всем студентам), а в ее записях этого вопроса не было. Единственный раз за все время обучения она попала в такую ситуацию. Однокашники передали ей книжку, где надо было найти материал по билету. Держа книжку на коленях, Екатерина Ивановна долго искала, наконец нашла и успела бегло прочитать: времени оставалось совсем мало, задачу, которая была в билете, решить не успела. Но стала отвечать. И она так раскрыла суть вопроса, что преподаватель не стал слушать ответ по задаче: это была его книга, и он был в восторге от ее ответа, от того, как она изложила его научную позицию. В этой ситуации проявилась одна из основных черт таланта Екатерины Ивановны — умение проникнуть в суть явления и выразить ее в чеканных строго логических формулах и выводах.

Поразительная острота ума Екатерины Ивановны, точность научного слова были ее своеобразной визитной карточкой. На государственных экзаменах в МЮИ она привлекла внимание заместителя директора института по научной работе профессора С. С. Кравчука. Екатерина Ивановна не принимала участия в его студенческом научном кружке и в его семинарах, но тому достаточно было послушать ее ответы на государственных экзаменах, чтобы сделать вывод о научном потенциале Екатерины Ивановны. Он предложил талантливой выпускнице института Е. И. Козловой поступать в аспирантуру и после успешной сдачи вступительных экзаменов стал ее научным руководителем. Аспирантами С. С. Кравчука были многие выдающиеся ученые: Д. Л. Златопольский, К. Ф. Шеремет, С. А. Авакьян, Н. А. Михалева, Е. И. Колюшин, Д. А. Ковачев, О. Е. Кутафин и др. В мае 1953 года Е. И. Козлова защитила кандидатскую диссертацию на тему «Городской Совет депутатов трудящихся».

Когда Екатерина Ивановна училась в аспирантуре, с ней случилась следующая история. С. С. Кравчук был известен тем, что его аспиранты много работали над источниками, де-

тально прорабатывали все темы курса государственного права. Он поручил Е. И. Козловой подготовить реферат по главе I «Общественное устройство» Конституции СССР 1936 г., которая включала 12 статей, дать ее юридический анализ. Екатерина Ивановна потратила почти год на реферат по этой теме, но так и не закончила его. Ей пришлось перечитать многочисленные работы классиков марксизма-ленинизма, потому что юридической литературы по этим вопросам в те годы практически не было. Однако ее юридическое мышление не могло помочь ей перевести политэкономические формулы на юридический язык: повторять общепринятые политэкономические штампы она не хотела, но и необходимого юридического содержания в них найти не смогла. После неудавшейся работы над рефератом, которая отняла у нее очень много сил, Екатерина Ивановна была вынуждена даже взять академический отпуск. Этот пример говорит о том, что любое дело, за которое Екатерина Ивановна бралась, она всегда старалась делать качественно, на высоком теоретическом уровне, с полной отдачей своих сил. Она была очень требовательным и чрезвычайно ответственным человеком. Не допускала каких-либо поблажек себе, когда речь шла о работе.

С октября 1951 года по июль 1954 года Е. И. Козлова являлась ассистентом кафедры государственного права МЮИ. В эти же годы она — народный заседатель народного суда Краснопресненского района г. Москвы. После объединения МЮИ с юридическим факультетом МГУ имени М.В.Ломоносова в 1954 году Е. И. Козлова становится ассистентом на кафедре государственного права и советского строительства юридического факультета Московского университета, которую возглавил С. С. Кравчук.

После защиты кандидатской диссертации и работы в качестве ассистента на юридическом факультете МГУ Екатерина Ивановна переходит на работу в ВЮЗИ. У нее был шанс, как она рассказывала, остаться в МГУ, но она им не воспользовалась. Ей предложили вступить в партию, обещая место на кафедре в МГУ. Екатерина Ивановна, сославшись на то, что она ждала ребенка, отказалась. Но главное было в другом: во-первых, она не хотела встать на пути у другого талантливого ученого, который, будучи членом партии, претендовал на то, чтобы остаться на кафедре в МГУ, и, во-вторых, она серьезно относилась к этому вопросу и не

считала для себя возможным воспользоваться данным предложением для достижения своих личных целей. В партию она вступила позднее — уже в ВЮЗИ. И ее деловые качества, научный талант в полную силу использовал Бауманский райком партии — она в течение долгих лет была депутатом Бауманского районного совета, возглавляя комиссию по социалистической законности и охране общественного порядка, выступая с лекциями на предприятиях, на различных совещаниях партийного и хозяйственного актива района.

В 1955 году Е. И. Козлова начала работать в ВЮЗИ (ныне Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), на кафедре государственного права, которой руководил выдающийся ученый Я. Н. Уманский. С этого года жизнь Екатерины Ивановны навсегда была связана с ВЮЗИ.

В круг научных интересов Е. И. Козловой входили многие вопросы науки советского государственного права, среди которых особо выделялись те, что были связаны с организацией и функционированием представительных органов власти. Е. И. Козлова внесла важный вклад в разработку теоретических основ советского строительства — научной дисциплины, изучавшей организацию и деятельность советов всех уровней. В 1960 году вышло одно из первых в стране учебных пособий по советскому строительству, подготовленное Е. И. Козловой.

Необходимо несколько слов сказать об этой научной дисциплине — советское строительство. В советское время ей уделялось достаточно большое внимание: в ВЮЗИ решением ЦК КПСС был создан специальный факультет советского строительства, который должен был обеспечить подготовку кадров для работы в аппарате советских и общественных органов; была создана специальная кафедра советского строительства, которую возглавил Я. Н. Уманский (он перешел с кафедры государственного права, которой руководил с 1949 года), а затем после его смерти в 1976 году кафедрой советского строитель-

ства руководил профессор А. А. Безуглов¹. Развитие научной дисциплины «советское строительство» шло в тесной взаимосвязи со становлением советской правовой науки. В 20-е — первую половину 30-х годов не было четких представлений о месте и роли права при социализме. Считалось даже, что социалистическое право — как особый исторический тип права — невозможно. Один из зачинателей советской правовой школы Е. Б. Пашуканис полагал, что единство цели, плановое ведение хозяйства в условиях социализма составляют предпосылки технического регулирования, ведут к «выветриванию» правовой формы, «отмиранию всякого права». Налицо, по его мнению, система пролетарской политики, по отношению к которой право занимает подчиненное положение². На основе этих взглядов сторонники Е. Б. Пашуканиса стали трактовать формирующуюся науку советского строительства как учение о советском государстве, о советском государственном аппарате, делая вывод о том, что государственное право и административное право — это якобы уже вчерашний день, ибо они обречены на отмирание: их преподавание было прекращено в юридических вузах страны. Но к середине 30-х годов стало очевидно, что наука советского строительства, взявшая на себя роль науки о советском государстве, не может заменить государственное и административное право, что тезис об их отмирании ошибочен. Ученые, которые в 30-е годы разрабатывали концепцию науки советского строительства (А. Алымов, М. Резунов и др.), были объявлены вредителями на правовом фронте и репрессированы, как и Е. Б. Пашуканис. Процесс возрождения науки советского строительства с учетом трагического опыта 30-х годов связан с юридическим факультетом МГУ имени М.В.Ломоносова. В 1943 году там был введен спецкурс по советскому строительству, а в 1953 году издана фундаментальная работа А. А. Аскерова «Очерки советского строительства». О возрождении учебной дисципли-

¹ На кафедре советского строительства в тот период работали известные ученые: А. Я. Слива, Н. Г. Старовойтов, М. А. Краснов, Ю. П. Кузякин и др.

² См.: Пашуканис Е. Б. Положение на теоретическом правовом фронте (переработанная стенограмма доклада на расширенном заседании Бюро института ССип 10 ноября 1930 г.) // Бюллетень научно-консультационного отделения ИКП. 1931. № 2. С. 28–29.

Необходимо отметить, что взгляды Е. Б. Пашуканиса не оставались неизменными: в дальнейшем он подверг пересмотру положения об отмирании права, о сущности и развитии советского права.

ны «Советское строительство», роли в этом процессе А. А. Аскерова писала в 1956 году Е. И. Козлова в статье «Государственно-правовые науки и их преподавание в советский период»³, что дало основание Н. Я. Куприцу — известному историку науки государственного права — назвать Е. И. Козлову первым историком науки советского государственного права, ибо его работы по истории науки появились позже указанной статьи⁴.

Хорошо зная работы А. А. Аскерова, В. Ф. Котока, В. А. Пертцика и других авторов, писавших в 40–50-е годы о предмете советского строительства, о содержании и структуре этой научной дисциплины⁴, Екатерина Ивановна Козлова в своем учебном пособии для студентов ВЮЗИ по советскому строительству, в других работах⁵ обосновывала необходимость изучения будущими юристами дисциплины «Советское строительство» в целях глубокого ознакомления «с разносторонней организационной деятельностью органов государственной власти Советского государства, изучить практику их работы, что важно для каждого юриста, особенно для тех, кто работает в различных звеньях советского государственного аппарата»⁶. Она исходила из того, что науки советского государственного и административного права изучают правовые нормы и правовые отношения в сфере организации и деятельности Советов и их исполни-

тельно-распорядительных органов, которые, однако, не могут охватывать все стороны организации и деятельности указанных органов власти, не могут исчерпывать собой всех тех отношений, которые складываются в процессе их работы⁷. На базе правовых норм, закрепляемых ими основополагающих принципов складываются и многообразные организационные отношения, изучение которых не охватывается предметами наук государственного и административного права⁸. Поэтому и выделяется самостоятельная научная отрасль «Советское строительство», ибо ее содержание, объем, аспект исследования выходят за рамки указанных наук⁹. Подход Е. И. Козловой к пониманию природы и основного содержания советского строительства был поддержан в дальнейшем известными учеными в области советского строительства Г. В. Барабашевым и К. Ф. Шереметом¹⁰.

В 1974 году Екатерина Ивановна защитила докторскую диссертацию на тему «Представительные органы как форма выражения воли советского народа», издала учебное пособие «Представительные органы государственной власти в СССР», а также многочисленные статьи по актуальным вопросам государственного права¹¹, в 1978 и 1983 годах под ее редакцией вышли учебники по советскому государственному праву.

³ См.: Ученые записки МГУ. Вып. 180. Труды юридического факультета. Кн. 8. М.: МГУ, 1956. С. 105.

⁴ Куприц Н. Я. Из истории науки советского государственного права. М., 1971; *Она же*. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России (XIX в.). М., 1980.

⁵ См. об этом: *Фадеев В. И.* Из истории науки советского строительства 40–50-х годов // *Советы и перестройка: сборник научных трудов*. М.: ВЮЗИ, 1990. С. 16–28.

⁶ См., например: *Мокичев К., Козлова Е., Уманский Я.* О советском строительстве как научной дисциплине // *Советы депутатов трудящихся*. 1961. № 2.

⁷ *Козлова Е. И.* Советское строительство: учеб. пособие по спецкурсу. М., 1960. С. 3.

⁸ См.: *Козлова Е. И.* Советское строительство. С. 5.

⁹ Учебное пособие Е. И. Козловой по советскому строительству включало введение и 3 раздела. Введение освещало задачи и содержание спецкурса советского строительства, первый раздел назывался «Организация работы высших органов государственной власти СССР, союзных и автономных республик», второй — «Организация работы местных органов государственной власти и их исполнительных и распорядительных органов», третий — «Советский депутат».

¹⁰ См.: *Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф.* Советское строительство. М., 1974. С. 8–9.

¹¹ См., например: *Козлова Е. И.* Сущность советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС // *Труды*. Т. XXVIII. Проблемы дальнейшего развития советской демократии. М.: ВЮЗИ, 1972. С. 3–46; *Она же*. В. И. Ленин о сущности и роли представительных органов в Советском государстве (лекция для студентов факультета советского строительства). М.: ВЮЗИ, 1973; *Она же*. Конституция СССР и теоретические основы системы советского государственного права // *Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права: сб. науч. тр.* М., 1981.

Обращаясь к понятию «представительный орган», Е. И. Козлова, во-первых, выступала против отнесения Президиумов, избираемых Верховными Советами, к числу представительных органов, считая, что понятие «представительный орган государственной власти» может употребляться только для характеристики советов. «Включение Президиумов в систему представительных органов, — утверждала она, — потребовало бы распространения на них всех признаков понятия последних. Однако такие органы, как Президиумы, не могут быть уравнены в своем положении с Верховными Советами»¹². Во-вторых, касаясь признаков представительного органа, Е. И. Козлова полагала, что исходными критериями, на основе которых выделяются виды органов государства, являются назначение органов данного вида, их роль в осуществлении функций государства. Учитывая, что в процессе формирования, выражения и проведения в жизнь государственной воли участвуют все органы государства, речь, по ее мнению, должна идти о том, что советам как представительным органам принадлежит особая роль в выражении воли народа: советы непосредственно олицетворяют собой субъект государственного властвования — советский народ. В-третьих, Е. И. Козлова разделяла точку зрения, согласно которой при представительстве источником и субъектом политической власти остается народ, и государственная власть не отрывается от него и не переходит к представительному органу, который в действительности имеет только право осуществлять ее от имени представляемого им народа. «Власть не отделяется от народа, — отмечала Е. И. Козлова, — и не осуществляется независимо от него, лишь в его интересах, в соответствии с его волей»¹³. При этом она цитирует слова К. Маркса о том, что «представительство, существующее оторванно от сознания представляемых, не есть представительство»¹⁴. В-четвертых, Е. И. Козлова была не согласна с позицией о том, что представительный орган не создает в осуществле-

нии своих функций какой-нибудь новой воли, отличной от воли народа, а выражает только волю тех, кого представляет, претворяет ее в государственную волю, считая, что именно сами представительные органы играют важную роль в формировании воли и составляют основу, на базе которой формируется эта единая воля организованного в государство народа. При этом речь идет о всей системе представительных органов в ее единстве¹⁵. По мнению Е. И. Козловой, нельзя также представлять, что единая общая воля народа, которую советы «превращают в государственную волю», имеется вне рамок государственной организации народа. Именно советы играют активную роль в выработке, формировании этой единой воли, а не только в формировании ее содержания. Она не складывается где-то в недрах масс, вне и помимо их государственной организации. Иное решение вопроса свело бы советы к роли органов, воплощающих уже имеющуюся в готовом виде, сформированную волю народа, лишь придающих ей форму государственной воли. Государственная воля, формируемая системой представительных органов, обладает верховенством, особой формой выражения по сравнению с другими формами волеизъявления масс (общественное мнение, наказания избирателей, обсуждение проектов актов и т.д.)¹⁶.

Конечно, сегодня мы можем сказать о том, что выводы Е. И. Козловой основывались на формально-юридическом анализе, который был возможен в тот период до известных пределов. Между теорией и практикой, между формальным верховенством советов и реальным их влиянием на верховную власть в государстве, на выражение советами воли народа были, как говорил поэт, «дистанции огромного размера». Это уже в период перестройки стали писать о том, что советы были только формой «демократии поддержки», одобрения политики партии, что партийное руководство советами приводило к утрате ими самостоятельности в принятии ключевых для общества и государства решений, что законодательная

¹² Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. М., 1974. С. 10.

¹³ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сб. науч. тр. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 20.

¹⁴ Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. С. 11–12.

¹⁵ Указ. соч. С. 12–13.

¹⁶ Указ. соч. С. 21.

деятельность Верховных Советов подменялась властью их Президиумов, издававших в период между сессиями законодательные указы, которые лишь утверждались на очередной сессии Верховного Совета, что аппарат советов (Президиумов Верховных Советов, исполнительных комитетов местных советов) зачастую рассматривал депутатов не как полномочных представителей народа, а как своих общественных помощников (депутаты всех советов работали на общественных началах без отрыва от своей основной работы), что на сессиях советов происходил не поиск наиболее оптимальных решений, не формирование воли народа, а формальное утверждение подготовленных советским и партийным аппаратом проектов документов.

Вместе с тем следует признать, что наука советского государственного права, наука советского строительства имели и определенные достижения и результаты, которые находили отражение прежде всего в практике правового регулирования организации и деятельности советов. К сожалению, положения законодательных актов о советах часто оставались нереализованными либо осуществлялись формально. Многие же предложения, критические замечания и выводы, содержащиеся в работах ученых, оставались нереализованными в течение долгих лет. Так, М. А. Рейснер обратил внимание еще в начале 20-х годов на то, что исполкомы стремятся избавиться от докучного надзора и контроля советов и расширить свою власть за счет их подавления. Он констатировал: «“Совдепия” превратилась в “Исполкомия”»¹⁷. И надо отметить, что это превращение сохранялось, по сути, на всем протяжении советской власти.

Вместе с тем теоретические выводы Е. И. Козловой не устарели: по-прежнему возникает вопрос о том, какие органы мы относим к представительным органам власти, чью волю выражают представительные органы власти? Может, прав был Ж.-Ж. Руссо: только народ выражает общую волю путем голосования. Всякое иное выражение воли народа — это ее искажение? Ибо воля не передается: суверен может действовать лишь тогда, когда народ

созывается на регулярные, периодические собрания в силу закона без каких-либо дополнительных процедур¹⁸. Или следует согласиться с Э. Ж. Сийесом, который видел задачу представителей (в противоречии с принципами Руссо о народном суверенитете) в том, чтобы находить и истолковывать народную волю? При этом за избранными представителями признается полная свобода выражения своих взглядов: они находят общую волю (следуя желанию нации), участвуя в самостоятельном и свободном обсуждении вопроса и образования законодательного решения, высказывая свои пожелания, выслушивая мнение других, изменяя свои взгляды и т.д. «В самих строгих демократиях, — считал Сийес, — воля не образуется каждым про себя и заранее, чтобы потом извлечь отсюда общую волю... депутаты находятся в Национальном Собрании не для того, чтобы возвещать здесь уже готовую волю их прямых избирателей, но для того, чтобы обсуждать и голосовать свободно...»¹⁹ Чью же волю выражает парламент: волю народа? Свою собственную? Волю партийного большинства в парламенте? Каким образом обеспечить деятельность парламента, принятие им законов в интересах народа? Эти вопросы интересовали и Е. И. Козлову. Пожалуй, ее позиция в тот период была ближе к взглядам Сийеса.

Сегодня понятие «представительный орган власти» лишено той однозначной в целом трактовки, которая была характерна для советского периода развития государства, когда официально признавалась единая система представительных органов государственной власти — советов народных депутатов. Система отношений народного представительства, возникающих в процессе осуществления народом своей власти через органы государственной власти и органы местного самоуправления, по сравнению с советским периодом, стала структурно сложнее: она существенно отличается от конституционного закрепления монопольного верховенства советов как представительных органов власти в осуществлении народного суверенитета (хотя это верховенство, как уже отмечалось, и носило формальный характер). Это обусловлено прежде всего тем, что Консти-

¹⁷ Рейснер М. А. Государство буржуазии и РСФСР. М.-Пг., 1923. С. 312.

¹⁸ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998. С. 256.

¹⁹ Цит. по: Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. С. 88.

туция РФ закрепляет принцип разделения властей и признает две основные формы осуществления конституционной власти в государстве: государственную власть и власть местного самоуправления. Поэтому представительство народа в системе управления государством обеспечивается на разных территориальных уровнях власти с использованием двух основных форм публичной власти. Ответ на вопрос о том, какие же органы являются представительными органами власти, дает, во-первых, Конституция РФ, которая термин «представительный орган» использует только применительно к Федеральному Собранию РФ — парламенту РФ, определяя его как представительный и законодательный орган РФ (ст. 94), а также применительно к законодательным органам субъектов РФ (ст. 66, 104 и др.), и, во-вторых, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому представительный орган местного самоуправления относится к числу обязательных в структуре органов муниципального образования (ст. 34) и обладает исключительными полномочиями по решению наиболее важных вопросов местного значения, включая и принятие устава муниципального образования, обладающего, наряду с оформленными в виде правовых актов решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан), высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов (ст. 35, 43).

Таким образом, позиция Е. И. Козловой о понятии представительного органа власти нашла свое законодательное подтверждение в действующем праве. Конституционно-правовое определение указанных видов органов как «представительных органов» означает, с учетом выводов Е. И. Козловой, что именно они осуществляют функции прямого народного представительства, выражая на своем уровне представительства с наибольшей полнотой волю избирателей при принятии важнейших решений, отнесенных к их ведению, обеспечивая защиту интересов населения, поддерживая

постоянную связь с ним. Именно представительные органы власти принимают правовые акты (законы, решения), составляющие правовую основу деятельности других органов публичной власти.

Е. И. Козлова относится к блестящей плеяде ученых, которые составили цвет советской юридической науки. Вместе с тем судьба дала ей возможность полностью раскрыть свой творческий потенциал в условиях новой России. Вместе с академиком О. Е. Кутафиным она заложила концептуальные основы современного конституционного права Российской Федерации. В 1993–1994 годах вышел курс лекций в 2-х томах «Государственное право Российской Федерации» под редакцией О. Е. Кутафина. Это был, по сути, первый учебник, в котором закладывались новые подходы к формированию конституционного права российского государства. В нем Е. И. Козлова предлагает новаторское решение вопроса о предмете государственного (конституционного) права: при его определении она руководствуется не идеей государства, его устройства, лежащей в основе взглядов на предмет этой отрасли многих государствоведов-конституционалистов, а идеей общества, его организационного и функционального единства²⁰. Она приходит к выводу, что государственное (конституционное) право как ведущая отрасль права закрепляет и регулирует «общественные отношения, через которые обеспечивается организационное и функциональное единство общества как целостной системы»²¹. Этот подход к определению специфики предмета конституционного права получает свое дальнейшее развитие в учебниках по конституционному праву России, которые Екатерина Ивановна пишет совместно с О. Е. Кутафиным. Написанный ими в соавторстве учебник по конституционному праву был удостоен премии Президента Российской Федерации в области образования за 2001 год²². В 2012 году Е. И. Козлова подготовила к пятому изданию этот ставший уже классическим учебник по конституционному праву.

²⁰ См. об этом: Фадеев В. И. Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвящ. 75-летию акад. О. Е. Кутафина. М., 2012. С. 6–29.

²¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 8.

²² См.: Указ Президента РФ от 3 октября 2002 г. № 1114 «О присуждении премий Президента Российской Федерации в области образования за 2001 год».

Надо отметить, что еще после принятия Конституции СССР 1977 года, рассматривая вопросы теории государственного (конституционного) права, Екатерина Ивановна Козлова пришла к выводу о том, что государственное право призвано закреплять правовую модель устройства общества, его основ, принципов, обеспечивающих всестороннее единство общества, как организационное, так и функциональное²³. Она стала критически оценивать тот взгляд в науке государственного права, согласно которому элементы общественного строя рассматриваются в значении не самостоятельных принципов общественного строя, а лишь через призму их роли в обеспечении полновластия советского народа²⁴. При всей важности принципа полновластия народа в характеристике общественного строя, отмечала она, к нему нельзя свести все основы общественного устройства социалистического строя. Поэтому, с ее точки зрения, нельзя было

все нормы советского государственного права рассматривать как нормы, закрепляющие устройство государства²⁵. В этом подходе проявилось стремление Е. И. Козловой по-новому определить предназначение государственного права, его роль в правовом регулировании общественных отношений, в отличие от своего учителя С. С. Кравчука²⁶.

Будучи ученым от бога, Екатерина Ивановна стала классиком уже при жизни. Почти каждая ее работа — будь то небольшая статья или учебник — это подлинный научный шедевр, несущий в себе богатство мысли, призывающий к размышлениям, дискуссии. Вызывает восхищение профессиональное мастерство, с которым она анализировала сложные теоретические проблемы, математическая точность формулировок и выводов ее экспертных заключений, отражающих существо не только буквы, но и духа закона. У Екатерины Ивановны нет работ, которые бы не привлекали к себе внимание.

²³ Новый подход к определению предмета государственного (конституционного) права впервые проявился в учебниках «Советское государственное право» (1978 и 1983 г.), которые выходили под редакцией Е. И. Козловой. Первый учебник (1978 г.) вышел под редакцией Е. И. Козловой и В. С. Шевцова. Ответственным редактором второго учебника (1983 г.) была Е. И. Козлова. В обоих учебниках главу о понятии и предмете государственного права писал профессор В. С. Основин — основоположник воронежской школы государственного права. Он внес в определение предмета государственного права важную черту, подчеркивающую его специфику, его отличие от предметов регулирования других отраслей права — общественные отношения, составляющие предмет государственного права и характеризующие организацию общества как единую, целостную систему. Е. И. Козлова развила эту идею В. С. Основина: она нашла наиболее полное выражение в определении конституционного права, которое Е. И. Козлова давала в учебниках и учебных пособиях, написанных уже совместно с О. Е. Кутафиным начиная с 1993 года (см.: Государственное право Российской Федерации : курс лекций / отв. ред. О. Е. Кутафин. Т.1. М., 1993. С. 10).

²⁴ Эта позиция наиболее полно и последовательно была обоснована С. С. Кравчуком, который определял предмет советского государственного права исходя из его предназначения — юридически обеспечить полновластие народа. С. С. Кравчук писал, что государственное право регулирует две основные группы общественных отношений: во-первых, отношения, составляющие основы полновластия (политическую, экономическую, социальную, а также основы правового положения личности). Именно это отличает государственное право от всех других отраслей права. И, во-вторых, отношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти. Речь шла не о всякой властной деятельности, а об особой ее форме, регулируемой именно государственным правом: это непосредственное выражение народом своей государственной воли, создание Советов, выражающих волю народа, а также деятельность Советов по формированию иных государственных органов, осуществление контроля за их деятельностью (см.: Советское государственное право / под ред. С. С. Кравчука. М., 1985. С. 14–15).

²⁵ См.: Козлова Е. И. Конституция СССР и теоретические основы системы советского государственного права. С. 23–24.

²⁶ Однако это не означает, что в концепции предмета государственного права С. С. Кравчука не уделялось внимание обществу как объекту государственно-правового регулирования. С. С. Кравчук писал, что всякое государство, в том и числе и советское, существует в обществе, что нет государства без общества. Поэтому, закрепляя устройство советского государства, государственное право закрепляет и основы устройства общества, которые С. С. Кравчук рассматривал через призму обеспечения власти народа в государстве (см., например: Государственное право СССР / под ред. С. С. Кравчука. М., 1967. С. 3–4, 9–16).

Ее, как конституционалиста, беспокоило, что появляются различные концепции, направленные, по сути, на разрушение единой отрасли конституционного права. Вопросы о системе права в целом и об отрасли конституционного права в частности, подчеркивала Е. И. Козлова, носят методологический характер и требуют к себе весьма взвешенного подхода. Она считала, что в решении этого вопроса необходимо учитывать разработки (пусть весьма различающиеся между собой) общей теории права: нельзя «гулять» по чужой территории, игнорируя ее наработки о понятиях и значении системы права, о понятии отрасли, подотрасли, об условиях, обосновывающих возможность или даже необходимость ее выделения²⁷. Каким критериям, ставила она вопрос, должна отвечать выделяемая в подотрасль или отдельную отрасль совокупность норм? Можно ли отделять анализ материальных норм от процессуальных и, наоборот, разрывать живую, органично связанную систему отрасли конституционного права? Такой разрыв, считала она, отрицательно сказался бы и на образовательной системе, привел бы к бесконечным повторам. Следовало бы осмыслить и те разработки, которые имеются в современных источниках по теории процессуального права. В частности, учесть или теоретически опровергнуть идею, прямо связанную с выделением подотрасли конституционно-процессуального права, суть которой заключается в том, что материальные нормы имеют своим назначением регулирование нормального возникновения, развития и прекращения социально значимых общественных отношений, процессуальные же предназначены для обеспечения реализации материальных норм в случае возникновения различных отклонений от нормального развития социально значимых общественных отношений и направлены на их защиту²⁸. Одно из отличий материальных и процессуальных

правоотношений, отмечала Е. И. Козлова, заключается в том, что в последних субъекты материального правоотношения не являются субъектами процессуального правоотношения. Выделение многочисленных отраслей, подотраслей в конституционном праве имеет, по ее мнению, еще один видимый недостаток: будет утрачена взаимосвязь выделяемых в самостоятельную структуру различных институтов, усвоение которой совершенно необходимо для глубокого познания функций и значения отрасли в целом, ее единства, системных связей в ней между различными институтами, что является основой правовой культуры и правового мышления. Возможно, предложения о выделении в самостоятельные отрасли (или подотрасли) парламентского права и других институтов, указывала она, объясняется большим объемом нормативного правового регулирования тех или иных сфер общественных отношений, для изучения которых в общем курсе конституционного права не хватает времени. Однако эта проблема завязана не на учебный курс, считала Екатерина Ивановна, а на науку конституционного права, рамки которой безбрежны. Наука перерабатывает любой объем материала, составляющего ее предмет²⁹.

Е. И. Козлова придерживалась взгляда — как, впрочем, и целый ряд других ученых (В. Е. Чиркин и др.), — что нельзя абсолютизировать концепцию разделения властей на три ветви и полагать, что кроме этих органов нет и не может быть других носителей власти. Есть и местная власть, которая также является публичной. Есть, считала Е. И. Козлова, и президентская власть, поскольку Президент РФ не входит напрямую ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную власть³⁰. Надо отметить, что в этом вопросе она расходилась со своим соавтором по учебнику³¹, О. Е. Кутафиным, который полагал, что точка зрения, согласно которой Президент РФ как глава государства занимает особое

²⁷ См.: Козлова Е. И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен // Актуальные проблемы публичного права в Германии и России / отв. ред. Е. И. Козлова, В. И. Фадеев. М., 2011. С. 215.

²⁸ См.: Лукьянова Е. Г. Процессуальное право и его место в структуре права : автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2000.

²⁹ См.: Козлова Е. И. От Советов к парламенту. С. 215–218.

³⁰ См.: Козлова Е. И. Научно-практический комментарий конституционно-правовых основ избрания статуса и полномочий Президента Российской Федерации // Президент Российской Федерации. Порядок избрания, конституционно-правовой статус, полномочия. Библиотечка Российской газеты. Вып. № 3. М., 2004. С. 136.

³¹ В их совместном учебнике «Конституционное право России» главу о Президенте РФ писала Е. И. Козлова.

место в системе органов государственной власти и не входит ни в одну из трех ветвей власти, не соответствует Конституции, в которой указывается, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. А это, считал О. Е. Кутафин, означает, что Президент РФ, осуществляющий согласно статье 11 Конституции государственную власть, не может не входить ни в одну из указанных в Конституции властей. Позиция О. Е. Кутафина здесь перекликается с мнением В. Д. Зорькина, который, касаясь вопроса о выделении новых ветвей власти, отмечает, что «при таком подходе теряется смысл разделения властей (законотворчество — исполнительная власть — разрешение споров о праве). Три ветви — только в этом треугольнике божественное начало права может себя проявить как в правотворчестве, так и в правоприменении»³². О. Е. Кутафин делал вывод о том, что Президент РФ неизбежно должен принадлежать к одной из трех ветвей власти, и, учитывая, что в президентской деятельности преобладают черты, свойственные исполнительной власти, он относит ее к исполнительной власти³³.

Екатерина Ивановна Козлова не относилась к тем ученым, которые считают, что прежний советский правовой опыт не содержит ничего ценного и важного для сегодняшнего дня. В своем выступлении на конференции в декабре 2008 года, посвященной вопросам конституционных ценностей, Е. И. Козлова обратила внимание на проблему конституирования Государственной Думы: название ее доклада было весьма символично: «Утраченная ценность»³⁴. По ее мнению, объективный подход к проблеме конституционных ценностей «позволяет включить в орбиту рассуждений и анализ полноты охвата ценностей, традиционно присущих конституционным актам демократических государств. Тем более важно выявить, не потеряла ли в пути каких-либо демократиче-

ских установлений Российская конституция»³⁵. Такой потерей, по мнению Е. И. Козловой, стал отказ от особой процедуры формирования Государственной Думы как самостоятельной части законодательного и представительного органа государственной власти — Федерального Собрания. Такая процедура в государственно-правовой теории, в том числе советской, носила наименование «конституирование». «Превращение депутата, избранного в Государственную Думу, в депутата Государственной Думы, — указывала она, — кардинально меняет его статус, и это должно происходить в рамках определенной процедуры. Поэтому особый порядок конституирования специфичен для выборных органов. Так, Президент, прежде чем он перестает быть “избранным Президентом”, определенное время пребывает наряду с действующим Президентом. Выборы Патриарха Московского и Всея Руси, — отмечала Е. И. Козлова, аргументируя свою позицию, — не сводились только к оглашению результатов выборов. Избранный Патриарх изрек “сан приемлю”, и затем была сложная процедура его введения в этот сан». По мнению Е. И. Козловой, признание Государственной Думой полномочий депутатов не должно восприниматься как глобальная проверка всей избирательной кампании, контроль за деятельностью Центральной избирательной комиссии. Мандатная комиссия должна анализировать данные о заявлениях избирателей, общую обстановку выборов, итоги решений судебных органов по жалобам. Такой анализ является дополнительной гарантией чистоты проведения избирательной кампании³⁶.

При этом надо отметить, что Екатерина Ивановна любила юридические тонкости, ссылаясь при этом на известное выражение, что дьявол сокрыт в деталях, мелочах.

В своих работах она, в частности, тщательно проанализировала вопросы правовой природы регламентов палат Федерального Собрания, их место в системе нормативных установлений, определяющих порядок деятельности и вну-

³² Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 59.

³³ См.: Кутафин О. Е. Глава государства. М., 2012. С. 321.

³⁴ Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации: материалы Междунар. науч.-теорет. конференции 4–6 декабря 2008 г. М., 2009. Т. 1. С. 25–31.

³⁵ Козлова Е. И. Утраченная ценность. С. 26.

³⁶ Указ. соч. С. 31.

треннюю структуру палат парламента. Она пришла к выводу, что Конституция и регламенты — это необходимая и достаточная правовая основа для регулирования статуса и деятельности палат парламента, что представляется обоснованной трактовка умолчания Конституции как отрицание ею возможности принятия какого-либо обобщающего акта, охватывающего в целом правовой статус и организацию работы Федерального Собрания. Ни один государственный орган не должен, подчеркивала она, сам определять в правовом порядке свой статус и принимать обобщающего характера статутный закон о себе самом³⁷. Регламенты палат, подчеркивала Е. И. Козлова, не являются законами: регламент принимается исключительно самим представительным органом, без какого-либо правового участия иных государственных органов³⁸. «Основным исходным требованием к регламенту, как и к любому другому нормативному правовому акту, является соблюдение соответствия содержащихся в нем установлений предмету его регулирования, его целевому назначению. Нет необходимости включать в регламенты многие конституционные нормы, повторять различные нормы федеральных законов, особенно без каких-либо ссылок на первичные правовые нормы и акты, их устанавливающие»³⁹.

Е. И. Козлова критически относилась к тому, что во многих публикациях о ст. 94 Конституции РФ слово «парламент» рассматривается как «часть названия», «двойное название органа» — Федерального Собрания. При этом некоторые авторы неправомерно, в отличие от конституционной формулы, употребляют слово «Парламент» с заглавной буквы. Она спрашивала, является ли такая трактовка ст. 94 Конституции правильной и имеет ли данный вопрос (большая-маленькая буква) какое-либо существенное значение для научного толкования Конституции? По ее мнению — безусловно да, ибо этот вопрос связан с выявлением сущ-

ности конституционных концепций, а при этом не может быть мелочей. С ее точки зрения, понятие «парламент» в ст. 94 Конституции РФ означает не официальное название: двойное или часть названия Федерального Собрания, а определение его сущностной принадлежности к органам парламентского типа. Ведь и ст. 80 Конституции («Президент Российской Федерации является главой государства»), говорила она, не означает двойного наименования, хотя в печати можно встретить название «Глава государства» с большой буквы⁴⁰.

Екатерина Ивановна была всегда в научном поиске, обращаясь иногда к вопросам, которые на первый взгляд кажутся простыми. Например, какова юридическая сила тех норм законов, которые порой дословно воспроизводят нормы Конституции? Что это за нормы? Могут ли законы дословно воспроизводить в своем тексте нормы Конституции? И что в этом случае с ними происходит?

Она обращала внимание на то, что Конституция, когда говорит о выборах Президента и перечисляет избирательные принципы, не разделяет запятой принципы всеобщего и равного избирательного права. Раньше в законодательстве о выборах запятая была. И Екатерина Ивановна обратила на это внимание Конституционного Суда РФ, в котором она выступала в качестве эксперта.

Е. И. Козлова обладала огромным авторитетом в науке конституционного (государственного) права. Она возглавляла секцию государственного права Методического совета Минвуза СССР, являлась членом Экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии РФ, Научно-экспертного совета при Председателе Государственной Думы, Общественного консультативного совета при Правовом управлении Государственной Думы, Научно-методического совета Центральной избирательной комиссии РФ, входила в состав диссертационных советов и др. Е. И. Козло-

³⁷ Козлова Е. И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации // Ученые записки. Сб. научных трудов. Вып. 1 (3). Ростовский государственный университет. Юридический факультет. Ростов н/Д, 2002. С. 121–122.

³⁸ Козлова Е. И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации (статья вторая) // Ученые записки. Сб. научных трудов. Вып. 4. Ростовский государственный университет. Юридический факультет. Ростов н/Д, 2002. С. 195–196.

³⁹ Козлова Е. И. Правовая природа регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации (статья вторая). С. 202.

⁴⁰ См.: Козлова Е. И. От Советов к парламенту. С. 220.

ва принимала участие в работе над проектом закона о гражданстве, а также в обсуждении многих других законопроектов. В качестве эксперта участвовала в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ.

С 1972 года (после ухода из жизни заведующего кафедрой А. Х. Махненко) по 1991 год Е. И. Козлова возглавляла кафедру государственного права. В 1991 году заведующим кафедрой был избран О. Е. Кутафин, ставший в 1987 году ректором ВЮЗИ. Екатерина Ивановна, будучи его заместителем, продолжала отдавать все свои силы и свой талант формированию творческого коллектива кафедры, воспитанию новых научных кадров.

Екатерина Ивановна Козлова была не только глубоким и самобытным ученым, но и прекрасным педагогом, блестящим лектором. Ее лекции по государственному (конституционному) праву отличали строгая логика, отточенность формулировок и выводов, глубина научного анализа, доходчивость изложения сложных вопросов учебного курса, способность вовлечь аудиторию в ход рассуждений, следить за развитием мысли. Она не связывала себя заранее подготовленными конспектами лекции: одна и та же тема могла в разное время, в разных аудиториях раскрываться по-разному, с разными акцентами, с разными примерами. Главную задачу лектора она видела в умении привлечь интерес аудитории к тем вопросам, о которых он говорит, зажечь у слушателей желание узнать больше по данным вопросам, обратиться к закону, к книгам. Лектор должен всегда ощущать связь с аудиторией, говорила она. Ее лекции любили студенты. Помню, как-то при вручении дипломов выпускникам ВЮЗИ одна из выступивших на собрании выпускниц вспоминала лекции Е. И. Козловой: она сравнила чтение лекций со строительством здания, которое Екатерина Ивановна возводила словесно перед аудиторией, логически стройно,

ясно и образно раскрывая суть вопросов темы лекции, укладывая «кирпичи» знаний в память студентов. Екатерина Ивановна не присутствовала на этом собрании, и когда ей рассказали, как студенты сравнивают ее работу лектора с работой по укладке кирпичей, она восприняла это с юмором и потом не раз вспоминала эту студенческую оценку своей работы: укладка кирпичей — работа не из легких, у студентов закладывается прочный научный фундамент на долгие годы.

У нее не было пустых выступлений. Она владела ораторским искусством, умела сразу завоевать доверие аудитории. Она как-то рассказывала, что в период перестройки ей пришлось выступать в Берлине — это было время, когда разрушался и Советский Союз, и ГДР. Была большая аудитория, Екатерину Ивановну встретили очень настороженно. Она это почувствовала. И начала свое выступление не так, как задумывала. Екатерина Ивановна сказала, что с удовольствием бы выступила на немецком языке, но вспомнила только одну школьную фразу; и она сказала по-немецки: «Извините, я забыла свою тетрадь с домашним заданием дома». И была сразу награждена бурей аплодисментов.

Екатерина Ивановна любила общение. И очень часто и охотно беседовала с коллегами на самые разнообразные темы. Общение с ней было не только интересным и полезным, не только обогащало ее собеседника, но и требовало от него творческого восприятия жизни, знания научных проблем, собственного взгляда на их решение. Это была своеобразная творческая школа Е. И. Козловой, которую прошли многие студенты, аспиранты, преподаватели.

Память о ней — прекрасном человеке, замечательном ученом, мудром наставнике и педагоге — навсегда останется в сердцах всех, кто знал Екатерину Ивановну, имел счастье работать и общаться с ней, учиться у нее.

FADEEV Vladimir Ivanovich — Doctor of Law, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

E.I.KOZLOVA: CLASSICAL SCHOLAR DURING HER LIFETIME

Review. *The article is devoted to the memory of the eminent Professor, Doctor of Law, Ekaterina Kozlova, her life, career in the legal science, as well as her accomplishments in scientific life, her works and substantive contribution in the legal science. For many years, Ekaterina Kozlova was the Head of the Department of State Law in the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). She was one of the University greatest assets; she did a lot for the University having brought up several generations of students.*

Ekaterina kozlova led a difficult life; she soon lost her relatives, but still managed to hold out for future generations. Her life was full of joy and sadness, memorable events. Thus, the faculty members remember her as an outstanding professor, a person with a big name.

With the benefit of her legal habit of thought and brilliant ability to explain different issues connected with the legal science, Ekaterina Kozlova, in cooperation with Oleg Kutafin, became the founder of constitutional law of the Russian Federation. The first Course of Lectures on "State Law of the Russian Federation" edited by O.E.Kutafin was publicized in 1993-1994. Thus, it is safe to say that it was the first textbook that laid the foundations of new approaches to the formation of constitutional law in the Russian state.

Solving the problem of giving a definition of constitutional law, Ekaterina Kozlova took into account the idea of the society, its functional and structural unity, rather than administrative organization of a state. This means that Professor Kozlova comes to the conclusion that, being the leading branch of law, constitutional law establishes and regulates 'social relations through which structural and functional unity of the whole system of the state is provided". This approach was further developed in academic textbooks on constitutional law of Russia. It is also important to note that after the adoption of the 1977 Constitution, when considering the question of the theory of constitutional law, Professor Kozlova came to the conclusion that state law is intended to secure the legal model of the society, its foundations and principles, ensuring the unity of society, i.e. the main function of the state is to care about the society, the people as the sovereign holder of power.

Jurisprudence was the main business of Professor Kozlova. She was often concerned about the issues of state formation, social status, in one word, the problems of the state.

Ekaterina Kozlova became a classical scholar during her lifetime. Her divine gift of creativity was reflected in her works. Every work written by Ekaterina Kozlova is a scientific masterpiece that precisely and unambiguously explains legal issues, issues of the theory, and issues of the foundations of state legal administration. All her works should merit and warrant the attention of readers.

Being a constitutionalist, Professor Kozlova was permanently in scientific search dealing with rather complicated issues. For example, what is the legal force of different rules of law? What are those rules? Can the laws reproduce the norms of the Constitution word for word?

Professor Ekaterina Kozlova was an authority in the science of constitutional law. She acted as an expert on different state issues (constitutional issues) in the Constitutional Court of the RF.

Most of her works have been honored with the highest awards, for example, the textbook on constitutional law, coauthored with Professor Oleg Kutafin, was awarded the Prize of the President of the Russian Federation in the Field of Education in 2001.

Ekaterina Kozlova memory, as a wonderful person, prominent scholar in the field of jurisprudence known to the whole country, and a wise mentor, will always remain in the hearts of her colleagues and students.

Keywords: *Ekaterina Kozlova, jurisprudence, science, Constitution, law, constitutional law, education, society, unity, state, justice, the law.*

ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Г. Н. Андреева*

ОБ ИСТОКАХ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И О МЕСТЕ РОССИИ В МИРОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ

Аннотация. Статья посвящена проблематике эволюции конституционного права. Показана значительная роль России в подготовке и принятии конституций Ионических островов 1799 и 1803 гг., а также в создании текстов других проектов конституций для Ионических островов. Оценка вклада России произведена на основе детального изучения научной литературы и архивных материалов в России и на острове Корфу (Греция), что позволило восполнить определенный пробел в российской конституционной истории и поставить вопрос о новой ее интерпретации, а также по-новому оценить особенности движения России к конституционному строю.

Российской империи в конце XVIII – начале XIX в. удалось, хотя и не на своей территории, создать такие образцы конституционных документов, которые отражали реформаторский, эволюционный, а не революционный переход к конституционному строю. То есть уже в период раннего конституционализма на практике была выявлена вариативность такого рода конституций, возможность реализации в них разных моделей и интересов при сохранении в целом традиционного управления, что впоследствии было подтверждено практикой многих стран. Конституционализм был обогащен уникальным опытом подготовки конституций в результате согласования позиций множества участников разного ранга из нескольких стран. Российский опыт показал, что и в случае подготовки конституций на территории с иностранным военным присутствием возможен конституционный процесс при активном участии населения и без навязывания ему чуждых образцов. В результате принятия конституций на островах был приобретен конституционный опыт создания полусамостоятельного государства — первый опыт конституционного перехода от колониального состояния к собственной государственности. Конституционно-правовая интерпретация зарубежного практического российского конституционного опыта и дарования конституций «на окраинах» империи открывает новые грани становления современного конституционализма, а исследование связанных с ее созданием событий и фактов делает картину конституционной истории человечества более полной.

Ключевые слова: интерпретации конституционной истории, конституционная история России, Ионическая конституция 1799 г., Конституция Ионических островов 1803 г., альтернатива революционным конституциям, создание полусамостоятельного государства, позиция Османской империи, особенности российского конституционализма, значение конституционного опыта, эволюционный переход к конституционному строю.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.022-034

© Андреева Г. Н., 2016

* Андреева Галина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН

g.n.andreeva@gmail.com

117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, д. 15, корп. 2

1. РОССИЙСКИЕ СПЕЦИАЛИСТЫ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВУ ОБ ИСТОКАХ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИСТОРИИ

В юбилейные годы интерес к осмыслению процессов развития национального конституционализма обычно усиливается, поэтому естественно обращение к его истокам, с которых начиналось движение к современному состоянию, к точке, задающей во многом параметры дальнейшего движения к конституционному строю. В отечественной конституционно-правовой литературе за последние десятилетия появилось значительное число исследований, посвященных анализу истории движения России к конституционному строю применительно к истории юридической, писаной конституции. При этом современная российская конституционно-правовая литература, в отличие от литературы предшествующего советского периода, довольно разнообразна в интерпретации российского исторического конституционного опыта. Это относится как к монографическим исследованиям и статьям, так и к учебникам, причем, как представляется, излагаемые в них позиции учитывать в определенном смысле даже важнее, поскольку, с одной стороны, традиционно считается, что они в первую очередь передают устоявшиеся мнения, являются своего рода оплотом сложившейся парадигмы, с другой стороны, они формируют воззрения будущих юристов, т.е. являются одним из факторов, воздействующих в определенной мере на будущее науки.

Ученые, которые ориентируются на материальную конституцию, ищут корни конституционализма, и российского конституционализма в том числе, в глубине веков¹. При этом для них российская конституционная история на-

чинается в разные периоды. По мнению одних, «конституционализм как движение по ограничению государственной монаршей власти на Руси возник издревле, подтверждением чему является история Новгорода и Пскова»². Вместе с тем некоторые ученые стремятся четче определить место столь древних институтов по отношению к современным. Так, Ю. Л. Шульженко использует для их характеристики удачный, на наш взгляд, термин «прообразы»: «Прообразы конституционных институтов, элементов практического конституционализма имели место еще в Древнерусском государстве — раннефеодальной монархии»³.

Это направление научной интерпретации истории весьма интересно, но требует дополнительной проработки и аргументации в отношении перерывов в развитии. Ведь одна ситуация, когда, например, парламент на острове Мен применяет в своей практике традиции тысячелетней давности без перерыва, и другая, когда, говоря о конституционной истории, вспоминают о Новгородском вече, традиции которого утрачены. Разумеется, и то и другое можно рассматривать как элементы конституционной истории, но оценка их роли в этой истории неизбежно различна. Что происходило в российской конституционной истории (если ее истоки искать в глубине веков): изредка вспыхивающие и угасающие без последствий импульсы или подспудное развитие конституционализма? Ответ на этот вопрос еще требует серьезной проработки и серьезных доказательств.

В целом по применяемым подходам и используемой аргументации данное направление близко к тем зарубежным исследованиям материальной конституции, в рамках которых используются термины «античный конституционализм», «средневековый конституцио-

¹ Насколько глубоко в историю следует уходить и ограничиваться ли только российскими источниками или все-таки общими для человечества в целом как оказавшими влияние на всех — зависит от предпочтений исследователей. Например, одни полагают, что надо начинать с «протоконституционных документов»: свода законов, изданных шумерским монархом XXIV в. до н. э., законами Хаммурапи и т.д. (см.: Конституционное право России : учебник / под ред. В. А. Виноградова. М. : Юнити-Дана, 2010. С. 65). Другие исходят из того, что первая писаная конституция появилась примерно за тысячу лет до нашей эры и была издана судьей и пророком Самуилом в Древнем Израиле (см.: *Баренбойм П.* Древнеегипетские корни библейской конституции // *Российская юстиция.* 1999. № 1. С. 19).

² *Ваксман В. Б., Пархоменко А. Г.* Конституционализм и парламентаризм: становление и развитие в России. Владивосток, 2010. С. 18 ; *Пархоменко А. Г.* Конституционализм: становление и развитие в России. М., Воронеж, 2012. С. 22.

³ Конституция в XXI веке. Сравнительно-правовое исследование. М. : Норма, Инфра-М, 2011. С. 94.

нализм». Как представляется, развитие такого рода исследований российской конституционной истории позволило бы более определенно выявить внутреннюю связь различных современных институтов конституционного права с предшествовавшими институтами, глубже понять эволюцию и проблемы российских конституционных явлений.

Другие исследователи изучают историю конституции в современном конституционно-правовом понимании, прежде всего как писаного документа, занимающего в системе правовых актов особое положение и регулирующего определенный набор общественных отношений в либеральном духе. Здесь также наблюдается определенное разнообразие в выборе точки отсчета начала движения к конституционному строю. Как представляется, это связано с возможностью по-разному интерпретировать принятые в свое время в России акты. По мнению одних, появление конституционно-демократических идей и первых конституционных проектов относится к XVIII в.⁴ Имеется точка зрения, по которой истоки российского конституционализма отнесены к 1881 г.⁵ Довольно популярный вариант точки отсчета частичного воплощения конституционных идей — 1905 г.⁶ По сути, в этих исследованиях обращается внимание на акты, в которых находили отражение отдельные элементы конституционного строя, но не комплексное конституционное регулирование.

Часть ученых ограничивается советским периодом как временем появления конституций. В этом случае утверждается, что «в истории России насчитывается пять конституций» — 1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 гг.⁷ Этот подход сформировался еще в советский период, и в наше время список был просто дополнен действующей конституцией. Эти исследователи ориентируются в значительной степени на формальный признак наличия акта под названием «конституция», действующего в отношении всей территории государства. Следует отметить, что все вышеприведенные работы при исследовании конституционной истории имеют в виду историю российского государства как целого, без учета его имперской природы и специфики внутреннего устройства, т.е. по существу прошлое оценивается с позиций современных и во многом исходя из представлений, сформировавшихся в советский период.

Отличающееся в сторону расширения предмета исследования видение конституционной истории России присутствует в работах, изданных в ИГП РАН. В них излагается история российского конституционного права, где наряду с общероссийскими актами упоминаются или анализируются проект 1804 г. для Ионических островов, Тырновская конституция 1879 г., польская Конституция 1815 г., а также Конституция Финляндии⁸, т.е. акты только XIX в. Однако эти, подчас весьма детальные наблюдения

⁴ Карнишина Н. Г. Конституционализм в России: теория и история : учеб. пособие. Пенза : Изд-во Пензенского ун-та, 2008. С. 3.

⁵ Шейнис В. Власть и закон. Политика и конституции в России в XX—XXI веках. М. : Мысль, 2014. С. 27. Речь идет о покушении на императора, которое сорвало проведение уже подготовленной реформы и остановило «продвижение России к Конституции на четверть века» (см.: Там же. С. 28).

⁶ Так, в учебнике В. Г. Стрекозова говорится, что «в российском государстве основы конституционного строя и первые законодательные акты конституционного характера возникли в начале XX века. Только Революция 1905 г. привела к необходимости превращения неограниченной самодержавной власти в конституционную монархию» (см.: Стрекозов В. Г. Конституционное право России : учебник для бакалавров. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2012. С. 37). «В дореволюционный период конституционные идеи выдвигались российскими учеными и политиками, частично нашли отражение в царских манифестах 1905 г. об усовершенствовании государственного порядка, учреждении Государственной думы, Законе о выборах, Основных государственных законах Российской империи от 23 апреля 1906 г. — народное представительство, многопартийность, свобода СМИ, основные права и свободы личности и др.» (см.: Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России : учебник. М. : РИОР, Инфра-М, 2013. С. 35).

⁷ См., напр.: Киричѣк Е. В. Конституционное право России. Тюмень : Тюмен. ин-т повыш-я квалиф-и сотрудников МВД России, 2012. С. 55 ; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 5-е изд. М. : Проспект, 2013. С. 84.

⁸ Шульженко Ю. Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. М. : ИГП РАН, 2008. С. 73–77 ; Конституционное право России : курс лекций. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 87–89.

подаются именно как таковые («следует обратить внимание на особенность государственного устройства имперской России»⁹, см. также замечание о том, что даровались акты в условиях отсутствия конституции в самой России¹⁰) и не влекут изменения общей оценки автора: «В монархической России конституции не было. Вместе с тем в ней выдвигались конституционные идеи, предлагались конституционные проекты. Они оказали определенное влияние на дальнейшее формирование, развитие государственно-правовых институтов»¹¹.

Как представляется, сам факт включения описания данных актов свидетельствует об ощущении наличия пробела в истории российского конституционного права и российского конституционализма, который необходимо заполнить. Проведенное автором данной статьи детальное исследование архивных материалов в России и на острове Корфу (Греция)¹², научной литературы по данному вопросу показало, что налицо существенный пробел российской конституционной истории, ликвидация которого позволит поставить вопрос о новой ее интерпретации и по-новому оценить некоторые проблемы российской государственности и движения к конституционному строю.

2. РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ ЗА ПРЕДЕЛАМИ РОССИИ И НА ЕЕ ОКРАИНАХ

Факты о том, что Россия в разные периоды участвовала в конституционных процессах за рубежом (Ионические конституции конца XVIII — начала XIX в., Тырновская конституция 1879 г.) и даровала конституционные акты своим окраинам (Польше и Финляндии), не являются совершенно забытыми или неизвестными, по крайней мере историкам.

Вопрос о российском конституционализме за пределами России и на ее окраинах достаточно подробно исследовался историками еще в советское время¹³, но с исторических позиций, как любопытная часть дореволюционной истории российского государства, а не в качестве составной части его именно конституционной истории и конституционного права и не интерпретировался в контексте его развития. В последние годы историки стали признавать, что Ионическая конституция 1799 г. может быть использована и для исследования становления российских представлений о конституционализме¹⁴. Вопрос о месте данного акта в конституционной истории получил отражение и в современных конституционно-правовых исследованиях¹⁵, что позволяет отодвинуть рамки истоков российского конституционализма в XVIII век, т.е. к периоду первых писанных конституций, и скорректировать представления о важных аспектах его формирования и содержания.

Внимание в отношении дарования Российской конституционных актов территориям за ее пределами акцентировалось в основном на кажущемся парадоксе такого дарования в условиях, когда у самой России конституции не было. Следует сразу оговорить, что, изначально разделяя это мнение, автор данной статьи в процессе углубленного, прежде всего архивного, исследования данной темы пришел к выводу, что парадокс этот — во многом кажущийся. Кроме того, это интерпретация российской истории, созданная историками на том этапе развития отечественной исторической науки, когда именно социалистический конституционализм рассматривался как истинный. Соответственно, исследование могло быть только в сугубо критическом ключе и уж никак не в качестве основы для каких-то общих выводов о развитии российского конституционализма, охватывающих как советский, так и предше-

⁹ Конституционное право России : курс лекций. С. 87.

¹⁰ Шульженко Ю. Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. М. : ИГП РАН, 2008. С. 77.

¹¹ Конституционное право России : курс лекций. С. 86.

¹² В том числе в рамках международного научного проекта РФНФ-КЕРИЕ 2011 № 11-23-14001a/Gre.

¹³ См., например, обобщающую эти исследования работу советского периода: Гросул В. Я. Российский конституционализм за пределами России // Отечественная история. 1996. № 2. С. 166–180.

¹⁴ Минаева Н. В. Потаенные конституции России. М., 2010. С. 18021.

¹⁵ Андреева Г. Н. Место Ионической конституции 1799 г. в мировых конституционных процессах: постановка проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 3. С. 79084.

ствующий периоды истории. Примерно таким же было отношение и к конституционным актам для окраин России: включение их именно в конституционную историю России подрывало бы общую стройную, простую и внутренне непротиворечивую (но противоречащую фактам) историческую картину неконституционного характера российского дореволюционного строя. Посему их исследование также строилось по схеме некоего парадоксального факта, не связанного с природой российского самодержавного государства, со всеми вытекающими из этого последствиями.

На наш взгляд, такая интерпретация зарубежного опыта России и опыта дарования конституций окраинам уже не соответствует современному уровню развития российской науки. Прежде всего, исключение данного опыта из конституционной истории России не соответствует современному пониманию ее природы как империи. В парадигме исторического знания и в теории государства на смену классической советской трактовке Российской империи как «тюрьмы народов» пришло более сложное и комплексное понимание ее природы как государственного образования, в котором монарх выступает не только как глава единого государства, но и как глава самобытных частей империи, государственного устройства с «асимметричным распределением публичной власти в едином государстве, определенным сохранением публичного права в регионах и различной степенью автономизма»¹⁶. В силу этого конституционные акты для так называемых «окраин России» не следует считать каким-то исключением, парадоксом или чем-то внешним для российского конституционного права — это проявление как раз внутренней имперской природы данного государства (можно провести определенную аналогию с Британской империей). Российская империя (как и любая другая) оказывала разные формы покровительства и в разных формах активно участвовала в делах и других территориях, пеклась о них как о собственных (самый популярный пример этого относится к Мальте

и Павлу I). Все это было вполне характерно и для других империй того времени.

Кроме того, в результате многочисленных исследований последнего десятилетия существенно расширились в целом представления о российском правительственном, эволюционном конституционализме, его вариативности, способности абсорбировать различные идеи, гибкости и приспособляемости (хотя, разумеется, в определенных пределах), что позволяет их соотнести с описываемым ниже опытом.

Поскольку участие России в создании конституционных актов для Болгарии и Польши достаточно подробно изложено уже в конституционно-правовых исследованиях, в данной статье особое внимание обращено на ионический опыт, менее известный специалистам по конституционному праву, в то время как он был первым и во многом заложил основы дальнейшего развития эволюционного, правительственного конституционализма и в России, и в восточно-европейских странах.

3. ИСТОКИ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА ЗА ПРЕДЕЛАМИ РОССИИ: ОПЫТ СОВМЕСТНОГО СОСМАНСКОЙ ИМПЕРИЕЙ ДАРОВАНИЯ ИОНИЧЕСКОЙ КОНСТИТУЦИИ 1799 г.

Если включить в конституционную историю России ее опыт участия в создании конституций для государств, находившихся под ее покровительством, то первый практический опыт в области конституционного строительства Россия получила на Ионических островах — это было участие в подготовке и принятии комплексного конституционного акта Ионической конституции 1799 г.

Поскольку историческая обстановка и роль отдельных личностей в истории Ионических островов конца XVIII в. детально изучена в исторических исследованиях, в силу их многочисленности и ограниченности объема данной статьи вынуждены отослать читателя к обзору исторической литературы и к самим первоисточникам¹⁷. Начнем непосредственно

¹⁶ Красняков Н. И. Конвергенция имперских институтов публичной власти в России // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности : материалы конференции, г. Новосибирск, 25–26 октября 2012 г. Новосибирск, 2013. С. 256.

¹⁷ Андреева Г. Н. Место Ионической конституции 1799 г. в мировых конституционных процессах: постановка проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 3. С. 79–80.

с того факта, что российский император направил в Средиземное море российский флот во главе с адмиралом Ф. Ф. Ушаковым, который разбил французские гарнизоны, освободил Ионические острова, а затем обеспечивал на них порядок и безопасность, создавая условия для формирования органов нового государства и подготовки конституции, которая и была принята Ионическим сенатом в 1799 г. Этот акт должен был создать правовую основу поддержания порядка на островах, которые к этому моменту перестали быть центром военных действий в Средиземном море¹⁸.

Ионическая конституция — небольшой по объему документ, содержащий 30 статей¹⁹. Республика островов устанавливалась в виде централизованного государства с разделением властей, хотя и неполным. Сенат состоял из избранных представителей островов (от одного до трех). На островах также создавались свои законодательные органы — главные советы. В определенной мере они участвовали в общем для всех островов законодательном процессе: было предусмотрено утверждение законов и установлений, утвержденных сенатом,

по истечении года большинством голосов главных советов всех островов. В Конституции была детально урегулирована система судебных органов, в этом очевидным образом проявлялось стремление перевести ситуацию нередких в то время на островах грабежей и самосуда в легальную и цивилизованную форму разрешения споров. Отдельной главы о правах граждан не было, правовой статус граждан был урегулирован фрагментарно. Были урегулированы те отношения, которые имели наиболее актуальное значение для снижения остроты социальных противоречий, например была статья о гарантиях частной и церковной собственности. Страны — участницы конституционного процесса собирались сохранить в основных чертах прежнее (до французов) управление островами, именно поэтому в качестве наиболее подходящего к местным условиям образца для новой конституции была избрана Конституция Дубровницкой республики²⁰, о чем в указаниях Ушакову неоднократно напоминает Павел I²¹. Но это был именно образец, который не предполагалось скопировать полностью²². В исторической литературе особо выделяется

¹⁸ С особенностями конституционного процесса напрямую связан тот факт, что текст Конституции существует в двух вариантах. Первый, используемый российскими исследователями, представляет собой перевод с итальянского (политическая элита Ионических островов была, можно сказать, сформирована Венецией во время ее правления, и языком политической элиты был итальянский). Копия перевода хранится в Российском государственном архиве древних актов (РГАДА. Госархив. Ф. 20. Оп. 1. Ед. хр. 379. Л. 274–279), она была опубликована в 1952 г. (Адмирал Ушаков : сборник документов и материалов : в 3 т. / под ред. Р. И. Мордвинова. Т. 2. М., 1952. С. 520–526). Далее текст Конституции цитируется по данному изданию. Эта публикация не является абсолютно точным воспроизведением архивной копии: хотя в ней в целом сохранен стиль оригинала, некоторые детали, несущественные для целей указанной публикации, опущены, написание многих слов и частично грамматика приведены в соответствие с нормами правописания XX в. Кроме того, текст Конституции на итальянском языке опубликован за рубежом (см.: Станиславская А. М. Адмирал Ф. Ф. Ушаков и Ионическая конституция 1799 года // Вопросы истории внешней политики СССР и международных отношений : сб. статей памяти акад. В. М. Хвостова. М., 1972. С. 381).

¹⁹ Статьи 1–6 регулируют вопросы избирательного права, ст. 7–9, 16–17, 25 и 29 — порядок формирования и полномочия сената; ст. 10–13, 15, 20, 23–24 — статус судей, судебную систему и полицию; ст. 14 — статус секретарей присутственных мест; ст. 18 — статус казначейства; ст. 21 — статус прокуроров; ст. 22 — текст присяги для выборных лиц; ст. 19 — гарантии собственности; ст. 26–28 — вопросы о войсках и военных судах, принадлежащих островам; ст. 30 — порядок утверждения Конституции.

²⁰ Речь шла о системе управления, сложившейся в Дубровнике под сильным влиянием опыта Венеции (см.: Андреева Г. Н. Дубровницкая (Рагузская) республика как образец для создания полунезависимого греческого государства в конце XVIII — начале XIX в.: к вопросу об источниках Ионической конституции 1799 г. // Реформы и право. 2011. № 2. С. 64–70).

²¹ См.: Станиславская А. М. Политическая деятельность Ф. Ф. Ушакова в Греции, 1798–1800 г. М., 1983. С. 214–215.

²² Тем не менее влияние указанного образца проявилось и в аристократическом характере Республики, и в порядке формирования органов государства, и в их компетенции, и в принципе исключения лиц физического труда из политики.

два наиболее существенных отличия: расширение избирательного корпуса за счет включения зажиточной неаристократической части населения и создание условия для роста национального самосознания греков (в результате введения греческого языка судопроизводства).

Основные параметры конституционного процесса на Ионических островах определяли указания глав двух государств — Османской империи и Российской империи, которые давались в процессе дипломатических переговоров о статусе островов, соответственно, в конституционном процессе немаловажную роль играли дипломаты²³. Исполнителем со стороны России выступал находившийся на островах адмирал Ф. Ф. Ушаков — по существу, глава российской военной администрации по современной терминологии. В силу этого в конституционно-правовом смысле Ионическая конституция 1799 г. обладает значительным своеобразием — это продукт согласования позиций двух государств, внешних по отношению к территории, для которой принимается конституция, в условиях внешнего военного правления на ней²⁴. Вместе с тем это не означало навязывания конституции населению: Ф. Ф. Ушаков получил инструкции о создании акта, учреждавшего «правление с учетом традиций и пожеланий населения». Следует отметить, что здесь мы имеем дело с существенным отличием, например от практики установления конституций на завоеванных Наполеоном территориях. В условиях присутствия французских войск появлялись на свет не учитывавшие местные особенности акты, а двойники французской Конституции 1795 г. — Цизальпинская конституция 1797 г., Конституция Батавской республики 1798 г. и Конституция Гельветической республики 1798 г.

Несмотря на принятие Конституции сенатом, на островах развернулась острая политическая борьба вокруг конституционного акта, прежде всего в силу того, что нобили

стремились вернуть все свои традиционные аристократические права, всю полноту власти. Сложная политическая ситуация сказалась и на судьбе принятого Ионическим сенатом и утвержденного Ф. Ф. Ушаковым (как главой военной администрации) документа. В соответствии со ст. 30 данной Конституции он был представлен островными делегациями для утверждения России и Порте. Депутация, направленная в Порту, хотя и не имела таких полномочий, сразу начала закулисные переговоры о пересмотре документа в пользу нобилей и добилась успеха. Официальный Петербург счел документ сырым и затягивал встречу с направленной в Россию депутацией. Затем Портой стал «продавливаться» другой документ, получивший в литературе название Константинопольской (Византийской) конституции, возвращавшей аристократическое правление нобилей в варианте Венецианской республики. Он был утвержден Ионическим сенатом и Портой, но Россия по поводу него хранила молчание и в конечном итоге так и не утвердила.

Дальнейшее развитие конституционного процесса в Республике также протекало непросто. Из-за сильной дифференциации интересов и высокой пассионарности населения островов, из-за противостояния нобилей и остального населения политическая ситуация была нестабильной. Начался «парад конституций»: до конца существования Республики (в 1808 г.) появилось несколько проектов (некоторые так и остались ими) и конституций²⁵. Часть из них разрабатывалась без России (уже упоминавшаяся Константинопольская, или Византийская, конституция и Конституция Оноранды²⁶).

Российская сторона внимательно следила за развитием событий на островах и пыталась найти такое конституционное решение, которое бы привело к стабилизации политической ситуации. Соответствующие указания о разработке новых проектов конституции для островов были даны представителю России

²³ См. об этом: Гинзбург Ю. В. Василий Степанович Томара и Конституция Ионических островов 1799 г. // Публично-правовые исследования. 2012. № 3. С. 96–117.

²⁴ Ситуация, которая впоследствии воспроизводилась неоднократно, один из примеров — принятие Основного Закона ФРГ.

²⁵ Парад конституций этого периода описан в работах: Станиславская А. М. Россия и Греция в конце XVIII — начале XIX в. Политика России на Ионических островах 1798–1807 гг. М., 1976; Формирование национальных независимых государств на Балканах (конец XVIII в. — 70-е годы XIX в.). М., 1986. С. 34–37.

²⁶ Оноранда (Onoranda) — временное правительство, созданное в 1801 г. горожанами и крестьянами и поддержанное некоторыми дворянами в противовес аристократическим органам.

при Республике Семи Соединенных Островов Г. Д. Моцениго, который находился в тот момент в Италии, и представителю России в Неаполе А. Я. Италинскому. Таким образом, для России, благодаря островам, работа над конституционными аспектами государственной организации стала постоянной.

В отличие от проектов, выработанных на самих островах, которые являлись результатом временного преобладания определенного сословия или его части и отражали прежде всего их интересы, российские проекты были нацелены на поиск такого баланса различных интересов, который привел бы к миру и стабильности на островах. Каждый из разработанных российскими участниками вариантов отражал представления автора о создавшейся ситуации (которая была изменчивой) и возможных инструментах обеспечения мира на островах и был в этом плане оригинальным. Подготовленный А. Я. Италинским в 1802 г. проект²⁷ должен был расширить возможности получения дворянства состоятельными жителями островов, что, в свою очередь, могло снять социальное напряжение и увеличить избирательный корпус за счет обеспеченной и соответственно более благонадежной части населения. Разделение властей, по сравнению с Конституцией 1799 г., было существенно углублено. Одобрив в целом проект, Александр I внес в него значительные добавления, которые углубляли регулирование взаимодействия различных государственных органов, их взаимосвязанность. Этот проект не стал конституцией, но его основные идеи (как одобренные императором) были использованы позднее в проекте Г. Д. Моцениго.

Зимой 1802–1803 гг. Моцениго закончил работу над проектом конституции и представил его императору. Законодательное собрание островов, избранное летом 1803 г., обсудило проект новой конституции. В течение двух месяцев вопросы были согласованы и сняты, конституция утверждена и 23 (5) декабря 1803 г. вступила в силу²⁸.

Современные исследователи справедливо обращают особое внимание на структурированность и проработанность деталей данного проекта по сравнению с предшествующими актами, называя его «просто образцом качественной и добротной работы»²⁹. В Конституции материал четко распределен по главам, очевидны и высокая степень владения понятийным аппаратом конституционного права того времени, и новый уровень понимания конституционной материи и возможностей ее обобщения (например, глава 1 была посвящена «форме, природе и основам Республики»), и стремление определить конституционные принципы и начала (так, в ст. 1 был установлен принцип единства Республики и аристократическое правление). Центральной идеей данного акта явилось формирование так называемого конституционного дворянства, которое и наделялось политической властью. В целом в проекте чувствуется как влияние Конституции 1799 г. (по сути, в ней реализованы самые смелые идеи Конституции 1799 г., особенно применительно к второклассным), так и проекта Италинского, что справедливо отмечается в литературе³⁰. Вместе с тем, как представляется, это достаточно самостоятельный документ, в котором достижения европейской конституционной мысли в плане организации и подачи конституционного материала, выраженные прежде всего в революционных конституциях, подчинены задаче создания аристократической конституции и формирования конституционного дворянства. Сложная система государственных органов, почерпнутая из разных источников, особенности их взаимодействия позволяли обеспечить углубленное разделение властей, но при этом сохранить определяющую роль конституционного дворянства. Вместе с тем в текст Конституции 1803 г. достаточно органично вплетены традиционные культурные островные ценности: для дворянства — недопустимость занятия физическим трудом, для всех — семейные ценности (вопросы избирательного права были увязаны

²⁷ Проект Италинского // ВПР. Т. 1. С. 711.

²⁸ Подробнее о подготовке данной Конституции см.: *Станиславская А. М.* Россия и Греция в конце XVIII — начале XIX в. С. 185–197.

²⁹ *Петрунина О. Е., Клисун С. Г.* Эволюция государственного устройства Республики Семи Соединенных Островов в 1799–1803 гг. // Вестник Московского ун-та. Серия 11 : Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 140.

³⁰ См., например: *Петрунина О. Е., Клисун С. Г.* Указ. соч. С. 145.

с состоянием в браке, исключение было сделано только для упорных холостяков старше 70 лет; человек, порвавший с семьей, лишался избирательных прав и т.д.) Как представляется, значение этой Конституции для конституционного права состоит прежде всего в опыте выработки комплексного подхода к решению задачи сохранения аристократического правления и при этом снятия общественного напряжения.

С точки зрения истории исследования российского конституционализма обращает на себя внимание качественно новый уровень использования российским административным аппаратом конституционной законодательной техники для задач регулирования эволюционного развития, гораздо более свободный подход в поиске оптимальных решений, их организационная законченность, особое внимание к взаимодействию различных органов. Поскольку в самой России в эпоху Александра I началось активное движение в сторону эволюционного конституционного пути, а в 1803 г. ставился вопрос о написании официального проекта российской конституции Комиссией по составлению законов и даже был создан подробный план, вопрос о создании конституции перешел из теоретической в практическую плоскость, и участие в конституционном процессе на островах приобрело практическую ценность, поскольку позволяло на практике примерить функционирование различных институтов (отсюда, как представляется, и уже упомянутое внимание Александра I к взаимодействию государственных органов на островах) в условиях подготовки к реформированию системы высших органов государственной власти в России с некоторым учетом идей конституционализма и разделения властей.

4. ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ОПЫТА РОССИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЕЕ МЕСТА В МИРОВОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

Описанный выше опыт участия России в конституционных процессах на Ионических островах, как представляется, позволяет по-новому поставить вопрос о времени получения Россией практического конституционного опыта.

Благодаря включению в конституционные процессы на Ионических островах Россия стала их активным участником-практиком (хотя и не на собственной территории) уже в конце XVIII в., в период появления первых писанных

конституций в Америке и Европе, т.е. практически одновременно с передовыми странами Европы и США. Это существенно меняет представления о сроках и об особенностях формирования российского конституционализма.

Сложная историческая ситуация, в которой происходил конституционный процесс на Ионических островах, высокая политическая активность населения требовали значительной гибкости и заставили императора, двор, дипломатов и Ф. Ф. Ушакова проработать разные варианты такого конституционного строительства, которое должно было привести к эволюционному переходу к конституционному строю в противовес французскому революционному пути. Поскольку произошло это в конце XVIII века, т.е. в период появления первых писанных конституций в Америке и Европе, можно считать, что Россия присоединилась к конституционным процессам в качестве активного участника (хотя и не на собственной территории) практически одновременно со странами Европы и США. Участие в конституционных процессах на островах не было разовой акцией со стороны России. Разработка других проектов российской стороной сделала ее участие в конституционном процессе на островах перманентным, что привело в конечном итоге не только к увеличению числа проработанных вариантов проектов, но и к существенному росту законодательной техники, уровня содержания самих актов, владения актуальной для того времени конституционной терминологией, что ярко проявилось в Конституции Ионических островов 1803 г.

Значение опыта создания Ионической конституции 1799 г. для России и вместе с тем его уникальность состоит в том, что объективно Россия получила возможность поиска новых способов перехода к конституционному строю безопасно для собственного правительства. Но поскольку, с одной стороны, на данном этапе в самой России на официальном уровне вопрос о создании конституции не ставился, с другой стороны, разные формы покровительства России рассматривались отдельно, участие в конституционном процессе не рассматривалось и не воспринималось на тот момент российскими участниками конституционного процесса, включая императора, как некий «тренинг», наоборот, скорее как сложная, но подлежащая решению задача — следствие озабоченности России международной ситуацией и выполнением ею своих обязательств перед союзниками

(с существенным обременением в материальном плане). Тем не менее, будучи объективно вовлеченными в конституционный процесс иностранного государства, император, его ближайшее окружение, чиновники были самой ситуацией в практической плоскости приобщены к конституционной проблематике, должны были осмысливать сформировавшиеся на тот момент конституционные ценности и принципы, искать такие варианты государственной организации, которые обеспечивали бы мирный, эволюционный, постепенный переход к конституционному строю в противовес французскому революционному пути, и формулировать их в виде нормативных положений.

Обращает на себя внимание и тот факт, что, исполняя международные обязательства, Россия стремилась учесть интересы различных групп местного населения, как они виделись в то время, и найти вариант, обеспечивающий согласие, безопасность и стабильность жизни на островах. В самой России, с ее сложной социальной структурой, самодержавие делало ставку на верхушку соответствующей социальной группы. То обстоятельство, что Ф. Ф. Ушаков с самого начала обращал внимание на опасность применения аналогичной тактики на островах (что, собственно, и подтвердил на практике опыт применения следующей, Византийской конституции), заставило императора, его окружение и чиновников иметь в виду это обстоятельство, т.е. расширяло и изменяло их представления о возможной государственной организации. В эпоху Александра I учет политических интересов разных слоев стал аксиомой, но впоследствии в России этот подход, к сожалению, не получил твердого правового основания. На следующем этапе вопрос состоял уже не в том, нужно ли это делать, а в том, как именно расширять избирательный корпус, и здесь был использован опыт Ионической конституции 1799 г.

Благодаря решению различных политических и конституционно-правовых вопросов в ходе конституционного процесса, которые пришлось принимать императору и россий-

ским чиновникам (определение модели для регулирования в виде Конституции Дубровницкой республики, проблема главы государства, избирательное право и т.д. — с учетом особенностей психологии местного населения³¹), постепенно формировалось понимание, по крайней мере у высших слоев, что конституция и конституционализм — это не так страшно, как виделось под влиянием кровавого французского опыта, и что можно найти алгоритм спокойного, эволюционного пути.

Как составная часть мировых конституционных процессов и мировой конституционной истории, опыт создания ионических конституций при участии российской стороны наиболее ценен, на наш взгляд, следующим. Во-первых, благодаря этим конституциям уже в период раннего конституционализма на практике была выявлена вариативность эволюционных конституций, возможность реализации в них разных моделей и интересов при сохранении в целом традиционного управления, что впоследствии и было подтверждено практикой множества стран. Во-вторых, конституционализм был обогащен уникальным опытом выработки конституций с согласованием позиций множества участников разного ранга из разных стран. В-третьих, было продемонстрировано, что и при разработке конституций на территории с военным присутствием возможен конституционный процесс при активном участии населения и без навязывания ему чуждых образцов. В-четвертых, в результате принятия конституций на островах был приобретен конституционный опыт создания полусамостоятельного государства — первый опыт конституционного перехода от колонии к государственности. Помимо этого, конституционно-правовая интерпретация зарубежного практического российского конституционного опыта и дарования конституций «на окраинах» империи открывает новые грани становления современного конституционализма, а исследование связанных с ее созданием событий и фактов делает картину конституционной истории человечества более полной.

³¹ В письмах Павла I достаточно часто встречаются замечания, показывающие, что он соотносил свои распоряжения с национальным характером и культурой народа, к которому их должны были применить. Так, в письме Томаре от 27 февраля 1799 г. Павел I пишет, что княжение на островах фанариота «не может быть там удобно с нравами горячими и необузданными жителей, кои никогда не преклонятся спокойно взирать на угнетения, подобные чинимым в Молдавии и Валахии» (см.: АВПРИ. Ф. Константинопольская миссия. Оп. 90. Д. 1409. Л. 54).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Адмирал Ушаков : сборник документов и материалов : в 3 т. / под ред. Р. И. Мордвинова. — Т. 2. — М., 1952.
2. Андреева Г. Н. Дубровницкая (Рагузская) республика как образец для создания полунезависимого греческого государства в конце XVIII — начале XIX в.: к вопросу об источниках Ионической Конституции 1799 г. // Реформы и право. — 2011. — № 2.
3. Андреева Г. Н. Место Ионической конституции 1799 г. в мировых конституционных процессах: постановка проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2010. — № 3.
4. Баренбойм П. Древнеегипетские корни библейской конституции // Российская юстиция. — 1999. — № 1.
5. Ваксман В. Б., Пархоменко А. Г. Конституционализм и парламентаризм: становление и развитие в России. — Владивосток, 2010.
6. Гинзбург Ю. В. Василий Степанович Томара и Конституция Ионических островов 1799 г. // Публично-правовые исследования. — 2012. — № 3.
7. Гросул В. Я. Российский конституционализм за пределами России // Отечественная история. — 1996. — № 2.
8. Конституционное право России / под ред. В. А. Виноградова. — М., 2010.
9. Карнишина Н. Г. Конституционализм в России: теория и история. — Пенза, 2008.
10. Киричёк Е. В. Конституционное право России. — Тюмень, 2012.
11. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2013.
12. Конституционное право России : курс лекций. — М., 2013.
13. Конституция в XXI веке. Сравнительно-правовое исследование. — М., 2011.
14. Красняков Н. И. Конвергенция имперских институтов публичной власти в России // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности : материалы конференции, г. Новосибирск, 25—26 октября 2012 г. — Новосибирск, 2013.
15. Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России. — М., 2013.
16. Пархоменко А. Г. Конституционализм: Становление и развитие в России. — М., Воронеж, 2012.
17. Станиславская А. М. Адмирал Ф. Ф. Ушаков и Ионическая конституция 1799 года // Вопросы истории внешней политики СССР и международных отношений : сб. статей памяти акад. В. М. Хвостова. — М., 1972.
18. Петрунина О. Е., Клисунев С. Г. Эволюция государственного устройства Республики семи соединенных островов в 1799—1803 г. // Вестник Московского ун-та. Сер. 11 : Управление (государство и общество). — 2009. — № 2.
19. Станиславская А. М. Политическая деятельность Ф. Ф. Ушакова в Греции, 1798—1800 гг. — М., 1983.
20. Станиславская А. М. Россия и Греция в конце XVIII — начале XIX в. Политика России на Ионических островах 1798—1807 гг. — М., 1976.
21. Стрекозов В. Г. Конституционное право России. — М., 2012.
22. Формирование национальных независимых государств на Балканах (конец XVIII в. — 70-е годы XIX в.). — М., 1986.
23. Шейнис В. Власть и закон. Политика и конституции в России в XX—XXI веках. — М., 2014.
24. Шульженко Ю. Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. — М., 2008.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

THE ORIGINS OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISM AND THE PLACE OF RUSSIA IN GLOBAL CONSTITUTIONAL PROCESSES

ANDREEVA Galina Nikolayevna — Ph.D. in Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)

[g.n.andreeva@gmail.com]

117218, Russia, Moscow, ul. Krzhizhanovskogo, d. 15, kor. 2.

Review. The article is devoted to the problem of development of constitutional law. The author proves that Russia played a considerable role in preparation and adoption of the Constitution of the Ionian Islands in 1799 and 1803, as well as in creating other draft Constitutions for the Ionian Islands. The evaluation of Russia's contribution is made on the basis of a detailed examination of scientific literature and archival materials in Russia and on the island of Corfu (Greece), which made it possible to fill in the gap in the Russian constitutional history and to raise the question of its new interpretation, as well as to re-evaluate the peculiarities of the way Russia passed to its constitutional form of government. The Russian Empire in the late XVIII-early XIX centuries succeeded in creating constitutional documents that reflected evolutionary, rather than revolutionary transition to the constitutional form of government, though not in its territory. Thus, during the period of early constitutionalism the variability of such constitutions, the possibility to implement different models and interests while preserving traditional government in general were substantiated in practice, and, subsequently, they were confirmed by the practice of many countries. Constitutionalism was enhanced by the unique experience of drafting constitutions on the basis of coordination of opinions of many participants of different ranks from several countries. Russian experience justified that even in the case of drafting constitutions in the territories with foreign military presence, there is a possibility to implement the constitutional process, provided the population is actively involved into the process and alien patterns are not imposed on the population. As a result of adopting constitutions, the Islands acquired the constitutional experience of creating a semi-independent state. It was the first precedent of constitutional transition from the colonial status to the status of own statehood. Constitutional law interpretation of the constitutional experience of foreign countries and Russia and "granting" constitutions "on the outskirts" of the Empire reveal new facets of the formation of modern constitutionalism, whereas the examination of the relevant events and facts makes the picture of the constitutional history of the humanity more ultimate

Keywords: interpretation of the constitutional history, constitutional history of Russia, Ionian Constitution of 1799, Ионическая конституция 1799 г., Constitution of the Ionian Islands of 1803, alternative to revolutionary constitutions, establishment of a semi-independent state, Ottoman Empire position, peculiarities of Russian constitutionalism, value of the constitutional experience, evolutionary transition to the constitutional form of government.

BIBLIOGRAPHY

1. Admiral Ushakov. In 3 V.. / Ed. by R.I. Mordvinova. V. 2. M., 1952.
2. *Andreeva, G. N.* Dubrovnik (Raguzskaya) Republic as a model for creation of a semi-independent Greek state in the late XVIII – early XIX century.: the sources of the Ionian Constitution of 1799. // Reforms and Law. Scientific Analytical Journal. 2011. N. 2.
3. *Andreeva, G. N.* The role of the Ionian Constitution of 1799 in international constitutional processes: the problem setting // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. 2010. N. - 3.
4. *Barenboim P.* Ancient Egyptian origins of the Biblical Constitution // Russian Justice (Rossijskaia iustitsiia) 1999. №1.
5. *Vaksman V. B., Parkhomenko A. G.* Constitutionalism and Parliamentarism: foundation and development in Russia. Vladivostok, 2010.
6. *Ginzburg, U. V.* Vasilii Stepanovich Tomara and the Constitution of the Ionian Islands of // Public Law Researches. 2012. № 3.
7. *Grosul, V. Y.* Russian Constitutionalism outside Russia // National History. 1996. № 2.
8. Constitutional Law of Russia // Ed. by V.A. Vinogradov. M., 2010.
9. *Karnishina, N. G.* Constitutionalism in Russia: theory and history. Penza, 2008.
10. *Kirichek, E. V.* Constitutional Law of Russia. Tyumen, 2012.
11. *Kozlova, E. I., Kutafin, O. E.* Constitutional Law of Russia. M, 2013.
12. Constitutional Law of Russia. Course of Lectures. M., 2013.
13. Constitution in the XXI century. Comparative Law Research. M., 2011.
14. *Krasnyakob, N. I.* Convergence of imperial institutions of public authority in Russia // Innovative Development of the Legal Science as the Factor in Strengthening Russian Statehood: Materials of Conference, October 25–26, 2012, Novosibirsk, 2013.
15. *Narutto, S. V., Taeva, N. E., Shugrina, E. S.* Constitutional Law of Russia. M., 2013.
16. *Parkhomenko, A. G.* Constitutionalism: Foundation and Development in Russia. M., Voronezh, 2012.
17. *Stanislavskaya, A. M.* Ushakov and the Ionic Constitution of 1799 // Problems of History of Soviet Foreign Policy and International Relations. Coll. of articles in memory of Academician V.M.Khvostov. M., 1972.

18. *Petrulina, O. E., Klisunov, S. G.* The evolution of the state system of the Republic of Seven United Islands in 1799–1803 // Journal of the Moscow State University. Ser. 11 Governance (the State and Society). M., 2009. № 2.
19. *Stanislavskaya, A. M.* Political Activity of F.F. Ushakov in Greece, 1798-1800. M., 1983.
20. *Stanislavskaya, A. M.* Russia and Greece in late XVIII – early XIX centuries. Russian Policy on the Ionian Islands in 1798–1807. M., 1976.
21. *Strekozov, V. G.* Constitutional Law of Russia. M., 2012.
22. Formation of independent national states in the Balkans (the end of XVIIIth century - 70s of XIXth century.). M., 1986.
23. *Sheynis, V.* Power and Law. Politics and Constitutions in Russia in XX-XXI centuries. M., 2014.
24. *Shulzhenko, Y. L.* Essay on Russian constitutionalism during the monarchic period. M., 2008

М. В. Варлен*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. Большинство современных демократических государств политические партии признаются необходимым элементом механизма реализации народовластия, в связи с чем партиям должна обеспечиваться возможность быть представленными в выборных органах государственной власти. Теория и практика представительного народовластия являются такой же неисчерпаемой темой для исследователей, как и сам исторический процесс постоянного поиска в динамичном мире новых форм наиболее гармоничного сосуществования общества и государства, гражданина (их объединений) и власти. Политические партии отделены от государства. Деятельность политических партий распространяется на всю территорию страны. Любая политическая партия организуется для того, чтобы отстаивать власть легальным способом, через выборы. Как в России, так и в других государствах партии являются ключевым участником избирательных правоотношений. Основная тенденция современного российского избирательного законодательства связана с расширением основ участия в выборах политических партий не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Реальным подтверждением возрастающей роли партий в избирательном процессе является растущее число выборов, проводимых на основании распределения мандатов между партийными списками пропорционально числу поданных голосов. Реформа федерального законодательства, проведенная в 2012 г., стала основанием указанного процесса. Интересен опыт применения зарубежного законодательства, предлагающего разнообразные модели правовой регламентации региональных отделений и структур политических партий. Помимо общих ориентиров в избирательной сфере и выработанных единых избирательных стандартов каждое государство находит собственный, самобытный путь к обеспечению демократических, легитимных выборов. В статье затрагиваются дискуссионные вопросы избирательного процесса, правовой регламентации политических партий и их отделений и др.

Ключевые слова: Россия, зарубежные страны, конституция, народовластие, политическая партия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, выборы, правовое регулирование.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.035-044

Демократизм Российской Федерации находит свое выражение в закреплении принадлежности всей власти народу. Политическая воля народа имеет различные формы объек-

тивизации, выступает на разных уровнях своей организации¹. Одной из форм осуществления гражданами принадлежащей им власти служат выборы. Точно подмечает О. Е. Кутафин: «Наи-

¹ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 4.

© Варлен М. В., 2016

* Варлен Мария Викторовна, директор Института магистратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент
mvvarlen@msal.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

более существенный признак выборов — прямое волеизъявление граждан и выдвижение ими из своей среды представителей для осуществления народовластия»².

Политические партии, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают участниками электоральных правоотношений, обеспечивают участие граждан в политической жизни общества, способствуют росту правосознания, гражданской активности и социальной свободы населения, его информированности, взаимодействия гражданского общества и государства и тем самым способствуют сохранению целостности, стабильности и устойчивости политической системы³.

Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что «именно политические партии <...> содействуют по смыслу статьи 13 Конституции Российской Федерации, процессу волеобразования народа <...>, что, в свою очередь, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийной политической системы, способной адекватно выражать интересы и потребности общества как в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, так и в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований»⁴.

Становление партийной системы в федеративном государстве в силу его сложного территориально-политического устройства имеет определенную специфику. В аспекте участия политических партий в региональном и муниципальном избирательных процессах имеет значение и законодательно установленный порядок создания партий, поскольку основная их цель — выражение политической воли граждан, в том числе и специфических региональных интересов.

В Российской Федерации не предусматривается возможность создания и деятельности межрегиональных, региональных и местных политических партий (вывод основан на требованиях части второй статьи 3 Федерального закона «О политических партиях»⁵). Кроме того, существует однозначный запрет на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (часть третья статьи 9 Федерального закона «О политических партиях»). Правовая позиция по этому вопросу выражена и Конституционным Судом РФ, который не усмотрел нарушений Конституции со стороны федерального законодателя⁶.

В юридической литературе соответствующие нормы оцениваются неоднозначно. Интересной представляется предложенная Д. Д. Доленко проекция такого законодательного решения на политическую действительность ФРГ: «Закон не позволил бы зарегистрировать ни ХДС/ХСС Германии (конфессиональная плюс объединенная), ни Христианско-социальный

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2012. С. 108.

³ Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России. М., 2007. С. 67.

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

⁵ Федеральный закон от 11 июля 2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 23.05.2015) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина» // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 5260 ; постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

союз, действующий только на территории земли Бавария (региональная), ни партию датского меньшинства земли Шлезвиг-Гольштейн Южно-шлезвигский союз избирателей (национальная плюс региональная)⁷. В других федеративных и регионалистских государствах (Австрии, Индии, США, Италии, Испании) существование региональных партий тоже допускается. Умышленно игнорируя унитарный характер государства, можно, ввиду сложной системы регионализма, в список примеров включить и Великобританию, где существуют регистры партий Уэльса, Северной Ирландии и Шотландии (в них включены, например, Уэльская национальная партия, Шинн Фейн (североирландская националистическая партия), Шотландская национальная партия⁸; последние имеют достаточно серьезную сепаратистскую направленность, однако представлены даже в британском парламенте).

Российскими учеными часто критикуется именно выраженная политическая мотивированность указанного выше итогового решения Конституционного Суда РФ: существованием серьезных вызовов со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил⁹. Тем не менее исторические факторы конституирования политических партий в названных зарубежных государствах также нельзя полностью оставлять без внимания.

В Российской Федерации отмечается тенденция к тому, что политические партии становятся не только основным, но и зачастую единственным участником избирательного процесса, поскольку при определенных условиях право участия кандидата в выборах путем выдвижения может быть фактически реализовано только в составе списка, выдвинутого избирательным объединением¹⁰. Но если на

выборах федерального уровня выдвигать кандидатов и списки кандидатов во всех случаях имеет право только политическая партия, то на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — еще и ее региональное отделение (если оно создано в данном субъекте РФ), а на выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований — дополнительно местное отделение партии (при условии создания в соответствующем субъекте РФ и соответствующем муниципальном образовании). При этом для муниципального уровня федеральный законодатель предусмотрел очень важное льготное правило о возможности участия в выборах депутатов представительных органов, глав муниципальных образований также иного общественного объединения, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом (абзац 25 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹¹).

Учитывая существующие законодательные ограничения, основными участниками избирательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации становятся именно региональные и местные отделения политических партий, что актуализирует вопрос о правовом регулировании их статуса.

Зарубежное законодательство предлагает разнообразные модели правовой регламентации региональных отделений и структур политических партий¹². Особенности отчасти обусловлены принадлежностью той или иной

⁷ Доленко Д. Д. Сравнительный анализ правового положения политических партий в федеративных государствах на примере ФРГ и РФ // Известия Рос. гос. педагогич. ун-та им. А.И. Герцена. 2009. № 101. С. 214.

⁸ Берлявский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83). С. 50 ; Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании // Политэк. 2008. Т. 4. № 4. С. 264–265.

⁹ Лапаева В. В. Конституционные гарантии защиты политических прав и свобод (к разработке правовой доктрины) // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru> (дата обращения: 18.10.2014).

¹⁰ Турищева Н. Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 46—50.

¹¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹² Цапко М. И. Модели конституционно-правового закрепления статуса региональных отделений политических партий // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 12–15.

правовой системы к определенному типу правовой семьи и, как следствие, своеобразием юридической техники (например, законодательство стран англосаксонского типа — Великобритании, США — содержит лишь нормы общего характера, касающиеся свободы объединений и избирательных прав, а региональные отделения в своей деятельности опираются на правовые обычаи; в то же время законодательство о политических партиях ФРГ в целом отличается детальной проработкой всех аспектов их деятельности, в том числе на региональном уровне). С другой стороны, модель правовой регламентации создания и деятельности региональных отделений политических партий обусловлена уровнем развития соответствующих структур. Так, при всей полноте регулирования правового статуса политических партий немецкое законодательство никак не связывает их институционализацию с общей численностью и количеством региональных отделений¹³. В Российской Федерации, напротив, законодательством устанавливается специальное требование о наличии региональных отделений политических партий и требования к их минимальному количеству и численности, хотя и отмечается существенная либерализация этих положений в последние годы.

Важно учитывать, что объем полномочий политической партии и ее региональных отделений законодательством напрямую увязывается с уровнем выборов (федеральном, региональном или местном), на котором происходит выдвижение кандидатов (формирование партийного списка), и статусом самого избирательного объединения (партией в целом, ее региональным или местным отделением). Ограничения полномочий проявляются в правах представлять избирательное объединение во взаимоотношениях с другими участниками избирательного процесса, участвовать в агитационной деятельности, осуществлять финансирование избирательной кампании, а также участвовать в отзыве выдвинутых им кандидатов, списка кандидатов.

В связи с участием политических партий в избирательном процессе интересна трансформация правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в части порядка наделения полномочиями. В первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был установлен выборный порядок замещения соответствующей должности. В период 2004–2012 гг. гражданин Российской Федерации мог быть наделен полномочиями соответствующего должностного лица по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта. Такое законодательное нововведение выдержало немало критики в юридической литературе и было предметом неоднократного оспаривания в Конституционном Суде РФ, однако его противоречия Конституции установлено не было. Порядок участия политических партий в этом процессе законодательно не регулировался и, если и допускался, то был в значительной части неясным.

В 2012 году произошел возврат к выборной процедуре, что отчасти соответствует общей тенденции, существующей в зарубежных странах, когда форма правления в субъектах отвечает принятой в федеральном центре¹⁴, поскольку промежуточный порядок замещения должности в большей степени соответствовал парламентскому типу организации власти. Специфика участия политических партий в избирательном процессе проявилась в том, что на основании измененного Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵, а также Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

¹³ Доленко Д. Д. Указ. соч. С. 215.

¹⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М. : БЕК, 2000. Т. 1–2. Часть общая. С. 717.

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

выдвижение кандидатов на соответствующую должность, осуществляемое политическими партиями, должно быть поддержано депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Конкретное количество лиц, необходимое для поддержки кандидата (в рамках определенного федеральным законодателем коридора от 5 до 10 %) надлежит устанавливать субъектам Российской Федерации самостоятельно. Одновременно Президенту РФ было предоставлено право проведения консультаций с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ названные положения законодательства были оспорены в Конституционном Суде РФ с указанием на необоснованность ограничения таким образом избирательных прав граждан, а также возложением на местное самоуправление не свойственных ему полномочий. Появившееся же полномочие Президента РФ заявители охарактеризовали как возможность произвольного вмешательства во внутрипартийные дела.

Тем не менее Конституционный Суд признал соответствующие положения законодательства не противоречащими Конституции Российской Федерации и оценил их как дополнительные гарантии представительности соответствующих должностных лиц¹⁶.

В определенной степени подтверждением возрастающей роли партий в избирательном

процессе является растущее число выборов, проводимых на основании распределения мандатов между партийными списками пропорционально числу поданных голосов. Основанием для этого стала реформа федерального законодательства, проведенная в 2012 году. В соответствии с частью четвертой статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не менее 50 % депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 50 % депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

Нельзя сказать, что это определяющее направление развития избирательного законодательства во всем мире. Формирование выборных региональных органов государственной власти может как подчиняться общегосударственным принципам избирательной системы, так и иметь существенные отличия. Так, например, в ФРГ проблемы реализации партийного представительства в законодательных органах на федеральном уровне и уровне земель практически идентичны в силу использования одних и тех же принципов пропорциональной избирательной системы¹⁷. То же можно сказать и о региональном избирательном процессе в США, хотя там и используется принципиально иной тип избирательной системы. В то же время в Великобритании, несмотря на традиционность мажоритаризма, отмечается тенденция

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

¹⁷ См. подробнее: Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 5–15; Он же. «Избыточные» мандаты — 2: региональная победа принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6 (79). С. 101–106.

к появлению элементов пропорциональности именно на уровне региональных выборов при общей консервативности процедур формирования общегосударственного парламента. При этом важно, что соответствующие элементы вводятся в правовую систему именно на местном уровне¹⁸.

В России устойчивой является позиция о переходном характере решения об обязательном введении пропорционального представительства на уровне законодательных органов субъектов РФ. По мнению авторов Концепции развития российского законодательства, подготовленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, «оно в большей степени продиктовано желанием федерального законодателя усилить представительство федеральных политических партий в региональных парламентах... Принцип федерализма предполагает, чтобы избирательные системы субъектов Российской Федерации строились на основе не унификации их главных параметров, а максимального учета особенностей субъектов Федерации»¹⁹.

Первоначально федеральным законодателем устанавливалось исключительно рамочное правовое регулирование вопросов формирования государственных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в связи с чем названные субъекты были уполномочены самостоятельно определять избирательную систему, а следовательно — регулировать вопросы партийного участия в избирательном процессе. Некоторыми учеными поддерживается именно такой подход на том основании, что соответствующая область общественных отношений является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а местная специфика может весьма существенным образом отражаться на практике реализации той или иной избирательной системы²⁰.

Действительно, многочисленные юридические и политологические исследования демонстрируют, что для субъектов Российской Федерации новое законодательное решение не во всех случаях оказалось эффективным и целесообразным. До 2003 года при выборах в региональные законодательные собрания доминировала мажоритарная избирательная система. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается уже более 10 субъектов, перешедших на выборах представительных органов власти на полностью пропорциональную избирательную систему. Ранее других к пропорциональной системе перешли 9 субъектов: Санкт-Петербург, Дагестан, Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Амурская и Московская области и Ненецкий автономный округ²¹.

Дело в том, что недостатки пропорциональной системы естественным образом проявляются как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Особенно это актуально для тех регионов, где исполнительные органы формируются законодательными (представительными). В таких условиях значительная пропорционализация региональных и муниципальных выборов может приводить к кризисным явлениям в процессе функционирования государственных органов, поскольку способна породить их неустойчивость. Одновременно пропорциональная избирательная система несовместима с институтом отзыва депутатов, в связи с чем этот институт упраздняется в случае, если все депутатские мандаты или их часть в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (часть 2.1 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Это означает, что население данного муниципального образования лишается одной из

¹⁸ Берляевский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4 (83). С. 51.

¹⁹ Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М. : Городец, 2004. С. 132.

²⁰ См. подробнее: Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 87–98; Тхабисимова Л. А. Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 13–15.

²¹ Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009 : Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М. : Панорама, 2009. С. 7–8.

форм непосредственного осуществления местного самоуправления²².

Помимо этого, пропорциональная избирательная система во всех случаях требует наличия влиятельных партий, способных сформировать устойчивое большинство, что в условиях региона (на местах) представляется более сложным, нежели на федеральном уровне. Так, исследование, проведенное Д. С. Михеевым, свидетельствует о том, что на муниципальном уровне действуют главным образом непартийные территориальные общественные объединения, в том числе организации территориального общественного самоуправления, которые тесным образом связаны с интересами и нуждами избирателей. На практике именно они выдвигают большинство кандидатов в депутаты муниципальных выборных органов, защищающих эти интересы и нужды²³, поэтому применение пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) может создавать угрозу искажения волеизъявления избирателей. Кроме того, на местном уровне, несомненно, в первую очередь решаются проблемы населения муниципального образования. По справедливому замечанию Е. С. Шугриной, если решение вопросов местного значения предоставляется лишь федеральным коллективным субъектам с условием представительства более чем в половине регионов России (т.е. политическим партиям), это означает централизацию управления на местах, и таким образом «происходит выхолащивание права на местное самоуправление, подмена местных интересов общефедеральными; решение бытовых вопросов заменяется политическими целями»²⁴. Одновременно не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе

муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Возможная неэффективность пропорциональной системы связывается также и с особенностями электорального поведения, характеризующегося отсутствием доверия к политическим партиям во многих регионах и на муниципальном уровне в Российской Федерации. Вероятно, в российской правовой системе многие проблемы, связанные с реализацией законодательства об участии политических партий в выборах, связаны сугубо с национальными особенностями функционирования партийной системы, которые не всегда возможно решить исключительно путем правового регулирования. В частности, Конституционный Суд РФ указал, что применение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне, особенно на поселенческом, связано с соблюдением ряда условий, отвечающих требованию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления. К таким условиям Конституционный Суд отнес:

- 1) наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей в том числе участие в осуществлении местного самоуправления;
- 2) наличие общественных объединений, обладающих правом на участие в избирательном процессе;
- 3) эффективное партийное функционирование членом местного сообщества²⁵. Все указанные факторы напрямую связаны прежде всего с политической активностью обще-

²² Шугрина Е. С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне // *Муниципальное право*. 2011. № 11. С. 4.

²³ Михеев Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2013. № 1. С. 2–3.

²⁴ Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 4.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // *СЗ РФ*. 2011. № 29. Ст. 4557.

ственных объединений на местах. Между тем в целом уровень взаимодействия политических партий и муниципальной власти в России оценивается почти всеми экспертами как весьма низкий²⁶. Как отмечает В. А. Борисов, на современном этапе и международный опыт местного самоуправления свидетельствует о кризисе участия партий в муниципальной власти²⁷.

Согласимся с Н. А. Михалевой, что федеральный законодатель, к ведению которого отнесена защита прав и свобод человека и гражданина, определяет не только основы реализации гражданами России конституционного права на объединение в политические партии, условия признания общественного объединения политической партией, их статуса, но и введе-

ние ограничений, необходимых и соразмерных конституционно значимым целям²⁸.

Вероятно, наиболее обоснованной будет передача решения вопроса о выборе избирательной системы при формировании региональных и местных выборных государственных органов в ведение субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований. При сохранении правового регулирования деятельности региональных партийных подразделений на уровне федерального законодательства порядок их участия в выборах должен отвечать местной специфике. Без учета таких особенностей не всегда будет действенным применение пусть даже апробированных и эффективных иностранных законодательных решений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Берлявский Л. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 4 (83).
2. Борисов В. А. Роль партийной идентификации в формировании конкурентных политических стратегий // Связи с общественностью в политике / под ред. В. Э. Гончарова. — СПб., 2000.
3. Доленко Д. Д. Сравнительный анализ правового положения политических партий в федеративных государствах на примере ФРГ и РФ // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. — 2009. — № 101.
4. Исаев Б. А. Развитие партийной системы Великобритании // Политэкс. — 2008. — Т. 4. — № 4.
5. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2012. — 592 с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — М., 2000. — Т. 1—2 : Часть общая.
7. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М., 2004.
8. Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003—2009 : Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. — М., 2009.
9. Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России. — М., 2007.
10. Михеев Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2013. — № 1.
11. Румянцев А. «Избыточные» мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. — 2009. — № 6 (73).
12. Румянцев А. «Избыточные» мандаты — 2: региональная победа принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. — 2010. — № 6 (79).
12. Турищева Н. Ю. Пропорционализация российских выборов: общие направления и особенности // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 4.
13. Тхабисимова Л. А. Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 9.

²⁶ Измаилова Д. Н. Вопросы оптимизации взаимодействия муниципальной власти с политическими партиями // Астраханский государственный университет. URL: <http://www.aspu.ru> (дата обращения: 18.10.2014).

²⁷ Борисов В. А. Роль партийной идентификации в формировании конкурентных политических стратегий // Связи с общественностью в политике / под ред. В. Э. Гончарова. СПб., 2000. С. 61.

²⁸ Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России. М., 2007. С. 69.

14. Цапко М. И. Модели конституционно-правового закрепления статуса региональных отделений политических партий // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 5.
15. Черепанов В. А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. — 2013. — № 6.
16. Шугрина Е. С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне // Муниципальное право. — 2011. — № 11.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF POLITICAL PARTIES PARTICIPATION IN REGIONAL AND MUNICIPAL ELECTIONS IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

VARLEN Marina Viktorovna — Head of the Master's Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Doctor of Law, Associate Professor.
[mvvarlen@msal.ru]
123995, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The majority of modern democratic states recognize political parties as a necessary element of implementation of the rule of the people (democracy). Therefore, they should be provided with the opportunity to be represented in elected bodies of the government. The theory and practice of representative democracy are inexhaustible sources for researchers, as well as the historical process of continuous search for new forms of the most harmonious coexistence of the state and law, the citizen (their associations) and the government. Political parties are independent from the state. Political parties activity work within the territory of the whole country. Any political party is founded to assert power in a legitimate way by means of elections. Both in Russia and in other countries political parties are key participants of electoral legal relations. The main tendency of the contemporary Russian electoral legislature is the expansion of the foundations of participation of political parties in the elections held not only at the federal level, but also at regional and municipal levels. The real proof of the increasing role of political parties in the electoral process is the growing number of elections held on the basis of the distribution of seats between party lists in proportion to the number of votes cast. The federal legislation reform carried out in 2012 became the basis of this process. The experience of application of foreign laws offering a variety of forms of legal regulation of regional branches and structures of political parties has evolved. In addition to the general guidelines in the sphere of elections and generally accepted unified election standards, each state finds its own distinctive way to ensure democratic, legitimate elections. The article addresses controversial issues of the electoral process, legal regulation of political parties and their branches, etc.*

Keywords: *Russia, foreign countries, constitution, rule of the people (democracy), political party, state authorities, local self-government agencies, elections, political governance.*

BIBLIOGRAPHY

1. Berlyavsky, L. Transformation of the UK electoral system // Comparative Constitutional Review. 2011. № 4 (83).
2. Borisob, V. A. The role of party identification in the formation of competitive political strategies // Public Relations in Politics / Ed. by B.E. Goncharova. SPb., 2000.
3. Dolenko, D. D. Comparative analysis of the legal status of political parties in the federal states on the example of the FRG and the RF // Proceedings of the Herzen Russian State Pedagogical University. 2009. № 101.
4. Isaev, B. A. The development of the UK party system // Politeks. 2008. Volume 4. № 4.
5. Kozlova, E. I., Kutafin, O. E. Constitutional Law of Russia. M., 2012. P. – 592.
6. Constitutional (State) Law of Foreign Countries. In 4 volumes. V. 1-2. General part / Ed. by Prof. B.A. Strashun, M., 2000.
7. The concept of development of the Russian legislation / Ed. by T.Y. Habrieva, Y.A. Tikhomirov, Y.P. Orlovsky, M., 2004.

8. *Kynev, A.* Parliamentary elections of Russian regions in 2003-2009: The first stage of implementation of the proportional electoral system. М., 2009.
9. *Mikhaleva, N. A.* Parliamentary and Presidential Elections in Russia. М., 2007.
10. *Mikheev, D.S.* Ways of Democratization of the Municipal Electoral Process // *Municipal Service: Legal Issues.* 2013. № 1.
11. *Rumyantsev, A.* "Excessive" mandates and the problem of legitimacy in German electoral law // *Comparative Constitutional Review.* 2009. №6(73).
12. *Rumyantsev, A.* "Excessive" mandates-2: Regional Victory of the Principle of Proportionality // *Comparative Constitutional Review.* 2010. № 6 (79).
13. *Turischeva, N. Y.* Proportionalization of: General Trends and peculiarities // *Constitutional and Municipal Law.* 2012. № 4.
14. *Tkhabisimova, L. A.* Contemporary Russian electoral process under federalization // *Constitutional and Municipal Law.* 2007. № 9.
15. *Tsapko, M. I.* Models of constitutional law consolidation of the status of regional branches of political parties // *Administrative and Municipal Law.* 2011. № 5.
16. *Cherepanov, V. A.* Proportional electoral system: pros and cons // *Journal of Russian Law.* 2013. № 6.
17. *Shugrina, E.C.* Whether the implementation of proportional electoral system at the municipal level violates the Constitution // *Municipal Law.* 2011. №11.

С. А. Васильев*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОЙ АТТЕСТАЦИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ РОССИИ¹

Где нет поощрения к чему,
особливо от правительства, того будет меньше
и, дело скажу, будет гораздо меньше.

А. И. Радищев

Аннотация. Развитие современного российского государства показывает, что на современном этапе оно не может нормально функционировать без активного включения общественности в данный процесс. Публичная власть идет по пути передачи части своих функций в частные руки по мере возможности и в рамках действующего конституционно-правового регулирования. Многие задачи уже сегодня решают различные институты гражданского общества, оставляя за государством функции «ночного сторожа». При этом не следует останавливаться на достигнутом и ждать новых инициатив от действующей власти. Законодательство позволяет общественности активно включаться в решение публичных вопросов, в том числе влиять на сами органы государственной власти. Развивая такую тенденцию, на суд читателя выносится идея интеграции в правоприменительную практику общественно-государственной аттестации. Суть такой деятельности заключается в том, что уже созданные государственно-общественные формирования (общественные палаты, общественные советы при государственных органах, общественно-наблюдательные комиссии) могли бы проводить свою общественную аттестацию чиновников в рамках законодательства. Государственный служащий получал бы общественную оценку, которая учитывалась бы руководителем соответствующего подразделения при формировании кадрового состава. Безусловно, увольнять сотрудников по итогам такого мероприятия нельзя, так как для этого существуют специальные процедуры, установленные законодательством. Однако решение вопросов о повышении или понижении в должности, поощрении или наказании государственных служащих руководителем структурного подразделения осуществлялось бы проще и понятнее для всех заинтересованных в этом субъектов. Государственно-общественную аттестацию должны проводить специалисты в данной сфере, входящие в состав государственно-общественного формирования при соответствующем органе власти, пользующиеся наибольшим авторитетом (лидеры и активисты профсоюзных движений, представи-

¹ Данная статья подготовлена в рамках государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации на оказание услуг (выполнение работ) ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», НИР «Модель профессионально-общественной аттестации в сферах бизнеса и государственного управления».

© Васильев С. А., 2016

* Васильев Станислав Александрович, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
mnogoslov@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

тели ветеранских организаций и т.д.). При этом самим органом или государственно-общественным формированием при нем должны быть четко определены требования к лицам, проводящим такую аттестацию. По ее итогам представляется возможным выработать механизм общественного поощрения наиболее добросовестных сотрудников, в том числе представление таких лиц к общественным наградам.

Ключевые слова: государственно-общественная аттестация, аттестация, общественный контроль, государственно-общественные формирования, государственные служащие, должностные лица, общественная оценка, гражданское общество, взаимодействие, общественное мнение, общественные объединения.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.045-052

В современном мире важную роль в любом демократическом государстве играет честное и открытое осуществление государственной власти. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года В. В. Путин отметил, что его работа и работа всех остальных государственных органов — это ответственность за страну. Она формируется «не лозунгами и призывами, а когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама “вкalyвает” во имя страны, города, региона, поселка и каждого гражданина, учитывает общественное мнение. Власть не должна быть изолированной кастой»².

Слова В. В. Путина не являются открытием в государственном управлении. Еще Н. Макиавелли писал, что во внутренних отношениях главная задача государя — «не навлекать на себя ненависти и презрения подданных и быть угодным народу»³.

Для эффективного обеспечения прозрачной работы власти необходимо давать возможность институтам гражданского общества знакомиться с отдельными сторонами работы государства. С начала 2000-х годов государство само стало привлекать представителей общественности для объективного отражения законности своих действий. Итогом такой деятельности стало создание Общественной пала-

ты в Российской Федерации и в ее субъектах, различных общественных советов при государственных органах, общественных наблюдательных комиссий и т.д.

Инициатором создания таких формирований является государство в лице его органов, а в их состав входят как представители общественности, так и в некоторых случаях сотрудники этих государственных органов. С их помощью государство объективно узнает потребности населения, общественность вносит свои идеи, планируются совместные мероприятия, направленные на защиту интересов личности, общества, государства и т.д. Например, общественные советы по защите прав малого и среднего предпринимательства при прокуратурах субъектов Российской Федерации созданы по инициативе Генеральной прокуратуры РФ⁴.

Как утверждал Б. С. Крылов, «стабильность государственной власти во многом зависит от поддержки ее общественным мнением»⁵. Однако общественность еще не в полной мере доверяет государству в целом и отдельным чиновникам, причиной чему — коррупция. Как отмечает И. Н. Гайдарева, уровень коррупции в системе государственной службы в последние годы настолько возрос, что данная проблема приобрела политический характер и стала реальной угрозой безопасности России⁶. Причем

² Официальный сайт «Президент России». URL: <http://www.kremlin.ru/news/17118> (дата обращения: 24 января 2014 года).

³ Макиавелли Н. Государь // Избранные сочинения. М. : Худож. литература, 1982. С. 354.

⁴ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М. : Юрайт, 2013.

⁵ Крылов Б. С. Проблемы влияния идеологии на общество и государство. М., 2013. С. 9.

⁶ Гайдарева И. Н. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1 : Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 3.

особенно остро этот вопрос стоит в тех органах власти, которые непосредственно взаимодействуют с населением⁷.

Л. Ю. Грудцына также отмечает, что отношение россиян к таким должностным лицам, как депутаты выборных органов государственной власти России, не самое уважительное и вызвано во многом неуважением самой власти к народу⁸. Таким образом, по мнению российских правоведов, население не доверяет всем должностным лицам, даже тем, которых само избирает.

И для этого есть основания. Прямо о недостатках действующих государственных служащих в научной литературе и средствах массовой информации говорится мало, но о необходимости улучшения образовательного и профессионального уровня должностных лиц пишут многие. Так, Н. А. Щеголева отмечает, что без повышения качества осуществления кадровой политики, привлечения к участию в аттестации служащих независимых экспертов невозможно формирование сильной России в будущем⁹.

Помимо доктринальных воззрений на данную проблему в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» в качестве цели ее реализации обозначено формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики¹⁰. В 2014 г. действие данной программы завершилось, и можно подвести некоторые итоги. Помимо всего положительного, что было сделано в этой сфере, остаются и некоторые нерешенные проблемы, касающиеся коррупции и профессионализма государственных служащих.

Для того чтобы попытаться преодолеть такую негативную ситуацию, предлагается использовать общественно-государственную профессиональную аттестацию государственных служащих и иных государственных должностных лиц. Данные полномочия представляется возможным возложить на государственно-общественные формирования при органах публичной власти. Причем такая аттестация не должна носить определяющего характера, поскольку формирование кадрового аппарата государственных органов на основании п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вовсе не общественная прерогатива, но определенный общественный статус такие чиновники получать должны. Это будет влиять на отношение к ним со стороны руководства и коллег. Кроме того, данная информация должна быть известной всем желающим. Под влиянием всех этих факторов чиновник, получивший общественное одобрение, как представляется, будет еще более добросовестно относиться к своим обязанностям, зная, что общество его ценит. Нерадивый же государственный служащий попадет под особое внимание руководства и общества, что в скором времени или изменит его в лучшую сторону, или приведет к его увольнению.

На сегодняшний день в законодательстве не закреплено, а в доктрине не выработано четкое понятие аттестации.

Так, на основании ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» «аттестация сотрудников Следственного комитета проводится в целях определения их соответствия замещаемой должности и уровня их квалификации»¹¹. Данную норму можно трактовать таким образом, что аттестация — это определение возможности про-

⁷ Агеев И. В. Реализация антикоррупционной программы как инструмент укрепления доверия между Федеральной миграционной службой и институтами гражданского общества // Гражданское общество и органы внутренних дел: проблемы, противоречия и формы взаимодействия : материалы Всерос. науч.-практ. конференции. М. : Академия управления МВД России, 2008. С. 127.

⁸ Грудцына Л. Ю. Государство и гражданское общество. М. : Юркомпани, 2010. С. 223–224.

⁹ Щеголева Н. А. Кадровая политика и государственная служба в современной России // Конституционное право и политика : сборник материалов междунар. науч. конференции, юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. М. : Юрист, 2012. С. 572, 575.

¹⁰ О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10 августа 2012 г.) // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

¹¹ О Следственном комитете Российской Федерации : Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

должения службы сотрудником и выполнение им соответствующих требований на основе его личных качеств и квалификации.

Основываясь на логике ч. 1 ст. 26 Положения о порядке прохождения военной службы, аттестацию можно трактовать как определение соответствия занимаемой воинской должности и перспектив дальнейшего служебного использования служащих¹².

Таким образом, аттестация — это проверка уже проходящих службу чиновников на их пригодность к осуществлению задач, которую определяет государство. В отношении военнослужащих и сотрудников Следственного комитета РФ государство в лице соответствующих руководителей и проводит аттестацию.

Концептуально схожие, но имеющие свои особенности определения аттестации имеют место в российской науке.

По мнению В. М. Колокольцева, аттестация — это строгий и объективный смотр деятельности, оценка динамики развития, соответствие аттестационным показателям¹³. То есть должны быть установлены какие-то показатели, конкретные критерии для того, чтобы оценивать аттестуемого на соответствие этим определенным стандартам.

Рассматривая аттестацию государственных служащих, Ю. Н. Стариков подчеркивал, что это деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной процедуры в целях выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности¹⁴. На основе приведенного мнения ученого аттестацию должна проводить комиссия, т.е. орган, который специально для этого создан.

Е. П. Поплавская под аттестацией понимает проводимую в различных формах периодическую обязательную процедуру оценки теоретических и практических знаний и навыков, личностных качеств служащего, осуществляемую аттестационными комиссиями государственного органа, с которым у служащего заключен контракт, результатом которой является продолжение, изменение или прекращение служебного контракта¹⁵. Данный автор под субъектом, проводящим аттестацию, понимает исключительно коллектив других государственных служащих.

Е. М. Крючкова считает, что правовое закрепление понятия «аттестация» является бессмысленным, т.к. в каждой конкретной сфере устанавливаются свои требования к аттестуемым¹⁶. Таким образом, она допускает творческий подход к проведению аттестации и самостоятельное определение требований к тем, кто необходим для той или иной должности.

Принимая в целом данную позицию, полагаем, что народ, являясь единственным источником власти в соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, в лице общественных формирований также может устанавливать критерии и проводить аттестацию тех, кто принимает участие в управлении государством. Как справедливо отмечает С. С. Зенин, данная деятельность может осуществляться на федеральном, региональном и местном уровнях¹⁷. При этом необходим научно обоснованный подход к определению соответствующих критериев, на основании которых могут выдаваться дипломы, присваиваться статусы, звания и т.д. Это далеко не самая объемная работа, которая может иметь большое практическое значение.

На начальных этапах развития этой идеи важно сформировать требования к тем, кто

¹² Вопросы прохождения военной службы : Указ Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 (ред. от 25 марта 2013 г.) // СЗ РФ. 1999. 20 сентября. № 38. Ст. 4534.

¹³ Колокольцев В. М. Пять лет от аттестации до аттестации // Вестник Магнитогор. гос. технич. ун-та им. Г.И. Носова. 2008. № 1. С. 5.

¹⁴ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. М., 2002. Т. 2 : Государственная служба. Управление. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 134.

¹⁵ Поплавская Е. П. Понятие аттестации государственных гражданских служащих // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2008. № 2. С. 256.

¹⁶ Крючкова Е. М. Аттестация как фактор развития творческого потенциала библиотечного специалиста // Библиосфера. 2008. № 3. С. 54.

¹⁷ Зенин С. С. Динамизм конституционного принципа народовластия в Российской Федерации: теоретический аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 6.

может осуществлять общественную аттестацию государственных служащих. По сути, в данном случае будут использованы элементы представительной демократии, т.к. все заинтересованные граждане не смогут это делать. Такую деятельность должны осуществлять признанные специалисты в данной сфере. Например, ветераны и почетные работники государственных органов, специалисты с признанной высокой квалификацией и т.д. Тем более необходимо учитывать, что по мере возрастания роли такой общественно-государственной оценки служащих возрастет и число заинтересованных лиц, готовых «продавать» аттестацию в рамках своих полномочий. Общественно-государственная аттестация не должна стать элементом и без того разросшегося бюрократического аппарата, источником возникновения и развития коррупции, для чего к такой деятельности необходимо допускать материально и организационно незаинтересованных патриотов-профессионалов.

На практике такая деятельность уже начинает постепенно развиваться. Необходимо подчеркнуть, что ее инициатива идет не от государства, которое само всячески содействует гражданскому обществу в России, а от общественности. Так, руководство Ассоциации юристов России призывает ввести единый квалификационный экзамен для всех, кто имеет отношение к праву: прокуроров, следователей, юристов, трудящихся на госслужбе и др. На съезде Ассоциации, прошедшем 22 февраля 2012 года в Москве, было предложено использовать механизм отбора, который уже применяется при приеме в сообщества судей, адвокатов и нотариусов; функцию экзаменатора члены АЮР готовы взять на себя¹⁸. По результатам своих проверок Ассоциация юристов намерена выдавать соответствующие сертификаты.

На примере Ассоциации юристов России видно, что общественные объединения имеют

возможность различным образом влиять на государственные органы, допускать до осуществления публично значимых функций лиц, которым доверяет общественность.

Способом общественного признания заслуг государственных служащих перед государством и его гражданами является присуждение общественных наград. Однако в настоящее время в данной сфере отсутствует системность, которая выражается в том, что далеко не все субъекты, выдающие такие награды, учитывают традиции и принципы построения наград, действующее нормативное правовое регулирование, отечественный и зарубежный опыт.

В настоящее время данную сферу на законодательном уровне регламентирует только последний абзац ст. 24 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁹, которая только допускает возможность присвоения таких наград; а также некоторые другие правовые акты, позволяющие отдельным видам государственных служащих получать такие награды²⁰.

Как справедливо отмечает А. В. Малько, «недостаточная степень развития многих социально ценных общественных отношений напрямую связана с недостаточной степенью использования поощрительных мер»²¹. Но если общество ощущает, а ученые об этом говорят прямо, то необходимо давать гражданам то, что они заслужили не только от имени государства, но и от имени общества.

О. Л. Зорин, определяя поощрение военнослужащих, подчеркивает, что позитивно воздействовать на поведение военнослужащих могут не только государственные, но и негосударственные органы²².

В настоящее время общественные объединения выдают такие общественные награды, как «Ветераны подразделений особого риска»,

¹⁸ Портал «Московские новости». URL: http://pda.mn.ru/accident_enforcement/20120222/312066543.html. (дата обращения: 28 марта 2012 г.).

¹⁹ Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

²⁰ О Федеральной службе безопасности : Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ (ред. от 21 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

²¹ Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. М. : Юридический центр-Пресс, 2004. С. 162.

²² Зорин О. Л. Поощрение военнослужащих: руководство по практическому применению // За права военнослужащих, 2013.

«За возрождение служебного собаководства в России»²³, «За бескорыстное служение», «За профессиональное мастерство»²⁴ и т.д.

По нашему мнению, данное направление необходимо развивать, систематизировав общественные награды по определенным классификационным критериям в законодательстве. Следует сказать, что и эта инициатива идет от общественности²⁵.

На уровне субъектов Российской Федерации создаются органы, состоящие из государственных служащих и представителей общественности, которые занимаются присвоением наград. Например, для проведения общественной оценки документов о присвоении гражданам наград Московской области и обеспечения объективного подхода к этому процессу в регионе функционирует Совет по наградам Московской области²⁶.

Безусловно, присвоение наград не подпадает под любое определение понятия «аттестация», но может быть одним из результатов объективного общественно-государственного признания эффективного функционирования государственных служащих.

На основании проведенного исследования необходимо сделать вывод о том, что для эффективного осуществления государственной власти посредством организации работы государственных органов необходимо уделять большое внимание вопросам подбора кадров для государственной службы. С течением вре-

мени государство становится все более открытым для общества. Появляются дополнительные возможности для общественного контроля, осуществляется взаимодействие некоммерческих формирований с различными государственными органами в разнообразных формах и по самым разным направлениям, что положительным образом сказывается на жизни каждого отдельного гражданина и государства в целом. В развитие обозначенной тенденции необходимо активизировать дальнейшее участие населения в формировании и работе государственных органов.

Демократия в России не может ограничиваться одними выборами, граждане должны иметь возможность влиять на государство посредством участия в формировании его кадрового состава. Государственные чиновники не должны быть неприкосновенными личностями, вольными вершить все, что им угодно, необходимо без всякой иронии воспринимать их в обществе как слуг народа, и они сами должны это четко осознавать.

Вместе с тем нельзя забывать и о культуре отношения простых граждан к тем, кто заботится об общественном благе. Нельзя забывать положительный советский опыт по формированию уважительного отношения к государственным органам и их служащим. Без взаимного уважения каждого представителя общества и государства невозможно функционирование правового государства.

²³ Проект «Общественная награда» // Официальный сайт региональной общественной организации Академия русской символики «МАРС». URL: <http://www.simvolika.org/project01.htm> (дата обращения: 27 января 2014 г.).

²⁴ Общественные награды как средства мотивации персонала // Официальный сайт межотраслевого объединенного комитета по наградам. URL: <http://premia-rf.ru/obsshhestvennye-nagrady/> (дата обращения: 27 января 2014 г.).

²⁵ Проект «Общественная награда».

²⁶ О наградах Московской области : Закон Московской области от 22 декабря 2006 г. № 243/2006-ОЗ (ред. от 30 декабря 2013 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. 29 декабря. № 244.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агеев И. В. Реализация антикоррупционной программы как инструмент укрепления доверия между Федеральной миграционной службой и институтами гражданского общества // Гражданское общество и органы внутренних дел: проблемы, противоречия и формы взаимодействия : материалы Всероссийской научно-практической конференции. — М. : Академия управления МВД России, 2008.
2. Гайдарева И. Н. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1 : Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. — 2011. — № 3.
3. Грудцына Л. Ю. Государство и гражданское общество. — М., 2010.
4. Зенин С. С. Динамизм конституционного принципа народовластия в Российской Федерации: теоретический аспект // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 11.
5. Колокольцев В. М. Пять лет от аттестации до аттестации // Вестник Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова. — 2008. — № 1.
6. Крылов Б. С. Проблемы влияния идеологии на общество и государство. — М., 2013.
7. Крючкова Е. М. Аттестация как фактор развития творческого потенциала библиотечного специалиста // Библиосфера. — 2008. — № 3.
8. Макиавелли Н. Государь // Избранные сочинения. — М., 1982.
9. Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. — М., 2004.
10. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус, науч. ред. А. Ю. Винокуров. — М., 2013.
11. Поплавская Е. П. Понятие аттестации государственных гражданских служащих // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. — 2008. — № 2.
12. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. — Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — М., 2002.
13. Щеголева Н. А. Кадровая политика и государственная служба в современной России // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной конференции, юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. 28–30 марта 2012 г. — М. : Юрист, 2012.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

CONSTITUTIONAL LAW FOUNDATIONS AND PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION OF SOCIAL AND STATE

CERTIFICATION OF PUBLIC OFFICIALS IN RUSSIA

VASILYEV Stanislav Alexandrovich — Ph.D. in Law, Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[mnogoslov@mail.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

*«Where there is no encouragement, especially from the government, there will be less done, and even much less done»
A.I. Radishchev*

Review. *The development of the modern Russian state shows that at this stage it cannot function properly without rigorous involvement of the public in this process. Public authority is moving towards the transfer of its functions to the private sector to the extent possible and within the framework of existing constitutional law regulations. Many tasks today are performed by various institutions of civil society, leaving it up to the state to carry out the function of the "night watchman". However, we must not rest on our laurels and wait for new initiatives launched by the current government. The legislation allows the public to be actively involved in solving public issues, including exercising influence on public authorities. In building on this trend, we bear on court of the reader the idea of integrating social and state certification process into law enforcement practice. The gist of such activity is that state and public institutions that have already been established (public chambers and public councils under government bodies, public and supervisory committees) are eligible to carry out public certification of state*

servants within the framework of current legislation. Such a state servant would be given public evaluation that would be taken into account by the head of the relevant department when developing personnel. By all means, employees may not be dismissed on the ground of certification results, as there are special procedures established by the legislation for this purpose. However, resolving the issues of promotion or demotion, rewording or sanctioning of state servants by a head of a structural subdivision would be easier and more understandable for all parties concerned. State and public certification must be carried out by the experts in this area who are the most respectable staff members of state and public formations (the leaders and activists of the trade union movement, representatives of veterans' organizations, etc.). At the same time, a state authority or a state and public formation should set clear requirements for experts in charge of such certification. Following this procedure, there is a possibility to develop the schemes of public encouragement of the most conscientious employees including their recommendation for the public awards.

Keywords: *state and public certification, certification, public control, state and public formations, state servants, public officials, public evaluation, civil society, interconnection, public opinion, non-governmental (public) association*

BIBLIOGRAPHY

1. Ageev, I. V. Implementation of anti-corruption as the means of building confidence between the Federal Migration Service and the institutions of civil society // Civil society and the bodies of internal affairs: problems, contradictions and forms of interaction: Materials of All-Russian scientific-practical conference. M.: Academy of the Russian Interior Ministry Control, 2008.
2. Gaydareva, I. N. Actual problems of anti-corruption enforcement in the system of public service // Bulletin of the Adygeya State University. Series 1: "Regional Studies: philosophy, history, sociology, jurisprudence, political science, cultural studies". 2011. N. 3.
3. Grudtsyna, L. Y. The State and the Civil Society. – M., 2010.
4. Zenin, S.S. The dynamism of the constitutional principle of democracy in the Russian Federation: theoretical aspect // State power and local self-government. 2013. N. 11.
5. Kolokoltsev, V. M. Five years from certification to certification // Bulletin of the Magnitogorsk State Technical University. G.I. Nosov. 2008. № 1.
6. Krylov, B.S. Problems of ideological influence on the society and the state. M., 2013.
7. Kryuchkov, E. M. Certification as a factor of development of creative potential of the library specialist // Bibliosphera. 2008. № 3.
8. Machiavelli N. The Prince // Nicollo Machiavelli. Selected works, M., 1982.
9. Malko, A. V. Policy of benefits and rewards. M., 2004.
10. Handbook of the Prosecutor / Ed. by S.G. C.Г. Kekhlerov, O.S. Kapinus, Sc. Ed. A.Y.Vinokurov. – M., 2013.
11. Poplavskaya, E.P. The concept of certification of state civil servants // Proceedings of the Tula State University. Economic and Legal Sciences. 2008. N.2.
12. Starilov, Y. N. The Course of General Administrative Law. V. 2. State Service. Administrerial actions. Legal acts of state administration. Administrative Justice. M., 2002.
13. Shchegoleva N. A. Personnel policy and public service // Constitutional Law and Politics: Collection of materials of the International Scientific Conference: the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University . March 28–30, 2012. M.: Jurist, 2012

Т. В. Калугина*

КОНСТИТУИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье дается определение понятию «конституирование», а также рассматриваются предусмотренные нормами действующего конституционно-правового законодательства формы самоорганизации Государственной Думы Федерального Собрания РФ, региональных законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований. Кроме того, в статье уделяется особое внимание таким конституирующим процедурам, как проверка и подтверждение полномочий избранных депутатов, которые широко применялись советскими представительными органами и, по мнению Е. И. Козловой, напрасно не используются в настоящее время.

Автором анализируется и сравнивается содержание нормативных правовых актов советского и постсоветского периодов в части регламентации указанных процедур, устанавливается, когда и при каких обстоятельствах в современной России произошел отказ от проверки и подтверждения депутатских полномочий российскими представительными органами, а также предпринимается попытка дать ответ на следующие вопросы: целесообразна и эффективна ли проверка депутатских полномочий, осуществляемая в постсоветское время избирательными комиссиями? Не лучше ли вернуть представительным органам осуществление данной процедуры, которая на протяжении более 70 лет являлась неотъемлемым элементом их конституирования?

На основе анализа положений действующего федерального законодательства в статье сделан вывод о том, что проверка полномочий депутата, осуществляемая в настоящее время избирательными комиссиями, недостаточно эффективна. Для решения выявленной проблемы предлагается: во-первых, отнести процедуры по проверке и подтверждению депутатских полномочий к компетенции соответствующих представительных органов; во-вторых, законодательно прописать механизм взаимодействия избирательных комиссий и представительных органов в части проверки депутатских полномочий; в-третьих, дополнить соответствующие нормативные правовые акты нормой, лишаящей избранного депутата права решающего голоса до тех пор, пока он документально не подтвердит фактическое прекращение полномочий, несовместимых с депутатским статусом.

Ключевые слова: конституирование, элементы конституирования, конституирующие процедуры, вновь избранный депутат, подтверждение полномочий, мандатная комиссия, органы народного представительства, советские представительные органы, представительные органы РФ, Государственная Дума, законодательные (представительные) органы

© Калугина Т. В., 2016

* Калугина Татьяна Валерьевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Магаданского филиала Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

kalugina.tatiana2009@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

государственной власти субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований, избирательная комиссия, депутат представительного органа, полномочия депутата, депутатский мандат.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.053-068

Я была последней аспиранткой, защитившей диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук под научным руководством Екатерины Ивановны Козловой в сентябре 2012 года. Екатерина Ивановна была моим Учителем, Наставником и Другом. Часто вспоминаю ее мудрые и добрые советы, бережно храню в сердце светлую память о ней.

На лекциях по конституционному праву, а также в наших беседах Екатерина Ивановна с сожалением упоминала об утрате современными российскими представительными органами некоторых важных элементов конституирования, которые были характерны для российских представительных органов советского типа.

В широком смысле термин «конституирование» (от лат. *constituere* — устанавливать, упорядочивать, организовывать) означает «составление, установление, определение состава, содержания чего-либо»¹. В юридической науке под конституированием понимаются «предпринимаемые государственным органом или органом местного самоуправления шаги по внутренней самоорганизации». Например, в парламенте конституированием является избрание председателя парламента и его заместителей, формирование комитетов и комиссий парламента, фракций и депутатских групп и т.д. Как правило, конституирование происходит в первые недели после избрания (образования) органа².

В рамках данной статьи мы рассмотрим процедуры самоорганизации (конституирования) органов народного представительства, предусмотренные нормами действующего конституционно-правового законодательства, а также уделим внимание одной из конституирующих (организационных) процедур, которая применялась советскими представительными

органами и, по мнению Е. И. Козловой, напрасно не используется в настоящее время. Речь пойдет о процедуре проверки и подтверждения полномочий вновь избранных депутатов представительного органа.

Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятым 22 января 1998 г.³ (далее — Регламент Государственной Думы 1998 г.), предусмотрены следующие организационные мероприятия, которые охватываются термином «конституирование»: формирование временной депутатской рабочей группы по подготовке первого заседания Государственной Думы нового созыва (ч. 1 ст. 32.1); избрание на первом заседании Государственной Думы Счетной комиссии Государственной Думы, Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы и Временного секретариата Государственной Думы (ч. 1 ст. 34); *проведение на первом заседании Государственной Думы выборов Председателя Государственной Думы и его заместителей (ч. 1 ст. 36); образование Комитета Государственной Думы по регламенту и организации работы Государственной Думы (п. «у» ч. 1 ст. 20, ч. 6 ст. 35) и иных комитетов, избрание их председателей, первых заместителей и заместителей (ст. 19–22); регистрация фракций (ч. 1 ст. 17); образование Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики (ст. 31), Комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами (ст. 31.1), и др.*

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

¹ Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. М. : Инфра-М, 2003.

² Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М. : Норма, 2001. С. 296.

³ Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД.

субъектов Российской Федерации»⁴ предусматривает лишь две формы конституирования региональных законодательных (представительных) органов государственной власти: формирование фракций и других депутатских объединений (п. 4 ст. 4), а также создание комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами (п. 3.1 ст. 12). При этом в п. 8 ст. 4 названного Закона подчеркивается, что указанные органы вправе самостоятельно решать вопросы организационного обеспечения своей деятельности.

К примеру, законами субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, предусматриваются достаточно разнообразные конституирующие процедуры, характерные для их законодательных (представительных) органов государственной власти. В их числе — утверждение структуры указанных органов; утверждение персонального состава депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе; утверждение регламента законодательного (представительного) органа государственной власти, а также положений о его постоянных комитетах (комиссиях); образование и упразднение комитетов и комиссий, утверждение и изменение их состава, определение полномочий и порядка их деятельности; избрание и освобождение от должности председателя законодательного (представительного) органа государственной власти и его заместителей, а также председателей и заместителей председателей постоянных комитетов, комиссий и т.д.⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ закрепил следующие формы конституирования представительных органов муниципальных образований: избрание председателя соответствующего представительного органа (п. 14 ст. 35) и формирование фракций (ст. 35.1).

Анализ действующего федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что такие конституирующие процедуры, как проверка и подтверждение полномочий вновь избранных депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также представительных органов муниципальных образований, в России на федеральном уровне нормативно не предусмотрены.

Вместе с тем проверке и подтверждению депутатских полномочий уделялось значительное внимание в целом ряде нормативных правовых актов советского периода. О принципиальной важности указанных процедур в то время свидетельствует тот факт, что их правовая регламентация осуществлялась на высшем конституционном уровне, поскольку нормы, закрепляющие необходимость проверки и подтверждения полномочий народных избранников, содержались во всех советских конституциях России.

Помимо российских конституций 1918, 1925, 1937 и 1978 гг., необходимость осуществления данных процедур предусматривалась и регламентировалась в целом ряде законов как союзного, так и республиканского уровня.

Обычно процедура проверки и подтверждения депутатских полномочий рассматривается в рамках организационной деятельности представительных органов и включает в себя работу мандатной комиссии, которая проверяет полномочия вновь избранных депутатов, принятие решения соответствующим представительным органом о признании депутатских полномочий либо о признании выборов отдельных депутатов недействительными, а также выдачу депутатских удостоверений. Мы же рассмотрим данную процедуру более комплексно и широко, охватив своим вниманием и те процедуры, которые предшествуют работе мандатной комиссии, а именно — работу избирательных комиссий в период избирательной кампании по выборам депутатов, вклю-

⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ред. от 13.07.2015) // Российская газета. 1999. 19 октяб.

⁵ Более подробно об этом см.: Калугина Т. В. Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 149–151.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.06.2015) // Российская газета. 2003. 8 октяб.

чающую в себя среди прочего установление итогов голосования, регистрацию избранных депутатов, выдачу им свидетельств об избрании, а также передачу в мандатную комиссию документов, необходимых для проверки депутатских полномочий. Комплексное рассмотрение исследуемой процедуры поможет уяснить роль каждого из названных органов, а также более четко разграничить компетенцию каждого из них в рамках ее реализации.

Согласно положениям Конституции РСФСР 1918 г. выборы в представительные органы (Советы) производились в присутствии избирательной комиссии и представителя местного Совета (ст. 67). Весь материал по производству выборов поступал в соответствующий Совет, который для проверки выборов назначал мандатную комиссию (ст. 71, 72). Мандатная комиссия проводила проверку, о результатах которой докладывала Совету. Совет решал вопросы об утверждении спорных кандидатов. В случае неутверждения того или иного кандидата Совет назначал новые выборы (ст. 73–75).

В Инструкции о порядке перевыборов волостных и сельских Советов, утвержденной постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 2 декабря 1918 г.⁷ (далее — Инструкция 1918 г.) предусматривалось, что сельские Советы созывались и открывались председателем соответствующей сельской избирательной комиссии на другой день после окончания выборов (ст. 13 раздела IV). Председатель сельской избирательной комиссии предлагал Совету избрать из своей среды председателя, после чего передавал ему избирательный протокол о ходе выборов вместе с жалобами и заявлениями граждан (ст. 9 раздела III, ст. 14 раздела IV). Сельский Совет рассматривал заявления и жалобы и если находил, что кто-либо из делегатов избран неправильно, то лишал его полномочий и либо постановлял произвести перевыборы делегата, либо замещал его первым по порядку кандидатом (ст. 15 раздела IV). Согласно ст. 17, 18 раздела IV Инструкции 1918 г. волостные съезды Советов созывались и открывались председателем соответствующей волостной избирательной комиссии. Волост-

ной съезд избирал мандатную комиссию для проверки полномочий своих членов. Аналогичное правило содержалось и в параграфе 6 Положения о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах, утвержденного постановлением ВЦИК от 31 октября 1922 г.⁸, в соответствии с которым губернский съезд Советов на своем открытии через специально избранную мандатную комиссию проверял полномочия своих членов.

В соответствии со ст. 33, 34 Инструкции о перевыборах городских и сельских Советов и о созыве волостных (районных), уездных (окружных) и губернских (областных) съездов Советов, утвержденной Декретом ВЦИК от 11 августа 1924 г.⁹, для проверки правильности выборов депутатов и их полномочий съездами Советов избирались мандатные комиссии. Съезды Советов по докладам мандатных комиссий выносили постановления о правильности произведенных выборов на съезды и о правомочности делегатов. Аналогичные по смыслу нормы содержались и в ст. 40, 41 Инструкции о перевыборах в Советы, утвержденной постановлением Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 16 января 1925 г.¹⁰ Таким образом, в период действия Конституции РСФСР 1918 г. избирательные комиссии проводили выборы в Советы и передавали материалы по производству выборов в соответствующий Совет; мандатные комиссии осуществляли проверку выборов, а также докладывали о результатах проверки соответствующему Совету; Совет по докладу мандатной комиссии принимал решение об утверждении кандидатов, а в случае неутверждения какого-либо кандидата назначал новые выборы. В соответствии с нормативными правовыми актами 1918 и 1922 гг. на съездах Советов проверялись полномочия делегатов, избранных на съезд, а в соответствии с нормативными правовыми документами, принятыми в 1924 и 1925 гг., на съездах осуществлялась и проверка правильности выборов депутатов, и проверка их полномочий.

Конституция РСФСР 1925 г. содержала норму, в соответствии с которой проверка правильности выборов в Советы производилась избирательными комиссиями, а проверка пра-

⁷ СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 901.

⁸ СУ РСФСР. 1922. № 72–73. Ст. 907.

⁹ СУ РСФСР. 1924. № 71. Ст. 695.

¹⁰ СЗ СССР. 1925. № 6. Ст. 55.

вильности полномочий делегатов, избираемых на съезды Советов, — мандатными комиссиями (ст. 73).

В инструкциях о выборах, которые утверждались актами ВЦИК в 1925, 1926, 1930 и 1934 гг., были закреплены схожие по смыслу нормы, предусматривавшие избрание съездами всех уровней мандатных комиссий для проверки полномочий избранных делегатов и заслушивание их докладов¹¹.

В соответствии с положениями, закрепленными в Конституции РСФСР 1937 г., Верховный Совет РСФСР избирал Мандатную комиссию, которая проверяла полномочия его депутатов. По представлению Мандатной комиссии Верховный Совет РСФСР принимал решение либо признать полномочия, либо кассировать выборы отдельных депутатов (ст. 34).

Согласно ст. 36 и 40 Положения о выборах в Верховный Совет РСФСР, утвержденного постановлением ВЦИК от 16 февраля 1938 г.¹² (далее — Положение от 16 февраля 1938 г.), соответствующие окружные избирательные комиссии устанавливали результаты выборов по округам (п. «е» ст. 40) и выдавали избранным депутатам удостоверения об избрании (п. «з» ст. 40), а Центральная избирательная комиссия регистрировала депутатов, избранных в Верховный Совет РСФСР (п. «г» ст. 36), и сдавала Мандатной комиссии Верховного Совета РСФСР делопроизводство по выборам (п. «д» ст. 36). Нужно отметить, что в Положении о выборах в Верховный Совет РСФСР, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 ноября 1946 г.¹³, в части регламентации рассматриваемых нами процедур содержались правила, полностью аналогичные тем, что были закреплены в ранее действовавшем Положении от 16 февраля 1938 г.

На Мандатную комиссию Верховного Совета РСФСР возлагалась проверка полномочий его депутатов и представление на его рассмотрение предложений о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными¹⁴.

В соответствии с правилами, закрепленными в Положении о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР, утвержденном постановлением Верховного Совета РСФСР 29 июля 1939 г.¹⁵ (далее — Положение от 29 июля 1939 г.), на выборах в краевые и областные Советы окружные избирательные комиссии устанавливали результаты выборов по соответствующему округу (п. «г» ст. 33) и выдавали избранным депутатам удостоверения об избрании (п. «д» ст. 33), а краевая, областная избирательная комиссия регистрировала избранных депутатов в краевой, областной Совет депутатов трудящихся (п. «г» ст. 30) и сдавала мандатной комиссии краевого, областного Совета депутатов трудящихся делопроизводство по выборам (п. «д» ст. 30).

Регулирование исследуемых нами процедур при проведении выборов в окружные Советы депутатов трудящихся национальных и административных округов, в районные, городские и районные в городах, а также сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся осуществлялось в соответствии с аналогичными по содержанию правилами.

Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 октября 1947 г.¹⁶, а также Положение о выборах в краевые, областные,

¹¹ См.: ст. 54, 55 Декрета ВЦИК от 13 октября 1925 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов» // СУ РСФСР. 1925. № 79. Ст. 603 ; ст. 51, 52 Декрета ВЦИК от 4 ноября 1926 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов» // СУ РСФСР. 1926. № 75. Ст. 577 ; ст. 67 постановления ВЦИК от 20 октября 1930 г. «Об утверждении Инструкции о выборах в Советы и на съезды Советов» // СУ РСФСР. 1930. № 4. Ст. 654 ; ст. 65 постановления ВЦИК от 1 октября 1934 г. «Об утверждении Инструкции о выборах в Советы и на съезды Советов РСФСР» // СУ РСФСР. 1934. № 36. Ст. 226.

¹² СУ РСФСР. 1938. № 4 ст. 47.

¹³ Известия СДТ СССР. 1946. № 278.

¹⁴ См.: п. 1 ст. 9 Положение о постоянных комиссиях Верховного Совета РСФСР, утвержденного Законом РСФСР от 19 июля 1968 г. (ред. от 01.07.1987) // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 142.

¹⁵ Известия СДТ СССР. 1939. № 178.

¹⁶ Ведомости ВС СССР. 1947. № 36.

окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 2 октября 1950 г.¹⁷, в части правового регулирования проверки и подтверждения депутатских полномочий закрепляли нормы, совпадавшие по содержанию с теми, что были закреплены в действовавшем ранее Положении от 29 июля 1939 г.

На мандатные комиссии Советов всех уровней (поселковых, сельских, районных, городских, краевых и областных) возлагалась проверка депутатских полномочий и представление на рассмотрение соответствующего Совета предложений о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными¹⁸.

В статье 4 Закона СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР»¹⁹ содержалась норма, в соответствии с которой Советы всех уровней избирали мандатные комиссии для проверки полномочий народных депутатов. По представлению мандатной комиссии Совет принимал решение о признании полномочий депутатов, а в случае выявленных комиссией нарушений законодательства о выборах — решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными.

Депутаты Советов имели депутатские удостоверения и нагрудные знаки, которые выдавались им после признания соответствующим Советом полномочий депутатов²⁰.

Таким образом, в период действия Конституции РСФСР 1937 г., а также в течение всего

последующего времени вплоть до принятия Конституции РФ 1993 г. полномочия между органами, участвующими в реализации рассматриваемых нами процедур, распределялись следующим образом:

- окружные комиссии на выборах депутатов представительных органов соответствующего уровня устанавливали результаты выборов по округам и выдавали избранным депутатам удостоверения об избрании;
- избирательная комиссия, организующая выборы соответствующего уровня, регистрировала избранных депутатов и сдавала мандатной комиссии соответствующего представительного органа делопроизводство по выборам;
- мандатная комиссия осуществляла проверку полномочий избранных депутатов и представляла на рассмотрение соответствующего представительного органа предложения о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными;
- представительный орган на основании представления мандатной комиссии принимал соответствующие решения, после чего депутатам, в отношении которых было принято решение о признании их полномочий, выдавалось депутатское удостоверение.

Конституция 1978 г. (в ред. от 10.12.1992) сохранила норму, в соответствии с которой Съезд народных депутатов РФ по представлению избираемой им мандатной комиссии принимал решение о признании полномочий депутатов,

¹⁷ Указ. соч. 1950. № 30.

¹⁸ См.: п. 1 ст. 54 Закона РСФСР от 19 июля 1968 г. «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» (ред. от 21.02.1985); п. 1 ст. 67 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О районном Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 28.05.1986) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653; п. 1 ст. 76 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 29.01.1986) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст. 654; ст. 49, 51 Закона РСФСР от 20 ноября 1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 01.07.1987) // Ведомости ВС РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1593; п. 1 ст. 9 Положения о постоянных комиссиях местных Советов народных депутатов РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1983 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1983. № 10. Ст. 318.

¹⁹ Закон СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» (ред. от 19.04.1979) // Ведомости ВС СССР. 1972. № 39. Ст. 347; 1979. № 17. Ст. 277.

²⁰ См.: ст. 1, 2 Положения о нагрудном знаке депутата Верховного Совета РСФСР, утвержденного постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 сентября 1979 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 37. Ст. 940; ст. 1, 2 Положения о нагрудном знаке депутата местного Совета народных депутатов РСФСР, утвержденного постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 сентября 1979 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 37. Ст. 941.

а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 106).

Законом РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» (в ред. от 18.01.1985)²¹ предусматривалось, что Центральная избирательная комиссия на основании протоколов окружных избирательных комиссий подводила итоги выборов в Верховный Совет РСФСР в целом по республике, а также производила регистрацию депутатов, избранных по каждому избирательному округу (п. «и» ст. 29, ст. 55). При этом Центральная избирательная комиссия могла отказать в регистрации депутата и признать выборы недействительными, если в ходе выборов или при подсчете голосов либо определении результатов выборов по округу имелись нарушения указанного Закона (ст. 55). Кроме того, в полномочия Центральной избирательной комиссии входила передача Мандатной комиссии Верховного Совета РСФСР документации, необходимой для проверки полномочий депутатов указанного органа по каждому избирательному округу (п. «к» ст. 29). Каждая из окружных избирательных комиссий после опубликования в печати списка депутатов Верховного Совета РСФСР, зарегистрированных Центральной избирательной комиссией, выдавала избранному по соответствующему округу депутату удостоверение о его избрании, которое заменялось депутатским удостоверением после утверждения Верховным Советом РСФСР его полномочий (ст. 58).

В статье 29 (п. «ж», «з», «и»), ст. 52 и 56 Закона от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР»²² содержались нормы, аналогичные тем, что были закреплены в Законе РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР»: комиссия, организующая выборы соответствующего уровня (краевая, областная, Московская, Ленинградская городская, окружная (автономного округа), районная, городская, районная в городе, поселковая или сельская) подводила итоги выборов в соответствующий Совет народных депутатов (п. «ж» ст. 29), регистрировала депутатов, избранных в соответствующий Со-

вет народных депутатов (п. «з» ст. 29), а также передавала мандатной комиссии соответствующего Совета народных депутатов документацию, необходимую для проверки полномочий депутатов по каждому избирательному округу (п. «и» ст. 29). Кроме того, комиссия, организующая выборы, могла отказать в регистрации депутата и признать выборы недействительными, если в ходе выборов или при подсчете голосов либо определении результатов выборов по округу имелись нарушения Закона (ст. 52). Каждая из окружных избирательных комиссий после опубликования списка депутатов, зарегистрированных соответствующей избирательной комиссией, выдавала избранному по округу депутату удостоверение о его избрании. После утверждения Советом народных депутатов полномочий депутата выданное ему удостоверение об избрании депутатом заменялось депутатским удостоверением (ст. 56).

Регламент Верховного Совета РСФСР, принятый 26 марта 1980 г.²³, предусматривал, что на первой сессии вновь избранный Верховный Совет РСФСР избирал Мандатную комиссию и по ее представлению принимал решение о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 9, 27).

Оценивая содержание Законов РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» и от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» в сравнении с рассмотренными ранее положениями о выборах в Советы различных уровней от 16 февраля 1938 г., 29 июля 1939 г., 26 ноября 1946 г., 8 октября 1947 г. и от 2 октября 1950 г., можно отметить тенденцию к расширению полномочий избирательных комиссий, участвующих в организации и проведении выборов депутатов: согласно положениям о выборах, принятым в 1938–1950 гг., в компетенцию избирательных комиссий входила регистрация избранных депутатов, а также выдача им удостоверений об избрании; согласно законам о выборах, принятым в 1978–1979 гг., к полномочиям избирательных комиссий стало

²¹ Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 32. Ст. 845.

²² Закон РСФСР от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» (в ред. от 20.03.1987) // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 32. Ст. 784.

²³ Регламент Верховного Совета РСФСР от 26 марта 1980 г. (в ред. от 01.07.1987) // Ведомости ВС РСФСР. 1980. № 14. Ст. 350.

относиться еще и признание выборов отдельных депутатов недействительными в случае нарушений избирательного законодательства, допущенных в период избирательной кампании (до 1978 г. решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными мог принимать только представительный орган на основании результатов проверки, осуществляемой его мандатной комиссией).

Таким образом, благодаря расширению полномочий избирательных комиссий правильность выборов депутатов стала подвергаться двойной проверке, т.к. стало возможным признавать выборы отдельных депутатов недействительными и по решению избирательной комиссии (в результате первичной проверки), и по решению Совета (в результате вторичной проверки).

В 1989 г. в России произошло обновление избирательного законодательства в связи с принятием законов от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» (в более поздних редакциях указанных законов наименование государства «РСФСР» было заменено на «РФ»).

Законом РФ от 27 октября 1989 г. (в ред. от 03.11.1992) «О выборах народных депутатов РФ»²⁴ предусматривалось, что Центральная избирательная комиссия регистрировала избранных депутатов, подводила итоги выборов в целом по республике, публиковала в печати список избранных народных депутатов РФ, а также передавала мандатной комиссии Съезда народных депутатов РФ документацию, необходимую для проверки полномочий депутатов (п. 7, 8 ст. 21, ст. 49). Центральная избирательная комиссия могла признать выборы недействительными, если в ходе выборов или при подсчете голосов либо определении результатов выборов имели место нарушения данного Закона, и отказать в регистрации народного депутата РФ (ст. 49). Каждая из окружных избирательных комиссий после опубликования в печати списка народных депутатов РФ, зарегистрированных Центральной избирательной комиссией, выдавала

каждому избранному депутату удостоверение о его избрании (п. 9 ст. 23). При наличии всех документов, удостоверяющих избрание и регистрацию народного депутата РФ, ему взамен удостоверения, выданного окружной избирательной комиссией, выдавалось удостоверение народного депутата РФ и нагрудный знак народного депутата РФ (ст. 51).

Закон РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ»²⁵, распространявший свое действие на порядок подготовки и проведения выборов депутатов не только местных Советов (районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских), но и краевых, областных Советов народных депутатов, а также Советов народных депутатов городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов, в части регламентации порядка проверки и подтверждения депутатских полномочий содержал нормы, аналогичные тем, что были закреплены в Законе РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ».

В соответствии с положениями Закона СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» избираемая Съездом народных депутатов, Верховным Советом союзной, автономной республики, где создание Съезда не предусматривалось, местным Советом народных депутатов мандатная комиссия проверяла полномочия депутатов, после чего соответствующий представительный орган по представлению мандатной комиссии принимал решение о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 3). Депутаты имели депутатские удостоверения и нагрудные знаки депутата, которые выдавались им после признания Советом депутатских полномочий (ст. 40). В законах РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»²⁶ (ст. 3, 4) и от 15 ноября 1990 г. «О статусе народного депутата РСФСР»²⁷ (ст. 3, 4) содержались близкие по смыслу положения.

²⁴ Закон РФ от 27 октября 1989 г. (в ред. от 03.11.1992) «О выборах народных депутатов РФ» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305.

²⁵ Закон РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ» (в ред. от 03.07.1992) // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306.

²⁶ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 23. Ст. 279.

²⁷ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 25. Ст. 312.

Таким образом, на основании результатов проверки правильности выборов, которая осуществлялась соответствующей избирательной комиссией (первичная проверка), избранному депутату выдавалось удостоверение об избрании, а на основании результатов проверки полномочий избранного депутата, которая проводилась мандатной комиссией соответствующего представительного органа (вторичная проверка), избранному депутату выдавались депутатское удостоверение (взамен удостоверения об избрании), а также нагрудный знак. Кроме того, и соответствующая избирательная комиссия, и соответствующий представительный орган могли принять решение о признании выборов отдельных депутатов недействительными в случае выявленных нарушений избирательного законодательства, что являлось дополнительным свидетельством двойного контроля за чистотой полномочий народных избранников.

Согласно Временному регламенту Съезда народных депутатов РСФСР от 7 июня 1990 г.²⁸ первое после выборов заседание Съезда народных депутатов РСФСР открывал и вел Председатель Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РСФСР, а после избрания Председателя Верховного Совета РСФСР и его заместителей заседания Съезда начинал вести Председатель Верховного Совета РСФСР или его заместитель (ст. 10). Для проверки полномочий депутатов на первом после выборов заседании Съезд избирал из числа народных депутатов РСФСР Мандатную комиссию и по ее представлению принимал постановление о признании полномочий народных депутатов РСФСР, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными (ст. 11).

Принципиально важной по содержанию являлась ст. 12 Временного регламента, согласно которой до признания полномочий депутатов Съезд народных депутатов РСФСР принимал

решения только по повестке дня Съезда, по составам Секретариата, Мандатной и Редакционной комиссий Съезда (т.е. по организационным вопросам). Другие вопросы Съезд мог обсуждать, не принимая по ним решения до признания полномочий депутатов.

Ознакомившись с содержанием законов от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» и от 3 августа 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР», а также законов от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ», можно сделать вывод о том, что указанные законодательные акты регламентировали порядок проверки и подтверждения полномочий народных избранников в целом одинаково. Вместе с тем существенным отличием законов, принятых в 1989 г., является появление норм, предусматривающих несовместимость статуса народного депутата с его должностным положением²⁹.

Закрепление на законодательном уровне правила о несовместимости депутатского мандата и должностного положения повлекло за собой усложнение процедуры регистрации кандидатов в депутаты, выражающееся в том, что лица, замещающие должности, несовместимые с депутатским статусом, а также лица, являющиеся депутатами двух Советов, при выдвижении их кандидатами в депутаты в своих заявлениях должны были сообщить о намерении освободить занимаемые должности либо указать, в каком из Советов их депутатские полномочия будут прекращены досрочно в случае избрания их депутатами, либо сообщить о снятии своих кандидатур³⁰.

В соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденным Указом Президента РФ от 1 октября 1993 г.³¹, Центральная избирательная комиссия РФ устанавливала лиц, избранных

²⁸ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 7 июня 1990 г. (ред. от 25.10.1991) «О Временном регламенте Съезда народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 18; 1991. № 44. Ст. 1438.

²⁹ См.: ст. 12, 32 Закона РФ 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ», ст. 12, 34 Закона РФ 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ».

³⁰ См.: ст. 33 Закона РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РФ», ст. 35 Закона РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РФ».

³¹ Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

депутатами Государственной Думы по общефедеральному избирательному округу, выдавала им удостоверения об избрании (п. «н» ст. 17), определяла и опубликовывала общие итоги выборов (п. «м» ст. 17, ч. 1 ст. 40), а также составляла списки лиц, избранных депутатами Государственной Думы, и передавала их Мандатной комиссии Государственной Думы вместе с документацией, необходимой для проверки полномочий депутатов (п. «о» ст. 17). Кроме того, Центральная избирательная комиссия была вправе признать выборы по отдельным одномандатным избирательным округам, а также по общефедеральному избирательному округу недействительными, если допущенные при их проведении нарушения не позволяли с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей (ч. 6 ст. 38, ч. 2 ст. 40). Окружные избирательные комиссии после опубликования общих итогов выборов производили регистрацию и выдавали удостоверения об избрании депутатам, избранным по соответствующим одномандатным избирательным округам (ч. 2 ст. 41).

Статья 22 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, а также ст. 4 Положения о федеральных органах власти на переходный период, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г.³², предусматривали несовместимость статуса депутата Государственной Думы с должностным положением или деятельностью в государственных и иных органах. Депутат Государственной Думы не мог быть одновременно депутатом Совета Федерации, депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, не мог находиться на государственной службе, а также заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Лица, у которых должность, мандат или занятия были несовместимы с мандатом депутата Государственной Думы, на стадии выдвижения своей кандидатуры в период избирательной кампании брали на себя письменное обяза-

тельство о прекращении соответствующей деятельности в случае избрания. Несоблюдение вышеперечисленных ограничений влекло за собой признание избрания соответствующих лиц недействительным.

Регистрация избранного депутата, а также выдача ему удостоверения об избрании осуществлялась только в том случае, если депутат в 3-дневный срок после извещения о его избрании сообщал в письменном виде в соответствующую избирательную комиссию о сложении с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы (ст. 41 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году). Процитированная норма, обязывающая избранного депутата сложить полномочия, несовместимые со статусом народного избранника, являлась новеллой российского избирательного законодательства и имела важное практическое значение, поскольку гарантировала, что удостоверение об избрании сможет получить только тот, кто предоставил в соответствующую избирательную комиссию документированные доказательства фактического прекращения деятельности, несовместимой со статусом депутата Государственной Думы. Иначе говоря, письменное сообщение о фактическом сложении с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата, стало необходимым условием для выдачи лицу удостоверения об избрании.

Ныне действующая Конституция РФ 1993 г. не содержит норм, предусматривающих необходимость проверки и подтверждения депутатских полномочий на заседании представительного органа. Не предусматриваются указанные процедуры и постсоветским федеральным законодательством России. Что же послужило причиной для отказа от этих процедур? Попробуем разобраться.

Начало деятельности Государственной Думы 1-го созыва регулировалось Положениями ее Временного регламента³³, которые принимались отдельными блоками в период с 11 по 21 января 1994 г. Позже, 25 марта 1994 г., был принят постоянный Регламент Государ-

³² Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (ред. от 10.01.2003) // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

³³ См.: постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 января 1994 г. № 5-1 ГД, от 13 января 1994 г. № 6-1 ГД, от 13 января 1994 г. № 7-1 ГД, от 17 января 1994 г. № 11-1 ГД, от 17 января 1994 г. № 12-1 ГД, от 18 января 1994 г. № 15-1 ГД, от 21 января 1994 г. № 42-1 ГД // Ведомости ФС РФ. 1994. № 1. Ст. 36, 37, 38, 42, 43, 46, 73.

ственной Думы 1-го созыва³⁴. В отличие от Регламента Съезда народных депутатов РСФСР 1990 г., подробно регулировавшего процедуры проверки и подтверждения полномочий вновь избранных депутатов, ни Положения Временного регламента Государственной Думы 1-го созыва, ни ее постоянный Регламент не содержали норм, предусматривавших необходимость применения данных процедур. В ст. 31 постоянного Регламента Государственной Думы 1-го созыва говорилось лишь о том, что на ее первом заседании председательствующий сообщал палате фамилии избранных депутатов согласно списку, составленному на день открытия первого заседания Государственной Думы и официально переданному ей Центральной избирательной комиссией. Вместе с тем Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году все же предусматривало проверку полномочий народных избранников на заседании Государственной Думы 1-го созыва, поскольку в п. «о» ст. 17 Положения была закреплена норма, согласно которой Центральная избирательная комиссия передавала Мандатной комиссии Государственной Думы избирательную документацию для проверки полномочий избранных депутатов.

В Государственной Думе 1-го созыва функционировала Мандатная комиссия, избранная 14 января 1994 г. По результатам ее работы полномочия 444 депутатов, выборы которых состоялись 12 декабря 1993 г., были признаны только 6 апреля 1994 г. Кроме того, в январе 1995 г. возникли сложности с признанием полномочий одного из депутатов (С. П. Мавроди), т.к. Государственная Дума многократно не набирала голосов для этого решения. В конце концов Председатель Государственной Думы И. П. Рыбкин констатировал, что «процедура признания депутатских полномочий является не более чем традицией, не имеющей правового основания ни в одном законе», и выписал С. П. Мавроди депутатское удостоверение без

голосования³⁵. После данного инцидента механизм признания полномочий депутатов в Государственной Думе более не применялся³⁶ и не применяется по сей день.

Подтверждением этому может служить последовательное сокращение числа полномочий Мандатной комиссии Государственной Думы, которая в настоящее время преобразована в Комиссию по вопросам депутатской этики. В Регламенте Государственной Думы 1998 г. отсутствует даже упоминание о проверке данной комиссией полномочий избранных депутатов. Не относится проверка депутатских полномочий и к компетенции Комитета Государственной Думы по регламенту и организации ее работы, который занимается подготовкой к рассмотрению палатой вопросов о лишении депутата неприкосновенности (ст. 185.3–185.5 Регламента) и о досрочном прекращении полномочий депутата (ст. 18 Регламента). Кроме того, об отказе от применения Государственной Думой 2-го и всех последующих созывов процедуры проверки и подтверждения полномочий избранных депутатов свидетельствует исключение из числа полномочий Центральной избирательной комиссии РФ передачи избирательной документации в Государственную Думу. Единственное нормативно закреплённое упоминание о том, что Центральная избирательная комиссия РФ передавала документацию, необходимую для проверки полномочий депутатов, Мандатной комиссии Государственной Думы 1-го созыва, содержалось в п. «о» ст. 17 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году. В федеральных законах, регулировавших порядок организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы последующих созывов, данное полномочие больше ни разу не упоминалось. При проведении выборов депутатов Государственной Думы 2-го созыва к полномочиям Центральной избирательной комиссии РФ стало относиться

³⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 25 марта 1994 г. № 80-1 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания — Парламента РФ» // Ведомости ФС РФ. 1994. № 3. Ст. 160.

³⁵ Состав Государственной Думы первого созыва (1994–1995). Динамика численного состава // Электронное периодическое издание «Политика». URL: <http://www.politika.su/fs/gd1so.html> (дата обращения: 10 августа 2015 г.).

³⁶ Состав Государственной Думы второго созыва (1996–1999). Изменения в составе депутатов // Электронное периодическое издание «Политика». URL: <http://www.politika.su/fs/gd2so.html> (дата обращения: 10 августа 2015 г.).

обеспечение передачи документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, в архив³⁷, а при проведении выборов депутатов Государственной Думы 3-го, 4-го, 5-го и 6-го созывов хранение и передача в архив избирательной документации стали осуществляться в соответствии с порядком, утверждаемым Центральной избирательной комиссией РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере архивного дела, а также в соответствии с требованиями федерального законодательства³⁸. Передача избирательной документации в архив предусмотрена и Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который будет применяться на выборах депутатов Государственной Думы 7-го созыва³⁹.

В соответствии с п. 11 ст. 21, п. 17 ст. 22 Закона РФ от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов» избирательная документация, необходимая для проверки депутатских полномочий, передавалась организующими выборы избирательными комиссиями мандатным комиссиям соответствующих Советов (районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских, краевых, областных, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов). Согласно Основным положениям о выборах в представительные органы

государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденным Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г.⁴⁰, документация, связанная с проведением и организацией выборов регионального уровня, стала передаваться в архив (п. «и» ч. 1 ст. 16, п. «е» ч. 1 ст. 17, п. «ж» ч. 1 ст. 18). Что же касается муниципальных выборов, то в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁴¹ передача в муниципальный архив документации, связанной с проведением и организацией выборов депутатов местных представительных органов, стала обеспечиваться избирательной комиссией муниципального образования.

О процедурах проверки и подтверждения полномочий депутатов региональных и местных представительных органов последний раз упоминалось в ст. 3 Закона СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР». Указами Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 и от 29 октября 1993 г. № 1797⁴², регламентировавшими порядок выборов депутатов указанных органов, а также иными нормативными правовыми актами постсоветского периода эти процедуры больше не предусматривались.

Важно отметить, что в настоящее время Государственная Дума и иные представительные органы не обладают правом признавать выбо-

³⁷ См.: ст. 23 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.

³⁸ См.: ст. 23 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»; п. «ф» ч. 1 ст. 24, ст. 87 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 21.03.2002) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178; п. 21 ст. 26, ст. 91 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 25.07.2006) // Российская газета. 2002. 25 декаб.; п. 18 ст. 25, ст. 88 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 16.12.2014) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

³⁹ См.: п. 22 ст. 27, ст. 95 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. (ред. от 14.07.2015) № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁴⁰ Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» (в ред. от 06.11.1993) // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4189; № 45. Ст. 4331.

⁴¹ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 2014. № 23. Ст. 2931.

⁴² Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 (в ред. от 10.01.2003) «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Российские вести. 1993. 3 ноября. № 205; Собрание законодательства. 2003. № 3. Ст. 206.

ры отдельных депутатов недействительными в случае выявленных в период избирательной кампании нарушений. Последними нормативными актами, в которых упоминалось указанное правомочие представительных органов, были Закон СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» (ст. 3) и Регламент Съезда народных депутатов РСФСР 1990 г. (ст. 11). Согласно положениям действующего федерального законодательства принятие решений о признании выборов депутатов недействительными является прерогативой соответствующих избирательных комиссий в зависимости от вида выборов (Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования)⁴³.

Таким образом, вместо практиковавшейся в советское время двойной проверки — проверки правильности выборов, которую осуществляла соответствующая избирательная комиссия (первичная проверка), и проверки депутатских полномочий, которую осуществляла мандатная комиссия соответствующего представительного органа (вторичная проверка), — в постсоветское время стала проводиться проверка лишь соответствующей избирательной комиссией. От проверки и подтверждения полномочий избранных депутатов Государственная Дума добровольно отказалась в 1995 г., а из компетенции региональных и местных представительных органов данные конституирующие процедуры были исключены еще раньше — в 1993 г.

Отказ от проверки полномочий вновь избранных депутатов мандатными комиссиями представительных органов привел к тому, что

эту процедуру пришлось возложить на соответствующие избирательные комиссии, которые перед тем, как выдать депутату удостоверение об избрании, стали не только проверять правильность выборов, но еще и следить за тем, чтобы избранный депутат сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом народного избранника⁴⁴.

Является ли целесообразной и эффективной проверка депутатских полномочий, проводимая в настоящее время избирательными комиссиями? Не лучше ли вернуть представительным органам осуществление данной процедуры, которая на протяжении более 70 лет являлась неотъемлемым элементом их конституирования? Попробуем ответить на эти вопросы при помощи анализа правовых норм.

В период с 1993 г. по сентябрь 1997 г. порядок проверки полномочий избранных депутатов был следующим: соответствующая избирательная комиссия, установив результаты выборов, признавала депутата избранным и извещала его о своем решении; депутат в установленный срок был обязан сложить с себя полномочия, несовместимые со статусом народного избранника, и в письменном виде сообщить об этом в избирательную комиссию; избирательная комиссия после опубликования общих итогов выборов и при условии выполнения избранным депутатом указанных требований регистрировала депутата и выдавала ему удостоверение об избрании. Если депутат не выполнял предусмотренные законом требования, его избрание признавалось недействительным⁴⁵. Таким образом, избирательная комиссия в рассматриваемый период осуществляла, во-первых, проверку

⁴³ См.: ч. 5 ст. 82 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»; ч. 8 ст. 87, ч. 5 ст. 88 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»; ч. 9 ст. 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (ред. от 06.04.2015) // Российская газета. 2002. 15 июня.

⁴⁴ О полном перечне запретов и ограничений, несовместимых со статусом депутата, см.: ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. от 29.06.2015) // Российская газета. 1994. 12 мая; ст. 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»; ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

⁴⁵ См.: ст. 41 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году; ст. 64 Федерального закона от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»; ст. 40 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

правильности выборов и, во-вторых, проверку депутатских полномочий на их совместимость со статусом депутата.

С принятием Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴⁶ порядок проверки полномочий избранных депутатов несколько изменился. В ч. 4 ст. 58 указанного Закона содержалось правило, согласно которому соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании депутата избранным, если он в установленный срок не представил в избирательную комиссию копию приказа (распоряжения) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, либо копию документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей. Аналогичный порядок проверки депутатских полномочий предусмотрен и п. 6 ст. 70 действующего в настоящее время одноименного Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

Оценивая содержание нынешнего порядка проверки полномочий избранных депутатов в сравнении с тем, что применялся в период с 1993 по 1997 гг., можно прийти к следующим выводам. Если ранее действовавший порядок предусматривал *одно необходимое условие* для выдачи избранному депутату удостоверения об избрании, а именно — представление в избирательную комиссию письменного подтверждения сложения с себя полномочий, несовместимых со статусом депутата, то действующий в настоящее время порядок предусматривает уже *два альтернативных условия*: либо представление в избирательную комиссию копии приказа (иного документа), свидетельствующего о *фактическом* освобождении от обязанностей, несовместимых с депутатским статусом, либо представление копии документов, удостоверяющих подачу заявления об освобождении от указанных обязанностей, что свидетельствует не о фактическом сложении, а лишь о *намерении* депутата сложить с себя полномочия, несовместимые со статусом народного избранника.

В случае если избранный депутат выбирает первый из допустимых в настоящее время вариантов, т.е. представляет в избирательную комиссию копию документа, свидетельству-

ющего о *фактическом* освобождении от обязанностей, несовместимых с депутатским статусом, то избирательная комиссия имеет все основания для регистрации депутата и выдачи ему удостоверения об избрании, поскольку совместимость его полномочий со статусом народного избранника подтверждена документально и не вызывает сомнений. Если же избранный депутат выбирает второй вариант, т.е. представляет в избирательную комиссию копию документов, удостоверяющих подачу заявления об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, то избирательная комиссия по закону должна зарегистрировать депутата и выдать ему удостоверение об избрании, основываясь лишь на документальном подтверждении *намерения* освободиться от указанных обязанностей.

Таким образом, во втором случае избирательная комиссия не в состоянии осуществить полноценную проверку полномочий избранного депутата. Гипотетически возможна ситуация, когда депутат, представивший в избирательную комиссию копию заявления об увольнении с должности, несовместимой с депутатским статусом, и получивший в связи с этим удостоверение об избрании, может впоследствии отозвать свое заявление об увольнении в сроки, установленные трудовым законодательством, и тем самым фактически сохранить за собой и эту должность, и депутатский мандат.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что проверка полномочий депутата, осуществляемая в настоящее время избирательными комиссиями, не является достаточно эффективной. За рамками деятельности избирательных комиссий во втором из допускаемых законом случаев остается вторичная проверка полномочий депутата, а именно проверка совместности депутатских полномочий со статусом народного избранника, а также контроль за тем, чтобы полномочия, несовместимые с депутатским статусом, были фактически прекращены до того, как депутат приступит к работе в соответствующем представительном органе.

Одним из вариантов решения обозначенной проблемы может стать отнесение процедур по проверке и подтверждению депутатских полномочий к компетенции соответствующих представительных органов, а также законодательное закрепление следующих правил:

⁴⁶ СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

1. Избирательная комиссия после установления результатов выборов вместе со списком избранных и зарегистрированных депутатов должна передавать в представительный орган для «вторичной» проверки копии документов, подтверждающих, что тот или иной депутат *фактически* сложил с себя несовместимые с его статусом полномочия, а также копии документов тех депутатов, которые на стадии получения удостоверения об избрании заявили лишь о *намерении* освободиться от обязанностей, несовместимых с их статусом, или прекратить несовместимую с их статусом деятельность. Всю остальную документацию о выборах, как и прежде, избирательная комиссия должна хранить в течение определенного законом срока, после чего сдавать в архив.

2. Депутатское удостоверение должно выдаваться депутату только после того, как представительный орган на основании письменных

документов, представленных депутатом или переданных избирательной комиссией, удостоверится в *фактическом* освобождении депутата от обязанностей, несовместимых с его статусом, и примет решение о подтверждении депутатских полномочий.

Кроме того, на законодательном уровне можно закрепить норму, согласно которой до тех пор, пока депутат не представит в соответствующий представительный орган письменные документы, подтверждающие фактическое прекращение полномочий, несовместимых с депутатским статусом, он будет лишен права решающего голоса на заседаниях представительного органа и его комитетов (комиссий). Думается, что такая норма поможет исключить (или свести к минимуму) возможность для конкретного лица одновременно осуществлять и депутатскую деятельность, и деятельность, несовместимую со статусом народного избранника.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. — М. : Норма, 2001. — 688 с.
2. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. — М. : Норма, 2008. — 448 с.
3. Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. — М., 1974. — 83 с.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

INSTITUTIONALIZATION OF REPRESENTATIVE BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

KALUGINA Tatiana Valerevna — Ph.D. in Law, Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Magadan Branch of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[kalugina.tatiana2009@yandex.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article provides the definition of the concept «institutionalization»; it also considers the forms of self-organization of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, regional legislative (representative) bodies of state power and representative bodies of municipalities provided for by the current constitutional law legislation. In addition, the article pays particular attention to such constituting procedures as verification and validation of the powers of elected deputies that were widely used by the Soviet representative bodies and, according to Professor Kozlova's opinion, is not currently in use.*

The author analyzes and compares the content of the legal acts of the Soviet and post-Soviet period in terms of regulation of the procedures named above, determines when and under what circumstances in modern Russia there was a refusal to verify and validate deputy powers of Russian representative bodies, and makes the attempt to answer the following questions: Was the verification of deputy powers carried out in the post-Soviet time by election commissions appropriate and effective? Shouldn't we return to representative agencies the procedure that was an integral part of their constitution for over 70 years? On the basis of the analysis of current federal legislation the author concludes that the verification of the powers of the deputy that are currently carried out by the election commissions is not efficient enough. To solve the problems identified in the article the author suggests that, first, the procedures of verification and confirmation of deputy powers should be referred to the jurisdiction of relevant representative bodies; second, the mechanism of interaction of election commissions and rep-

representative organs in terms of checking deputy powers should be set forth in the law; third, existing regulatory acts should be supplemented with the norm that deprives an elected deputy of the right to vote until he produces documentary evidence that he terminated all powers incompatible with the status of a deputy.

Keywords: *institutionalization, elements of institutionalization, institutionalizing procedures, newly elected deputy, confirmation of powers, mandates commission, organs of representation of the people, Soviet representative organs, representative organs of the RF, State Duma, legislative (representative) public authorities of the subjects of the RF, representative organs of municipalities, election commission, deputy of a representative body, deputy powers, deputy mandate.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Avakyan S. A. Constitutional Law. Авакьян С.А. Конституционное право. Encyclopedic Dictionary. – М.: Norma, 2001. P. – 688.*
2. *Deputy Mandate In the Russian Federation: constitutional law foundations / Fadeev, V.I., Varlen, M.V.– М.: Norma, 2008. P. – 448.*
3. *Kozlova E. I. Representative organs of the government in the USSR. – М., 1974. P. – 83.*

В. В. Комарова*

ИДЕИ НАРОДОВЛАСТИЯ

Аннотация. В статье дан анализ работ Екатерины Ивановны Козловой — классика государственного права, посвященных народовластию, закономерностям его развития. Прослеживается реализация тенденций и закономерностей развития одного из центральных в науке государственного права институтов, выделенных Е. И. Козловой, — народовластия — в современной конституционно-правовой науке и практике. Исследуются вопросы теоретического наполнения и динамики становления базового термина «воля народа», процесса ее формирования и форм объективизации, субъектов — носителей, выразителей этой воли как в работах Е. И. Козловой, так и в науке современного конституционного права, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный императив демократизма российской государственности, революционные изменения в системе народовластия ставят перед научным сообществом задачу: обосновать новый подход к определению российской государственности. Очевидно, что от понимания демократии, ее сущностного наполнения, роли и места в современной государственной и общественной жизни во многом зависит вектор развития государства и права, механизмы их взаимоотношений. Формирование политической воли народа, форм ее выражения, механизмов ее реализации сегодня должны быть целями, определяющими деятельность публичной власти. Инкорпорирование Конституционным Судом РФ в правовую действительность страны новых терминов, наполнение современным содержанием общепризнанных определений требуют систематизации и дополнительного осмысления.

С использованием исторического и сравнительно-правового методов исследуется современный процесс демократизации различных сфер управления в широком смысле. Закрепление новых организационных форм представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, по мнению автора статьи, подтверждают закономерности и тенденции, выявленные Екатериной Ивановной Козловой.

В заключение автор приходит к выводу о значимости конституционных принципов демократизма и народовластия как общих принципов в Конституции России для науки и практики. Екатерина Ивановна Козлова своими трудами внесла значительный вклад в теорию демократии; мысли, высказанные ею более 30 лет назад, актуальны поныне.

Ключевые слова: народовластие, воля народа, интересы народа, публичный интерес, формы объективизации воли, развитие народовластия.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.069-081

Советские ученые внесли большой вклад в решение теоретических проблем народовластия. Екатериной Ивановной Козловой анализ доктрины народовластия проводился во многих аспектах. Преимущественное внимание она

уделяла советской представительной системе, Советам народных депутатов. Это вполне естественно, поскольку считалось, что именно в Советах — органах народного представительства — находило свое выражение народовла-

© Комарова В. В., 2016

* Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, и. о. зав. кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества; член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
tina66@bk.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

стие в нашей стране. Свою диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Е. И. Козлова посвятила городскому Совету депутатов трудящихся¹; тема докторской диссертации — «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа»².

В сфере ее интересов были теоретический аспект представительной природы Советов, формы³ и процедуры деятельности представительных органов власти⁴; их взаимоотношение с исполнительными органами⁵, разграничение компетенции между ними⁶, правовое регулирование деятельности Советов в советском государстве⁷. В постсоветский период Екатерина Ивановна не изменила своей научной привязанности, писала актуальные научные работы о современных представительных органах публичной власти⁸.

Закономерности развития народовластия — одна из центральных проблем государственно-правовой науки. В свое время Екатерина Ивановна так определила ее значимость: «Она является стержневой в государственно-правовых исследованиях и, как комплексная проблема, затрагивает или интегрирует научные разработки по сути дела во всех областях советской государственно-правовой теории, связанных с развитием социальных и национальных отношений, политической системы, совершенствова-

нием советской государственности, расширением социалистической демократии, положением личности в обществе и государстве и др.»⁹

Екатерина Ивановна обозначила вектор исследования демократии, который и поныне не утратил актуальности: «...для выдвижения обоснованных и практически значимых, актуальных рекомендаций по совершенствованию социалистической демократии, советской государственности необходимо глубже постигать сущность тех процессов, которые происходят в развитии их институтов, выявляя присущие им закономерности развития, взаимосвязи со всеми иными факторами общественного прогресса»¹⁰.

Анализируя развитие советского законодательства, Е. И. Козлова выявляет «...тенденцию неуклонного совершенствования механизма формирования государственной воли советского народа расширения и углубления гарантий правильного отражения и учета воли трудящихся в деятельности представительных органов и других частей системы политической организации советского общества»¹¹. Проведенный автором статьи анализ действующего российского законодательства в динамике, после принятия Конституции России 1993 г., позволяет сделать тот же вывод с поправкой на современность: в современной России налицо тенденция рас-

- 1 Козлова Е. И. Городской Совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. 20 с.
- 2 Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. 34 с.
- 3 Козлова Е. И. Сессионная деятельность местных Советов депутатов трудящихся // Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР. М. : РИО ВЮЗИ, 1966, Т. 7. С. 104–121.
- 4 Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85–90.
- 5 Козлова Е. И. Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве : Сборник статей по докторским диссертациям // Труды : Сборник статей по докторским диссертациям. Труды ВЮЗИ. М. : РИО ВЮЗИ, 1971. Т. 13. С. 3–68.
- 6 Козлова Е. И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 98–102.
- 7 Козлова Е. И. Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. М. : Юрид. лит., 1974. 231 с. [рецензия] // Советское государство и право. 1975. № 12. С. 140–141.
- 8 Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Междунар. науч.-теорет. конференции, 4–6 декабря 2008 г. : в 2 т. М. : РАП, 2010. Т. 1. С. 25–31.
- 9 Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов ВЮЗИ. М. : РИО ВЮЗИ, 1984. С. 4.
- ¹⁰ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 4.
- ¹¹ Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 19.

ширения видового многообразия форм прямой демократии, позволяющих участвовать в работе органов публичной власти, принимать определенные решения. Целесообразно в этой связи упомянуть мероприятия по совершенствованию избирательной системы. Этот путь можно охарактеризовать как поиск оптимальной для современной России модели избирательной системы для формирования представительных органов публичной власти и выборных должностных лиц, который, думается, не завершен.

В одной из своих работ Екатерина Иванова писала, что «только при социализме в результате действия объективных исторических закономерностей воля народа получает свое воплощение во всех институтах политической организации общества»¹². Идея социализма не оправдала себя в России, но то, что «...воля народа получает свое воплощение во всех институтах политической организации общества», это, без сомнения, объективная историческая закономерность для России.

Конституционно закрепленный демократизм является одним из основных признаков государственной организации общества в современной России. Механизм непосредственного народовластия включает в себя различные формы, с помощью которых осуществляется прямое волеизъявление носителя власти — многонационального народа России; реализуются императивная, консультативная и регулятивная функция прямого народовластия¹³.

С принятием действующей Конституции России отраслевое законодательство инкорпировало в правовую действительность многообразие форм прямой демократии (сегодня их более 20). Отметим политику современного российского государства в закреплении возможностей различных уровней публичной власти создавать на своем уровне формы непосредственного народовластия¹⁴.

Следует отметить, что на уровне субъектов Российской Федерации при осуществлении государственной власти используется больше

форм непосредственного народовластия, чем при осуществлении государственной власти на федеральном уровне.

Например, на федеральном уровне народ не вправе напрямую инициировать законодательный процесс, участвовать в инициировании пересмотра и внесения поправок в Конституцию РФ; в законодательстве же субъектов Российской Федерации закрепляется право инициировать поправки, пересмотр, изменение Конституции (Устава) субъекта, иногда — возможность предложить проект нового Основного Закона. Наибольшее количество форм непосредственного народовластия предусмотрено для муниципальной власти. За последние несколько лет расширилась группа форм, используемых при осуществлении только муниципальной власти (например, с принятием Федерального закона от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появилось территориальное общественное самоуправление, в 2003 году в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были закреплены голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, схода, публичных слушаний)¹⁵.

Современная система законодательства, закрепляющего механизмы народовластия в Российской Федерации, находится на стадии становления, которая обусловлена совокупностью социальных, политических и юридико-технических факторов. Среди них можно назвать уровень доверия граждан к власти вообще и к институтам прямой и представительной демократии в частности; электорально-правовую культуру граждан; структурированность гражданского общества, включающую уровень развития партийной системы; политическую ситуацию современного исторического периода; политические интересы сил, оказывающих реальное влияние на государственную поли-

¹² Козлова Е. И. Воля советского народа. С. 19.

¹³ Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Проспект, 2011.

¹⁴ Комарова В. В. Формы участия народа России в формировании стратегии развития России и ее правовом оформлении // Стратегии правового развития России : коллективная монография / под ред. проф. О. Ю. Рыбакова. М., 2015. С. 158–202.

¹⁵ Комарова В. В. Особенности непосредственного народовластия на местном уровне осуществления публичной власти // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11 (66). С. 87–89.

тику, и соответствующие им приоритеты законодательной политики; политический аспект федеративных отношений и некоторые иные.

В своих работах Е. И. Козлова рассматривает вопросы о понятии и содержании народовластия, отталкиваясь от классовой сущности демократии, всех институтов политической системы; обосновывает исходные положения о субъекте народовластия, о факторах, на основе которых формируется воля народа, о тех сферах общественных отношений, в которых народовластие проявляется, о механизме его реализации, сущности и роли представительных органов народа и их назначении в осуществлении власти, принадлежащей народу.

Анализируя теоретические основы понятия «субъект народовластия», Екатерина Ивановна критически относилась к суждениям о суверенитете рабочего класса, суверенитете нации, справедливо указывая, что классовый характер суверенитета нельзя превращать в суверенитет класса. По ее мнению, государственная власть должна принадлежать тем классам, которые являются непосредственными производителями всех материальных благ, всем трудящимся. Исходя из того, что государственная власть — категория политическая, область отношений между классами, а нация охватывает все классы, Е. И. Козлова указывала на несостоятельность терминов «полновластие нации», «власть нации», в том числе и из-за несоответствия принципу пролетарского интернационализма представления о нации как о субъекте государственной власти.

Конституция СССР 1977 г. в статье 2 закрепила в качестве субъекта власти эту новую историческую общность — советский народ: «Вся власть в СССР принадлежит народу», а в статье 1 указывала, что «Союз ССР есть социалистиче-

ское общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны». Проведя анализ работ современников, партийных актов, Екатерина Ивановна делает аргументированный вывод о расширении социальной основы народовластия, о развитии в связи с этим и об укреплении государственной власти, о ее глубоко демократической сущности: «Общенародная власть, в которой ее классовая сущность сохраняется, но получает дальнейшее развитие — от диктатуры пролетариата к общенародному государству»¹⁶.

До настоящего времени весьма сложное и многоаспектное понятие общественной воли, которому в своих работах уделяла внимание Е.И. Козлова, не получило должного раскрытия. Понятие «воля народа» является основополагающим понятием народовластия, и государственная власть в демократическом государстве имеет производный от этой величины характер.

В советский период развития нашего государства понятие «воля» связывали с результатом ее проявления. Так, по мнению М. И. Калинина, победа Октябрьской революции знаменовала собой возникновение первого в мире государства, «управляемого волей и в интересах трудящихся масс»¹⁷. Д. Л. Златопольский рассматривал Верховный Совет СССР как выразителя воли советского народа¹⁸. Р. Ш. Хафизов использовал аналогичный подход при исследовании Верховного Совета АССР — как выразителя воли народа автономной республики¹⁹. А. Шебанов исследовал как результат выражение воли и интересов многонационального советского народа законы СССР²⁰. Формой выражения воли народа советские ученые называли выборы в Верховный Совет СССР²¹; акты Верховного Совета союзной республики²² и т.д.

¹⁶ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве С. 11.

¹⁷ Калинин М. И. Избранные произведения. Т. 1. М., 1960. С. 690.

¹⁸ Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР / Д. Л. Златопольский. М. : Юрид. лит., 1982. 280 с.

¹⁹ Хафизов Р. Ш. Верховный Совет АССР — выразитель воли народа автономной республики // Вестник Московского университета. 1983. № 5. С. 64–70.

²⁰ Шебанов А. Законы СССР — выражение воли и интересов многонационального советского народа // Советская юстиция. 1972. № 22. С. 3–4.

²¹ Выборы в Верховный Совет СССР — выражение воли народа // Социалистическая законность. 1979. № 4. С. 3–4.

²² Ломоносов А. М. Акты Верховного Совета союзной республики и выражение в них воли народа республики // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. С. 161–192.

Предпринимались попытки провести анализ процесса формирования государственной воли народа посредством Верховного Совета союзной республики²³ и в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии²⁴. Мнение Е. И. Козловой о процессе формирования воли отличалось, например, от мнения М. Вебера, который считал, что политические мнения формируются главным образом «наверху», а не передаются лидеру избирателями в ходе делегирования полномочий. «...Сам демос в виде бесформенной массы никогда не “управляет” большими ассоциациями, но управляем. Изменяется лишь способ, которым избираются исполняющие вожди и степень влияния, которую демос (или, точнее, социальные круги) способны оказывать на содержание и направление управленческой деятельности посредством “общественного мнения”»²⁵.

Екатерина Ивановна признавала, что «процесс формирования классовой воли, адекватно отражающей правильно познанные классовые интересы, покоится на объективных факторах социальной действительности, но он не идет самотеком», и указывала на ведущую роль марксистско-ленинской партии.

Екатерина Ивановна исследовала государственно-правовые аспекты понятия «воля народа», соотношение их с гносеологической и социологической характеристикой общественной, социальной воли, значение социологического анализа процесса формирования воли советского народа для правильного раскрытия сущности тех форм волеизъявления народа, с которыми связано советское государственное право²⁶. Избрав предметом своего диссертационного исследования сущность

Советов как органов выражения воли народа, Е. И. Козлова рассматривает все проявления представительной природы Советов в аспектах проблемы воли народа — ее понятия, основ ее формирования и форм выражения²⁷.

«Воля народа, — считала Е. И. Козлова, — составляющая содержание народовластия, его субстрат, не является суммарной волей отдельно взятых членов общества или их большинства, как это представляют себе приверженцы “чистой демократии”»²⁸. Она рассматривала процесс формирования воли народа как сложный результат взаимодействия воли классов, социальных слоев, составляющих общество, отмечая при этом, что «...истинно свободной воля является тогда, когда класс правильно понимает свои классовые интересы, четко осознает те пути, которые ведут к его социальному освобождению». Оставляя без внимания изжившую себя часть выводов Е. И. Козловой о «социальном освобождении класса», признаем актуальность двух ее заключений о понимании интересов и путей их выявления и реализации.

Используемое Екатериной Ивановной понятие «классовые интересы» — одно из базовых в исследуемой теме народовластия, сегодня оно трансформировалось и наполнилось современным содержанием. В постановлении от 20.02.1996 № 5-П Конституционный Суд РФ ввел понятие «публичные интересы»²⁹ и затем неоднократно его использовал (постановления от 10.06.1998 № 17-П³⁰, от 27.12.2012 № 34-П³¹).

В постановлении от 24.12.1996 № 21-П Конституционный Суд РФ использует термины «интересы корпуса избирателей (по избирательным округам)», «интересы народа», «общие интересы»³²; в постановлении от 30.04.1997

²³ Ломоносов А. М. Процесс формирования Верховным Советом союзной республики государственной воли народа // Вестник Московского университета. 1978. № 2. С. 47–53.

²⁴ Захаров В. А. Формирование интересов и воли народа в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ имени Ломоносова. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1982. С. 6–7.

²⁵ Weber M. Economy and society. Berkeley etc., 1978. P. 985.

²⁶ Козлова Е. И. Воля советского народа. С. 19.

²⁷ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.

²⁸ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 11.

²⁹ СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

³⁰ СЗ РФ. 1998. Ст. 3002.

³¹ СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

³² СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

№ 7-П — «интересы избирательного корпуса»³³; в постановлениях от 15.01.1998 № 3-П и от 21.06.1996 № 15-П³⁴ — «интересы населения», «интересы граждан»; законные интересы граждан, законные интересы населения республики; законные интересы населения муниципальных образований — в постановлении от 15.01.1998 № 3-П³⁵. Таким образом, происходит некоторая детализация и трансформация одного из базовых терминов в исследуемой теме.

По мнению Екатерины Ивановны, «государственно-правовой аспект исследования воли народа связан с рассмотрением воли, опосредствуемой в отношениях, выражающих полномочие народа, его деятельность как субъекта политической, государственной власти, различные формы проявления политической активности масс, взаимосвязь и взаимодействие всех институтов, входящих в систему советской социалистической демократии. Политическая воля народа имеет различные формы объективизации, выступает на разных уровнях своей организации»³⁶.

Теоретические выводы Екатерины Ивановны нашли свое отражение в современной правовой действительности. Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 24.12.1996 № 21-П³⁷ использует термин «политическая воля избирателей», от 21.12.2005 № 13-П³⁸ — «воля населения субъекта Российской Федерации», от 22.04.2013 № 8-П³⁹ — «воля многонационального народа Российской Федерации».

Кроме того, в постановлении Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П⁴⁰ получает наполнение введенное ранее понятие «политическая воля» посредством определения ее значимости и формы выражения: «... осуществление власти в Российской Федерации ее гражданами, составляющими в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование

политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти»; «... государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации...».

В постановлении от 22.04.2013 № 8-П⁴¹ Конституционный Суд РФ указал: «нормативное содержание активного избирательного права с точки зрения его функционально-целевых характеристик определяется необходимостью обеспечения адекватного выражения суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов». Конституционный Суд РФ отметил также, что «голос в поддержку того или иного кандидата (списка кандидатов), одновременно выступает слагаемым общей воли народа».

В постановлении от 12.04.1995 № 2-П Конституционный Суд РФ указывал, что Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ — форма выражения воли народа, и должны быть установлены надлежащие механизмы, с помощью которых парламент бы «...адекватно и реально отражал интересы народа через волеизъявление законно избранных его представителей и исключал бы возможность произвольной интерпретации этой воли или ее искажения, в том числе в связи с процедурой принятия решений»⁴².

Законодатель в действующем законодательстве определил формальную меру содержания: «воля народа», по сути, подразумевает мнение большинства, выявленное путем голосования. Большинство классифицируют как: абсолютное (50 % + 1 голос от числа проголосовавших), относительное (больше «за», чем «против») и квалифицированное, т.е. установленное правовым актом (скажем, $\frac{2}{3}$ или $\frac{3}{4}$ голосов).

³³ СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

³⁴ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

³⁵ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532

³⁶ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 9.

³⁷ СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

³⁸ СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

³⁹ СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

⁴⁰ СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

⁴¹ СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

⁴² СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

Однако не со всеми выводами Е. И. Козловой автор статьи может согласиться. Так, например, Екатерина Ивановна исследовала «... широкий круг иных форм объективизации воли народа, но в той мере, в какой они связаны с участием в процессе формирования государственной воли, с волеизъявлениями народа как субъекта политической власти, с деятельностью различных носителей воли народа, с проявлением политической активности трудящихся масс, привлечением их к участию в управлении государством, т.е. с действием всей системы социалистической демократии. Государственно-правовая наука исследует специфические способы формирования воли советского народа, особые формы его волеизъявления — выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии, выражение и формирование воли народа его представительными органами»⁴³. Между тем, по мнению автора статьи, понятие «воля народа» может применяться только в том случае, когда сам субъект (народ) ее проявляет. Екатерина Ивановна исследовала «волю народа» не только в случае ее проявления народом, но и как «деятельность различных носителей воли народа», «выражение и формирование воли народа его представительными органами». Такой широкий подход, безусловно, оправдан для достижения объективной характеристики многогранного явления, но с точки зрения точности формулировок, возможно, целесообразно применять следующую градацию: «воля непосредственно народа» и «воля народа, опосредованная через его представительные органы».

Организационной основой формирования государственной воли советского народа, по мнению Е. И. Козловой, являлось «...советское государство как политическая организация всего народа, Советы депутатов трудящихся, выступающие как представительные органы народа, весь советский государственный аппара-

рат. В формировании воли советского народа участвует вся широчайшая система общественных организаций трудящихся, действующих в социалистическом обществе»⁴⁴.

По мнению Екатерины Ивановны, сформулированному в докторской диссертации, формами выражения воли народа были народное представительство и непосредственное народное голосование; идеология, с ее точки зрения, выступала высшей формой выявления содержания воли советского народа. По мнению автора статьи, в современной России существует **конституционная идеология**⁴⁵, и **если учесть, что Конституция России 1993 года принималась народом на референдуме, вполне допустимо сделать вывод о конституционной идеологии, одобренной путем высшей формы непосредственной демократии — прямым волеизъявлением, референдумом.**

«Одним из критериев определения форм выражения воли советского народа выступает их классификация по субъектам — носителям, выразителям этой воли. В таком аспекте в качестве форм выражения воли народа рассматриваются организации различного уровня — политическая организация советского общества в целом, Коммунистическая партия, государство, его органы и прежде всего представительные органы власти, вся совокупность общественных организаций»⁴⁶.

Целесообразно отметить, что сегодня количество и наполнение перечисленных Е. И. Козловой форм выражения воли народа может быть существенно пересмотрено. Сегодняшняя система общественных объединений значительно отличается от 70-х годов XX века. Законодатель установил определенные требования для участия общественных объединений в осуществлении демократии (быть формой выражения воли народа), и этим требованиям соответствуют далеко не все существующие в России общественные объединения⁴⁷. Правовой статус обществен-

⁴³ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 10.

⁴⁴ Указ. соч. С. 14.

⁴⁵ Комарова В. В. Конституционная идеология и системные подходы правового обеспечения. // Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России : сборник материалов Междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинские чтения), 29 ноября 2011 г., МГЮА имени О.Е. Кутафина. М., 2012. С. 64–69.

⁴⁶ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 20.

⁴⁷ Комарова В. В. Общественные объединения в системе прямой демократии // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1523–1528.

ных объединений в системе прямой демократии, его наполняемость зависят от многих факторов, в том числе от организационно-правовой формы, от наличия статуса юридического лица и, безусловно, от группы форм непосредственной демократии, в реализации которой участвует общественное объединение, от наличия представительства в законодательном органе власти.

Общественные объединения участвуют в реализации форм прямой демократии путем: инициирования; участия в подготовке и проведении; контроля за подготовкой и проведением; взаимодействия с органами власти и иными институтами гражданского общества в процессе реализации решений, принятых с использованием форм прямого народовластия⁴⁸. Сказать, что каждое из перечисленных правомочий общественных объединений в сфере прямой демократии является формой опосредованного выражения воли народа, вероятнее всего, неправомерно. Прежде всего потому, что общественные объединения не осуществляют властных функций, а только воздействуют на субъекты, их осуществляющие, — в связи с этим происходит двойное опосредование воли.

Современники, как уже упоминалось, уделяют недостаточно внимания теоретическому и практическому наполнению исследуемого термина, тем не менее затрагивают уже обозначенные ранее проблемы формы выражения воли народа, но на другом, более широком уровне. Так, если советские государствоведы рассматривали законы и акты Верховных Советов как форму выражения воли народа, то сегодняшние ученые анализируют соотношение во всех нормативных актах и воли народа⁴⁹; формы ее проявления при создании и при-

нятии Основного Закона⁵⁰. Исследуются новые аспекты, например соотношение понятий «единогласие» и «воля большинства»⁵¹; «конституционное большинство» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и «воля народа»⁵². Основой для исследования этого понятия, его наполнения и путей реализации является действующая Конституция страны и правоприменительная практика.

Концепция власти в Российской Федерации строится на ее принадлежности народу России в полном объеме. Обозначенный подход к власти отражает Конституция РФ, например в ч. 1 ст. 3 закреплено: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»; в части 2 ст. 3: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Таким образом, в конституционный законодатель установил многонациональный народ не только носителем, источником власти, но и субъектом, ее реализующим, а также определил виды власти: государственная власть и власть местного самоуправления.

Провозгласив демократизм основой конституционного строя, закрепив не менее чем революционные изменения в системе народовластия, конституционный законодатель поставил перед научным сообществом задачу обосновать новый подход к определению российской государственности.

Для реализации конституционных новелл в обозначенной сфере потребовалось введение в правовую действительность новых понятий и наполнение правовых явлений новым содержанием.

⁴⁸ Комарова В. В. Непосредственное народовластие и общественные объединения // Международный академический журнал Российской академии естественных наук, отделения проблем управления РАЕН. 2013. С. 97—103.

⁴⁹ Ефимова И. Нормативный акт и воля народа // Адвокатские вести. 2004. № 6 (44). С. 16—18.

⁵⁰ Комарова В. В. Правовые механизмы выражения учредительной воли народа в Основном Законе // Становление новой федеративной России: опыт конституционного законотворчества Республики Татарстан : материалы Междунар. науч.-практ. конференции, посвящ. 20-летию со дня принятия Конституции Республики Татарстан, Казань, 2—3 ноября 2012 г. Казань : Фэн, 2013. С. 74—80 ; Она же. Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1374—1382.

⁵¹ Между единогласием и волей большинства. Политико-правовые аспекты консенсуса / Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко. М., 1997. 66 с.

⁵² Лапаева В. В. Формирование конституционного большинства в Государственной Думе: воля народа или парламентские процедуры? // Право и политика. 2004. № 7. С. 4—14.

Например, понятие «публичная власть» отсутствует в тексте Конституции РФ, заслуга его появления и инкорпорирования в правовую действительность России принадлежит КС РФ.

В постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П⁵³ Конституционный Суд России употребил понятие «уровни публичной власти»: «определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения РФ и ее субъектов, относится к ведению субъектов РФ и местного самоуправления, что вытекает из смысла положений ст. 72 (п. “н” ч. 1), 73 и 130 Конституции РФ» (абз. 3 п. 1 м. ч.).

Согласимся с мнением Е. И. Козловой о том, что «важнейшим направлением дальнейшего развития народовластия является расширение воздействующего влияния государственной власти, власти народа на многообразные сферы общественных отношений»⁵⁴. Современные конституционалисты, по сути, развивают мнение Е. И. Козловой: «...власть как категория руководства, организации управления непременно связывается с объектом воздействия, а им являются политико-государственные публичные дела»⁵⁵.

Одной из форм выявления и в некоторой степени учета обстоятельств при регулировании отношений в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, с точки зрения автора статьи, является внедрение демократических институтов в правовую действительность даже там, где они, казалось бы, неприменимы.

Так, требующая специальных знаний сфера защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров предусматривает возможность проведения публичных слушаний; при защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг возможно использование публичных слушаний; при государственных закупках введена обязательная процедура — демократический институт общественных обсуждений, закреплено понятие закупок, подлежащих обязательному обществен-

ному обсуждению, которые не могут быть осуществлены без такого обсуждения.

Следующий пример: в Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей предусмотрено обеспечение возможности размещения субъектами естественных монополий, органами исполнительной власти, осуществляющими функции по согласованию и утверждению инвестиционных программ, информации об инвестиционных программах для целей общественного обсуждения в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в общедоступных форматах, а также на иных информационных ресурсах, определенных Правительством РФ.

В Основы законодательства Российской Федерации о культуре Федеральным законом от 22.04.2013 № 63-ФЗ введена норма о том, что ежегодный государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации подлежит опубликованию и общественному обсуждению. Публичные слушания предусмотрены Градостроительным кодексом РФ от 29.12.2004: публичные слушания по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки и др. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

В субъектах Российской Федерации законодатели привлекают жителей к государственно-общественному управлению. Так, Законом Архангельской области от 18.03.2013 «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере охраны здоровья граждан» в числе форм государственно-общественного управления названо общественное обсуждение.

Привлечение населения к решению касающихся их вопросов, выявление мнения — без сомнения, идея, работающая на достижение демократизма управления («демократический метод»). Однако идея без правового механизма ее реализации, без поддержки населением не воплотится в жизнь.

⁵³ СЗ РФ. 1998. Ст. 3002.

⁵⁴ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 19.

⁵⁵ Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

При рассмотрении упомянутых законодательных новелл с точки зрения их реализации, реальности, жизнестойкости, видны некоторые недостатки как в правовом закреплении, так и в механизмах реализации.

Отсутствие единых понятий и механизмов (сроков, субъектов, инициаторов) не способствуют широте использования этих форм прямой демократии и механизмов обратной связи по инициативе населения. Нерешенным остается вопрос об институциональной принадлежности используемых в различных отраслях российской правовой системы форм прямой демократии⁵⁶.

Тем не менее в процессе демократизации различных сфер управления в широком смысле есть и положительный момент — внедрение в правовую действительность новых институтов, позволяющих сформулировать и опосредованно выразить волю народа.

Как уже упоминалось выше, современная правовая действительность в России характеризуется расширением форм прямого волеизъявления народом принадлежащей ему власти и механизмами участия в управлении: общественные палаты, молодежные парламенты, российская общественная инициатива (реализуется на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации и на муниципальном уровне с 2013 г.); общественные обсуждения.

И в заключение разделим мнение, высказанное Екатериной Ивановной Козловой о значимости общих принципов в Конституции России: «Установление общих принципов как более высокого этажа правового регулирования позволяет ввести в действующую правовую систему факторы глубинного воздействия на сущностные свойства общественных отношений»⁵⁷.

Применительно к теме статьи, думается, общим конституционным принципом можно назвать положение статьи 3 Конституции России: «Источник власти и носитель суверенитета — многонациональный народ». Потенциал этого общего принципа, по мнению автора, далеко не исчерпан в современной России. Значимость общих принципов замечательно сформулировано в работах Е. И. Козловой: «Сформулированные как правовые установления общие принципы и цели обеспечивают целенаправленное развитие правоустановлений, способствующих их реализации, проведению в жизнь, влияют на создание условий более успешного действия закономерностей общественного развития»⁵⁸.

Демократия, как показывает практика, это не статика, не завершённое состояние, скорее это динамика: непрерывный поиск, обретение народом новых форм осуществления власти. Этот процесс ни в одной стране мира не был свободен от неудач и ошибок. И тем не менее, по твердому убеждению автора, научное обоснование конституционных концепций и механизмов их реализации, инкорпорирование теоретически обоснованных предложений в нормативные правовые акты позволяют выполнить конституционно поставленные цели и задачи. В вопросах решения современных проблем и выработки перспектив становления современной российской демократии, реализации конституционного императива демократизма российской государственности необходимым подспорьем являются доктринальные источники, труды российских государствоведов, посвятивших свои работы научным разработкам теории демократии в России⁵⁹. Екатерина Ивановна Козлова своими трудами внесла значительный вклад в теорию демократии; мысли, высказанные ею более 30 лет назад, актуальны и поныне⁶⁰.

⁵⁶ Комарова В. В. Демократия и социальная справедливость // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве : материалы междунар. науч.-практ. конференции / под общ. ред. д. ю. н., проф. Т. А. Сошниковой. М. : Изд. Московского гуманитарного университета, 2015. С. 30–38.

⁵⁷ Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сборник науч. трудов. М. : РИО ВЮЗИ, 1986. С. 15.

⁵⁸ Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права. С. 15.

⁵⁹ Комарова В. В. Эволюция конституционного законодательства // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 75–78.

⁶⁰ Комарова В. В. Ко дню рождения Екатерины Ивановны Козловой — классика конституционного права России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 12. С. 293–294.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР / Д. Л. Златопольский. — М., 1982. — 280 с.
2. Выборы в Верховный Совет СССР — выражение воли народа // Социалистическая законность. — 1979. — № 4.
3. Ефимова И. Нормативный акт и воля народа // Адвокатские вести. Информационно-аналитический журнал. 2004. — № 6 (44).
4. Захаров В. А. Формирование интересов и воли народа в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ имени Ломоносова. — М., 1982.
5. Калинин М. И. Избранные произведения. — Т. 1. — М., 1960. — С. 690.
6. Козлова Е. И., Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. — М. : Юрид. лит., 1974. — 231 с. [рецензия] // Советское государство и право. — 1975. — № 12.
7. Козлова Е. И. Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве : Сборник статей по докторским диссертациям // Труды : Сборник статей по докторским диссертациям. Труды ВЮЗИ. — М. : РИО ВЮЗИ, 1971. — Т. 13. — С. 3–68.
8. Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. — 1972. — № 9.
9. Козлова Е. И. Городской Совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1953. — 20 с.
10. Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1.
11. Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов ВЮЗИ. — М., 1984.
12. Козлова Е. И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. — 1968. — № 11.
13. Козлова Е. И. Сессионная деятельность местных Советов депутатов трудящихся // Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР. — М., 1966. — Т. 7.
14. Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973. — 34 с.
15. Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе. — М., 1986.
16. Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции, 4–6 декабря 2008 г. : в 2 т. — М., 2010. — Т. 1.
17. Комарова В. В. Ко дню рождения Екатерины Ивановны Козловой — классика конституционного права России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2014. — № 12.
18. Комарова В. В. Непосредственное народовластие и общественные объединения // Международный академический журнал Российской академии естественных наук, отделения проблем управления РАЕН. — 2013. — С. 97–103.
19. Комарова В. В. Особенности непосредственного народовластия на местном уровне осуществления публичной власти // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 11 (66).
20. Комарова В. В. Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. — 2013. — № 12.
21. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России. — М., 2011.
22. Лапаева В. В. Формирование конституционного большинства в Государственной Думе: воля народа или парламентские процедуры? // Право и политика. — 2004. — № 7.
23. Ломоносов А. М. Акты Верховного Совета союзной республики и выражение в них воли народа республики // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. — М., 1979.
24. Ломоносов А. М. Процесс формирования Верховным Советом союзной республики государственной воли народа // Вестник Московского университета. — 1978. — № 2.

25. Между единогласием и волей большинства. Политико-правовые аспекты консенсуса / Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко. — М., 1997. — 66 с.
26. Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 596 с.
27. Хафизов Р. Ш. Верховный Совет АССР — выразитель воли народа автономной республики // Вестник Московского университета. — 1983. — № 5.
28. Шебанов А. Законы СССР — выражение воли и интересов многонационального советского народа // Советская юстиция. — 1972. — № 22.
29. Weber M. Economy and society. — Berkeley etc., 1978. — P. 985.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

IDEAS OF THE RULE OF THE PEOPLE (DEMOCRACY)

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Doctor of Law, Acting Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State University (MSAL), Member of the Advisory Council of the Federation Committee on Constitutional Legislation, Judicial and Legal Affairs and Civil Society Development; Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council under the Central Election Commission of Russian Federation [tina66@bk.ru]
123995, PRussia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article is devoted to the analysis of the works by Professor Ekaterina Kozlova, who is a classic of state law. Her works are devoted to the rule of the people (democracy) and the laws of its development. The author traces the implementation and the regularities of development of one of the most important institutions in state law that were identified by Prof. Kozlova, namely, the rule of the people in contemporary constitutional law science and practice. The article considers the issues of the theoretical content and dynamics of the development of basic concept “popular will”, the processes of its formation and the methods of its objectification, its subjects that are the bearers and exponents of the will in works by Prof. E.Kozlova, in the science of contemporary constitutional law and in the rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation. The constitutional imperative of the Russian statehood democracy and revolutionary changes in the system of the rule of the people determine the task the scientific society needs to decide, namely, justification of a new approach to the definition of the Russian statehood. It is obvious that the vector of the development of the state and law and the mechanisms of their interconnection to greater extent depend on how democracy is understood, on its essential content, the role it plays in the modern state and social life. Nowadays, the formation of the political popular will, forms of its expression and mechanisms of its implementation must be the purposes that determine the activity of the public power. Implementation of new terms into legal reality of the country carried out by the Constitutional Court of the Russian Federation and giving contemporary content to the commonly-recognized definitions need to be systemized and interpreted.*

The historical and comparative law methods are used to investigate the contemporary process of democratization in different spheres of administration to wide extent. In the opinion of the author, the consolidation of new organization forms of representation of the will and interests of the multinational people of the Russian Federation confirm regularities and tendencies revealed by Ekaterina Kozlova.

The author comes to the conclusion on the significance of constitutional principles of democracy and the rule of the people as basic principles of the Constitution of Russia for the science and practice. Ekaterina Kozlova made a significant contribution into the theory of democracy; ideas that she expressed more than 30 years ago are still actual.

Keywords: *rule of the people, popular will, interests of the people, public interest, forms of objectification of the will, development of the rule of the people.*

BIBLIOGRAPHY

1. The Supreme Court of the USSR— the mouthpiece of the will of the Soviet people. On the 60th Anniversary of the Union of the SSR / Zlatopolsky, D.L. — М., 1982. P. 280.
2. Elections to the Supreme Soviet of the USSR – the expression of the will of the people // Socialistic legality. 1979. N. — 4.

3. *Efimova I.* Regulatory act and the will of the people // Advocate's Review. Information-analytical Journal — M., 2004, N. 6 (44).
4. *Zakharov, V. A.* Formation of the interests and will of the people in the process of interaction between the state and public forms of socialist democracy // Theoretical Conference Abstracts of postgraduate students of the Institute of State and Law of the Academy of Sciences of the USSR and the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University. — M., 1982.
5. *Kalinin, M. I.* Selected Works, V. 1, M., 1960, P. 690.
6. *Kozlova, E. I., Avakyan, S.A.* Legal regulation of the work of local Soviets . — M.: Yurid. lit., 1974. P. 231 // Soviet State and Law. — M.: Nauka, 1975, N. 12.
7. *Kozlova, E.I* Relationships of representative bodies with executive and administrative bodies in the Soviet State: Collection of articles on doctoral dissertations // Collection of articles on doctoral dissertations. Proceedings of the ECIL. — M., 1971, VT. 13.
8. *Kozlova, E.I.* The will of the Soviet people // Soviet State and Law. 1972, N. - 9.
9. *Kozlova, E.I.* The City Soviet of People's Deputies. Extended Abstract of Cand. Law Sci. Dissertation / Kozlova E.I.. — M., 1953. P. 20.
10. *Kozlova, E.I.* The procedure for the activities of representative bodies of power in the USSR // Soviet State and Law. 1971, N. 1.
11. *Kozlova, E.I.* The development of the principle of socialist democracy in the Soviet Union // Collection of scientific papers of the ECIL. XXVI Congress of the CPSU and the current problems of the state and legal sciences XXVI — M., 1984.
12. *Kozlova, E.I.* Distribution of powers of Local Soviets and their executive committees // Soviet State and Law. 1968, N. — 11.
13. *Kozlova, E.I.* Session activities of Local Soviets of People's Deputies // Proceedings of the ECIL. Issues of development and improvement of the national representation bodies in the USSR. — M., 1966, V. 7.
14. *Kozlova, E. I.* Soviets of the People's Deputies are the bodies of expressing popular will. Extended Abstract of Doctoral Dissertation. — M, 1973. P. 34 c.
15. *Kozlova, E. I.* Tendencies of the development of the basic institutions of the Soviet State Law // Main directions of development of state and legal institutions at the present stage. — M., 1986.
16. *Kozlova, E.I.* The lost value (whether the State Duma must constitute itself) // Constitutional values: content and implementation issues. Proceedings of the International Scientific-Theoretical conference held on December 4–6, 2008.: In 2 volumes. M. — , 2010, V. 1.
17. *Komarova, V. V.* To the birthday of Ekaterina Ivanovna Kozlova — a classic of constitutional law in Russia // International Journal of Applied and Basic Research. — 2014. N. 12.
18. *Komarova, V. V.* Direct democracy and social associations // The International Academic Journal of the Russian Academy of Natural Sciences, the Department of the Problems of Management of the RANS. 2013. P. 97–103.
19. *Komarova, V. V.* Peculiarities of direct democracy at the local level of the public authorities // Eurasian Law Journal. 2013. N. 11 (66).
20. *Komarova, V. V.* Constituent Power and the Fundamental Law // LexRussica, 2013. № 12.
21. *Komarova, V. V.* Forms of Direct Democracy in Russia. M., 2011.
22. *Lapaeva, V. V.* Forming the constitutional majority in the State Duma: the will of the people or the parliamentary procedure? // Law and Politics. 2004, N. 7.
23. *Lomonosov, A. M.* The acts of the Supreme Court of the Soviet Union Republic the expression of the will of the people of the Republic. // Problems of development of representative organs of the socialist state. — M., 1979.
24. *Lomonosov, A. M.* The process of formation of the state will of the people by the Supreme Council of the Union Republic // Review of the Moscow State University. 1978, № 2.
25. Between unanimity and the will of the majority. Political and legal aspects of the consensus / Varlamova N. V., Pakholenko, N. B. — M., 1997. P. 66.
26. Current problems in the organization of public authority: Monograph (Lead Author and Editor S.A. Avakyan) // "Yustitsinform", 2014. P. 596.
27. *Hafizov, R. S.* The Supreme Council of the Autonomous Republic - the mouthpiece of the will of the people of the Autonomous Republic // Review of the Moscow State University. 1983, N. 5.
28. *Shebanov, A.* The laws of the USSR — an expression of the will and interests of the multinational Soviet people // Soviet Justice. — M., 1972, N. 22.
29. *Weber M.* Economy and society. Berkeley, etc., 1978. P. 985.

В. А. Лебедев*

СИСТЕМА ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы становления и развития органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Построение системы органов государственной власти субъектов РФ и взаимоотношений законодательной и исполнительной власти должно быть в основном аналогично федеральной, но может учитывать особенности тех или иных субъектов РФ. Отклонение от общей схемы допускается в той мере, в какой такие отклонения соответствуют принципам федерализма и самостоятельности деятельности органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации в определенных законодательством пределах. Автор показывает, как Конституция РФ принципиально изменила политико-территориальное устройство страны, значительно расширив полномочия субъектов РФ, в том числе — в создании и обеспечении деятельности собственных органов государственной власти. Однако зачастую этот процесс шел без законодательного сопровождения на федеральном уровне. По-разному складывалась ситуация в этом отношении в различных субъектах Российской Федерации. В статье рассматриваются два подхода к формированию этих органов: во-первых, законодательные органы государственной власти, которые создавались с опорой на представительство в законодательном органе интересов отдельных территорий; во-вторых, при формировании законодательных органов государственной власти нередко преобладало стремление создать орган власти, не только представляющий интересы всей территории в целом и заботящийся о балансе различных территорий (городов, районов) этих областей, но и одновременно с надеждой глав администраций контролировать избранные органы власти. Рассматриваются различные виды избирательных систем в субъектах Российской Федерации. В статье прослеживается мысль о том, что в рамках единого государства, проводящего единую политику, взаимно функционируют три ветви власти, каждая из которых выполняет свою функцию в очерченном для нее законом поле.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституции, уставы субъектов РФ, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, система органов государственной власти субъектов РФ, Конституционный Суд РФ, судебная власть, Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта, депутат.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.082-090

Ранее действовавшие Конституции СССР и Российской Федерации не только закрепляли федеральную структуру государственной власти, но и регулировали вопросы организации системы, а в ряде аспектов — полномочия и отдельные элементы порядка работы органов го-

© Лебедев В. А., 2016

* Лебедев Валериан Алексеевич, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

lebedev_va@bk.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

сударственной власти в субъектах Федерации¹. Так, в ст. 85 Конституции РСФСР 1978 г. было закреплено: «Советы народных депутатов — Верховный Совет РСФСР, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Совет народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов — составляют единую систему органов государственной власти». Вполне понятно, что государственные органы, должностные лица, осуществляющие государственную власть, должны составлять определенную систему, обеспечивающую все потребности реализации государственной власти. Только в этом случае исключаются как пробелы в осуществлении властных полномочий, так и функционирование дублирующих, подменяющих друг друга структур власти. Конечно, следует иметь в виду, что не всякая совокупность государственных органов образует систему. Общими признаками системы являются: целостность, приоритет общего над частным, взаимосвязь и взаимозависимость. Поэтому под системой органов государственной власти следует понимать целостную, внутренне взаимосвязанную и сбалансированную, оптимально необходимую совокупность органов государственной власти, призванных обеспечить все ее (власти) потребности².

Процесс организации региональной власти протекал нелегко. 5 марта 1992 года был принят Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»³ (далее — Закон о краевом, областном Совете), назвавший краевой, областной Совет народных депутатов представительным, а краевую, областную администрацию — исполнительным органом государственной власти (государственного управления) края, области.

Анализируя Закон о краевом, областном Совете, можно сделать вывод о том, что во взаимоотношениях органы государственной власти субъектов обладали относительно сбалансированными полномочиями. В статье 39 было установлено, что краевая, областная администрация подотчетна соответствующему краевому, областному Совету. Руководители таких структур, как органы управления финансами и социальной защиты населения, назначались и освобождались от должности главой краевой, областной администрации с последующим утверждением представительным органом региона.

Кроме того, Законом о краевом, областном Совете устанавливался жесткий контроль Совета за законностью актов администрации (ст. 62). Это заключалось в праве представительного органа отменить акты высшего исполнительного органа или обязать главу администрации отменить акты руководителей структурных подразделений администрации, противоречащие Конституции РСФСР, законам Российской Федерации, актам, принимаемым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, решениям краевого, областного Совета, принимаемым в пределах их полномочий.

Региональная администрация участия в досрочном прекращении полномочий Совета не принимала, а Совет не обладал правом отправлять орган исполнительной власти в отставку. Законодательство учитывало природу полномочий и представительного, и исполнительного органа, поэтому оставляло право решать данный вопрос вышестоящим органам власти либо населению. Так, согласно Закону о краевом, областном Совете решение о роспуске краевого, областного Совета принимал Верховный Совет Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РСФСР (п. 1 ст. 67). Что касается полномочия главы ад-

¹ Авакьян С. А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 51.

² Лебедев В. А. Современная система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / Законодательное собрание Челябинской области. Челябинск, 2000. С. 4.

³ Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663. Закон не распространялся на Еврейскую автономную область и автономные округа (для них планировали принять отдельные законы), на Москву и Санкт-Петербург, на республики. Последние, согласно Конституции, должны были самостоятельно определиться с организацией власти, в том числе исполнительной (см. подробнее: Иванов В. В. Глава субъекта Российской Федерации: правовая и политическая история института. М. : Праксис, 2011. С. 67 и след.).

министрации, то они досрочно прекращались в случаях отзыва его избирателями либо освобождения от должности Президентом Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РФ (ст. 68).

Как видим, организационная структура системы власти в Российской Федерации функционировала на принципе жесткого централизма.

На формирование концепции, в соответствии с которой была установлена современная система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, значительное влияние оказал Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

Федеративный договор официально признал территориальные единицы субъектами Российской Федерации, установил статус отдельных групп субъектов (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов), ознаменовал начало укрепления федеративных связей во внутренних отношениях и закрепил систему органов региональной власти.

Предпринятые меры можно назвать первым шагом на пути перехода от централизованного государства, где каждая территориальная единица была лишена самостоятельности в решении вопросов местного значения, к государству федеративному. Реформа государственного устройства России привела к тому, что субъектами Российской Федерации стали не только единицы, в которых учитывался национально-этнический признак — автономные республики, автономные области, автономные округа, но и территориальные единицы — края, области, города федерального значения. С объявлением этих единиц субъектами Российской Федерации принципиально изменился статус их органов — местные органы государственной власти стали органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁴.

Незадолго до принятия Конституции Российской Федерации Указом Президента от 9 октября 1993 года № 1617⁵ было объявлено о начале реформы органов представительной

власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения. Указом устанавливались полномочия представительных органов субъектов Российской Федерации, к которым были отнесены: принятие нормативных правовых актов, утверждение соответствующего бюджета и отчета о его исполнении, осуществление контрольных функций и др. Указом было определено, что до начала работы новых органов представительной власти исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за региональными Советами народных депутатов, должны осуществляться администрацией соответствующего субъекта Российской Федерации (п. 4). Бюджеты субъектов Российской Федерации должны утверждаться Советами народных депутатов с согласия главы администрации. В случае самороспуска Совета народных депутатов или невозможности выполнения Советом своих полномочий из-за отсутствия необходимого кворума функции органа представительной власти временно передавались соответствующей администрации (п. 5).

Указом Президента «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 22 октября 1993 г.⁶ было утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Конституция Российской Федерации 1993 г. право самостоятельно устанавливать системы органов государственной власти закрепила за субъектом каждого из шести его видов, т.е. за республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами.

Идеи Указа «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» легли в основу работы Конституционного совещания над проектом

⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2007. Т. 2. С. 673.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Доступ из Справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конституции Российской Федерации и в дальнейшем были закреплены в тексте Основного Закона страны. Всем субъектам Федерации было дано указание провести выборы в представительные (законодательные) органы государственной власти в период с декабря 1993 по март 1994 г., а республикам рекомендовано осуществить реформу органов государственной власти с учетом положений рассматриваемого Указа (п. 3). За это время в большинстве регионов прошли выборы в представительные органы и были сформированы органы исполнительной власти. Началась активная работа по подготовке новых и обновлению действующих конституций (уставов) в субъектах Российской Федерации.

Как известно, система органов государственной власти — необходимый атрибут любого государственного образования. Поскольку Россия — федеративное государство, то на каждом из двух его уровней (федеральном и региональном) органы государственной власти руководствуются полномочиями, установленными ч. 3 ст. 5 Конституции РФ: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Конституция РФ в ч. 2 ст. 11 устанавливает, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.

В Конституции не предусматривается, какие конкретно органы государственной власти должны быть в субъектах Федерации. Исходя из того, что система органов государственной власти субъектов Федерации не отнесена ни к ведению Российской Федерации (ст. 71), ни

к ее совместному ведению с субъектами Федерации (ст. 72), можно сделать вывод о том, что решение этого вопроса отнесено к исключительному ведению самих субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, согласно п. «н» ст. 72 Конституции, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Из смысла данной нормы можно сделать вывод, что в ней, во-первых, отражается возможность Российской Федерации участвовать в установлении указанных «общих принципов» для субъектов; во-вторых, закрепляется право субъектов РФ участвовать в установлении общих принципов организации системы федеральной государственной власти и влиять на деятельность различных федеральных органов. В то же время «установление общих принципов организации системы органов государственной власти», относящееся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч.1 ст. 72 Конституции РФ), предполагает весьма ограниченный объем нормативного регулирования, осуществляемый через закрепление основополагающих начал, которыми следует руководствоваться при организации системы властных органов. В свою очередь, установление системы органов государственной власти субъектов РФ означает, что нормативное закрепление и осуществление ряда конкретных организационно-правовых мероприятий (включая учреждение органов и их непосредственное формирование, а также установление порядка наделения полномочиями их должностных лиц), относится к исключительному ведению субъекта РФ (ч. 1 ст.77 Конституции РФ)⁷. Так, Конституция Республики Бурятия устанавливает, что «к ведению Республики Бурятия относятся... установление системы республиканских органов власти, порядок их организации и деятельности, формирование государственных органов республики...»⁸. Устав Алтайского края провозглашает: «В ведении Алтайского края находятся... установление системы органов государственной власти Алтайского края в соответствии с основами конституционного строя Российской

⁷ Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое регулирование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Екатеринбург, 2007. С. 8–9.

⁸ Ст. 63 Конституции Республики Бурятия // СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, а также формирование органов государственной власти Алтайского края»⁹. В ряде конституций (уставах) субъектов РФ имеются разделы или главы, в которых закрепляются общие принципы организации и деятельности органов государственной власти. Это, к примеру, гл. 2 разд. 4 Устава Красноярского края — «Система и правовой статус органов государственной власти края. Государственная гражданская служба края»; гл. 3 Устава Пермского края — «Государственная власть в Пермском крае»; гл. 2 Устава Сахалинской области — «Общие принципы организации государственной власти в Сахалинской области»; разд. 4 Устава Московской области — «Система государственной власти в Московской области» (этот раздел включает несколько глав: гл. 4.1 — «Московская областная дума»; гл. 4.2 — «Депутат Московской областной думы»; гл. 4.3 — «Губернатор и вице-губернатор Московской области»; гл. 4.4 — «Исполнительные органы государственной власти Московской области»; гл. 4.5 — «Судебная власть»). Система региональных органов государственной власти строится на основе принципа единства и разделения властей. Она получила закрепление в конституциях (уставах) субъектов Федерации. В качестве примера можно привести Конституции: Ингушетии (ст. 6), Кабардино-Балкарии (ст. 10); Уставы Камчатского (п. 1 ст. 13), Красноярского (ст. 47) краев, Иркутской (ч. 2 ст. 9), Томской (п. 5 ст. 1) областей.

Конституционный Суд РФ, толкуя положения ст. 77 Конституции о самостоятельности субъектов РФ в установлении системы собственных органов государственной власти, сформулировал следующие правовые позиции: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации исходили из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, что, в свою очередь, означает:

1. При построении системы государственной власти необходимо неукоснительное соблюдение принципа разделения и самостоя-

тельности каждой из ветвей власти при обязательном их взаимодействии.

2. Члены законодательного органа субъекта РФ получают свой мандат непосредственно от народа.

3. Должен быть обеспечен баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти (постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П¹⁰).

Схема построения системы органов государственной власти субъектов РФ и взаимоотношений законодательной и исполнительной власти должна быть в основном аналогична федеральной, но может учитывать особенности тех или иных субъектов РФ. Отклонение от общей схемы допускается в той мере, в какой такие отклонения соответствуют принципам федерализма и самостоятельности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в определенных законодательством пределах. Так, в частности, решаются вопросы об определении структуры парламента, о его наименовании, количестве избираемых депутатов, в том числе работающих на постоянной основе, о наименованиях высших должностных лиц, о существовании или об отсутствии коллегиального органа правительства субъекта РФ, о создании или об отказе в создании конституционных (уставных) судов субъектов РФ и т.д.¹¹ Конституционный Суд неоднократно рассматривал вопросы, связанные с установлением системы государственных органов власти субъектов РФ; им проверялась конституционность отдельных положений Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в части детализации регулирования вопросов формирования и деятельности органов государственной власти. Суд указал, что организация власти на уровне субъекта РФ в принципе должна соответствовать организации власти на уровне Российской Федерации, а поэтому установление полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ не может быть исключительной прерогативой субъектов. По мнению Суда, упо-

⁹ См.: ст. 61 Устава (Основного Закона) Алтайского края // СПС «КонсультантПлюс. Регионы».

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

¹¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : Инфра-М, 2011. С. 645–646.

мянутый Закон устанавливает лишь основные полномочия, которые в пределах полномочий и компетенции, вытекающей из Конституции, должны осуществлять соответственно законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. При этом данный Закон не содержит исчерпывающего перечня полномочий органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ и специально предусматривает, что законом субъекта РФ регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ, и что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. Конституционным Судом РФ были сформулированы и иные правовые позиции, определяющие базовые принципы, исходя из которых должна выстраиваться система государственных органов в субъектах РФ.

Как следует из упомянутого ранее постановления Конституционного Суда от 18 января 1996 г. № 2-П, поскольку по Конституции законодательная и исполнительная власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией, закреплять в Основном Законе субъекта нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение. Это противоречило бы Конституции, так как создавало бы препятствия для реализации ее положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти.

Согласно ст. 2 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти

субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты Федерации могут устанавливать только свою систему органов законодательной и исполнительной власти. Им не дано право устанавливать свою систему органов судебной власти. Судебная система является единой и федеральной. В Конституции РФ нет полного перечня судов, входящих в судебную систему. В ней лишь сформулированы следующие положения, относящиеся к структуре судебной власти. В соответствии со ст. 125–127 действуют Конституционный Суд, Верховный Суд РФ. В Конституции упоминаются и другие федеральные суды (п. «е» ст. 83, ч. 2 ст. 128). Располагаются соответствующие звенья судов на территориях субъектов РФ, но это лишь означает их территориальную сферу деятельности. Они не превращаются в суды субъекта РФ, хотя при разрешении дел не только руководствуются федеральным законодательством, но и учитывают местное нормативно-правовое регулирование.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»¹² позволяет отнести к судам субъектов РФ мировых судей, но это касается скорее их организации (создания) и частичной материальной поддержки. По содержанию деятельности и применяемому законодательству мировые судьи практически не отличаются от федеральных судей и в целом финансируются из федерального бюджета. Но есть еще один вид судов, которые в законодательстве названы судами субъектов РФ — это конституционные (уставные) суды самих субъектов. Ключевой задачей данных судов является оценка на предмет соответствия конституции, уставу субъекта РФ законов и иных правовых актов субъекта. Эти суды руководствуются общими принципами и правилами, которые обязательны для любых судов в Российской Федерации, но которые отражаются в законе субъекта о конституционном, уставном суде. Таким образом, конституционный, уставный

¹² Российская газета. 1997. 6 янв.

суд субъекта РФ, являясь частью единой судебной системы России, в то же время может быть охарактеризован как орган судебной власти субъекта РФ¹³.

Ряд субъектов РФ не ограничиваются закреплением системы высших органов государственной власти. Они вводят в свои конституции (уставы) главы, определяющие их взаимодействие (гл. 6 Устава Архангельской области — «Взаимодействие областного Собрания и губернатора Архангельской области, Правительства Архангельской области»; гл. 8 Устава (Основного Закона) Оренбургской области — «Взаимодействие Законодательного Собрания, Правительства области и органов местного самоуправления»; гл. 6 Устава Псковской области — «Взаимодействие областного Собрания, Администрации области и органов исполнительной власти области»; гл. 8 Устава г. Санкт-Петербурга — «Взаимодействие органов государственной власти Санкт-Петербурга»; гл. 5 Устава (Основного Закона) Ямало-Ненецкого автономного округа «Взаимоотношения Законодательного Собрания автономного округа с губернатором автономного округа и администрацией автономного округа».) Хотя к судебной системе субъектов РФ относятся только конституционные (уставные) суды и мировые судьи, в конституциях (уставах) этих субъектов есть главы, посвященные судебно-прокурорской власти. Это Конституции: Бурятии (гл. 7), Карелии (гл. 5), Кабардино-Балкарии (гл. 7) — «Судебная власть»; Коми (гл. 7), Татарстана (гл. 4 разд. 4) — «Судебная власть. Прокуратура»; Мордовии (гл. 7 — «Мировые судьи»), Саха (Якутия) (гл. 6 — «Судебная власть, охрана законности и правопорядка»), Алтайского (гл. 10 — «Судебная власть в Алтайском крае, прокурорский надзор, оказание юридической помощи, нотариат») и Красноярского (гл. 6 разд. 4 — «Суды и мировые судьи в крае») краев; городов федерального значения Москвы (гл. 6 — «Судебная власть и правоохранительные органы») и Санкт-Петербурга (гл. 7 — «Судебная власть Санкт-Петербурга»); Ямало-Ненецкого автономного округа (гл. 6 — «Судебная власть в автономном округе») и др.

Как известно, на территории субъектов РФ действуют структурные подразделения федеральных государственных органов. Законода-

тельство предоставляет субъектам право участвовать в согласовании кандидатур на занятие соответствующих должностей с федеральными структурами. Так, прокурор субъекта РФ назначается на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с субъектами РФ (ст. 129 Конституции РФ). Судьи федеральных судов, действующие на территории субъекта, назначаются Президентом РФ по представлению председателей соответствующих высших судов Российской Федерации, основанному на заключении квалификационных коллегий судей этих судов, с учетом предложений органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ. Что же касается председателей этих судов и их заместителей, то требуется заключение Высшей квалификационной коллегии судей. В остальном порядок тот же.

До принятия Федерального закона «Об общих принципах...» и последующих поправок к нему субъекты демонстрировали разнообразие в организации государственной власти. Они самостоятельно решали вопрос о названии органа, определяли его структуру, срок полномочий и количественный состав. В таком субъекте РФ, как республика, должность руководителя называли: президент, глава республики. Остальные субъекты РФ такое лицо называли губернатором или главой администрации и т.д. Однако вскоре появились федеральные стандарты в этой сфере и полномочия субъектов Российской Федерации оказались значительно суженными. Так, Федеральным законом от 28 декабря 2010 № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» запрещается главам регионов именоваться президентами республик входящих в состав Российской Федерации¹⁴.

Законодательные органы в субъектах РФ носили разные названия: Государственный Совет, Законодательное Собрание, Собрание и т.д. В ряде субъектов Федерации (в Ставропольском крае, Томской области, Ярославской области и Ямало-Ненецком автономном округе) использовались названия «Государственная

¹³ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2010. С. 812.

¹⁴ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 18.

Дума», что создавало некоторую неопределенность, дублируя название нижней палаты Федерального Собрания РФ. В настоящее время из названия данных органов исключено слово «Государственная», что следует оценить положительно. К примеру, в соответствии с Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 февраля 2009 года № 2-ЗАО «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Ямало-ненецкого автономного округа»¹⁵ Государ-

ственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа была переименована в Законодательное Собрание. Аналогичная тенденция прослеживается и в других субъектах Российской Федерации. Указанные выше решения региональных законодателей позволяют говорить о наличии унифицированного подхода к определению наименования парламентского органа субъекта Российской Федерации, который соответствует решениям федеральной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : в 2 т. — М., 2014.
2. Безруков А. В. Формирование органов государственной власти субъектов в РФ: поиск оптимального варианта // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 10.
3. Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 17.
4. Лебедев В. А. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства. — М., 2015.
5. Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
6. Чиркин В. Е. Законодательная власть. — М., 2010.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

THE SYSTEM OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BODIES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: FORMATION AND DEVELOPMENT

LEBEDEV Valerian Alexseevich — Professor, Honored Worker of Science, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and municipal law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[lebedev_va@bk.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article considers the problems of formation and development of legislative and executive organs in the constituent entities of the Russian Federation. The structure of the system of bodies of state power in the constituent entities of the Russian Federation and interrelations between legislative and executive bodies should be substantially similar to the structure of the federal system, but it may take into account the peculiarities of certain constituent entities of the Russian Federation. Any deviation from the general scheme is permitted to the extent to which such a deviation is consistent with the principles of federalism and independence of legislative and executive authorities in the constituent entities of the Federation within the framework set forth in the legislation. The author shows how fundamentally the Constitution of the RF has changed the political-territorial structure of the country, having greatly expanded the powers of the Russian Federation constituent entities, including their powers to establish and provide the activities of their own public authorities. However, quite often this process did not have any legislative support at the federal level. The situation with this regard is different in different Russian Federation constituent entities. The article considers two approaches to the formation of these authorities: first, the legislative bodies of the government that were created on the basis of representation of the interests of certain regions in the legislative body; second, in forming the legislative bodies, it was not uncommon to tend to set up the government*

¹⁵ Красный Север. 2009. 5 марта (спецвып.).

body that not only represents the interests of the territory as a whole and that takes care of the balance between different territories (towns and districts) of these regions, but that allows the heads of administrations to monitor elected authorities. The author examines different types of electoral systems in the Russian Federation. The article traces the idea that within a single state that implements the common policy, three branches of government are functioning simultaneously, and each branch performs its function relying on the framework determined by the legislature.

Keywords: *Constitution of the RF, constitutions, charters of the constituent entities, legislative organs, executive organs, system of state authorities of the constituent entities of the RF, Constitutional court of the RF, judiciary, President of the RF, principal officer of the constituent entities, deputy.*

BIBLIOFAPHY

1. *Avakyan, S.A.* Constitutional Law in Russia: in 2 volumes / M., 2014.
2. *Bezrukov, A.V.* Formation of the government bodies of the constituent entities of the RF: search for the best option // Constitutional and municipal law. 2006. N. - 10.
3. *Ishekov, K.A.* Formation of regional system of division of powers in Russia: the initial stage // Constitutional and Municipal Law. 2009. N. - 17.
4. *Lebedev, V.A.* Legislative and executive powers of the constituent entities of the Russian Federation in the theory and practice of the state formation. M., 2015.
5. *Mikhaleva, N.A.* Constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative law research). M., 2013.
6. *Chirkin, V.E.* Legislative Power.- M., 2010.

М. А. Митюков*

КОНСТИТУЦИЯ И ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

(ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ДИСКУССИИ МАЯ 1990 — АПРЕЛЯ 1992 ГГ.)

Аннотация. На основе документальных источников (стенограмм Съездов народных депутатов, Верховного Совета и Конституционной комиссии России) и иных материалов автор, член Конституционной комиссии и председатель Комитета по законодательству ВС, исследует особенности процесса подготовки и подписания Федеративного договора, затрагивает отдельные аспекты политико-правовых дискуссий вокруг него в период мая 1990 — апреля 1992 г. Излагаются взгляды на соотношение Конституции и Федеративного договора таких политических деятелей, как Б. Н. Ельцин, Р. И. Хасбулатов, Р. Г. Абдулатипов, О. Г. Румянцев и др., а также ряда народных депутатов, причастных к конституционному процессу. Автор приходит к выводу, что с точки зрения юридической эти дискуссии касались предмета и формы Федеративного договора, круга его участников и способа инкорпорации в Конституцию, а с позиции политической, естественно, речь шла о том, какая будет создана федерация в стране (в диапазоне от конституционной до договорной, а в качестве промежуточного варианта — конституционно-договорная). В исследуемый период маятник склонялся к этому варианту.

Ключевые слова: Конституция, Федеративный договор, Съезд народных депутатов РСФСР (РФ), Верховный Совет, Совет Национальностей, Конституционная комиссия, Президент России, Е. И. Козлова, МГЮА.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.091-111

1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Федеративный договор (далее сокращенно — ФД) — нормативный договор. Для характеристики его обычно применялись (и применяются) определения — обще(внутри)государственный, многосторонний. Он, поми-

мо конституционно-правовых норм, установил и нормы некоторых других отраслей права и имеет в основном вспомогательную роль¹. По поводу участников федеративных отношений этот договор признается всеобщим, коллективным, федерально-региональным, а по содержанию — преобразующим².

¹ См.: Иванов В. В. Общая теория договора. М. : Юрист, 2006. С. 176, 191–192.

² См.: Лексин И. В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М. : УРСС, 1998. С. 30–40 ; Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М. : Юрист, 2002. С. 155 ; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд. М. : Проспект, 2006. С. 20, 153.

© Митюков М. А., 2016

* Митюков Михаил Алексеевич, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, действительный государственный советник РФ 1 класса. В 1990 — апреле 1992 г. был народным депутатом России, заместителем председателя, а затем председателем Комитета по законодательству Верховного Совета и одновременно членом Конституционной комиссии
mта070142@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Федеральный договор — результат политического компромисса, повлиявший на конституционную модернизацию федерализма в стране и сохраняющий не только исторический, но и определенный политико-правовой потенциал для возможных инноваций в этом направлении.

Теоретически вероятны различные модели соотношения Конституции и Федеративного договора. Чаще всего выделяют модель «жесткого соотношения», основанную на началах правовой иерархии и субординации, где возможны два противоположных варианта — либо приоритет Конституции, либо приоритет ФД. Другая модель — «мягкого соотношения», основанная на предопределенности Конституцией лишь круга регулируемых отношений, сторон и формы ФД, его обязательности для субъектов права и соотношения с другими правовыми актами³. И, наконец, «модель партнерства» самостоятельного регулирования каждым из них — Конституцией и ФД — своих «участков» общественных отношений⁴.

2. К ПРЕДЫСТОРИИ ВОПРОСА

Федеративный договор относится к актам конституционного значения начала 90-х годов⁵. Его идея родилась в условиях обострения межнациональных отношений в стране и «соперничества» с будущим, так и не появившимся на свет Союзным договором как предполагаемым инструментом сохранения и обновления «большой федерации» — СССР, и на фоне благих надежд на создание реальной Российской Федерации.

В умах многих политиков и юристов того времени была уверенность, что подписание ФД остановит «парад суверенитетов», распад госу-

дарства. Как заметил Е. М. Примаков, «договоры появились вначале не от хорошей жизни... Они были политическим инструментом предотвращения региональных и национальных конфликтов»⁶. О. Е. Кутафин увязывал необходимость заключения ФД с тем, что Законом СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»⁷ автономные республики объявлялись субъектами Союза ССР и могли заключать соглашения между собой и с союзными республиками, а поэтому надо было до подписания Союзного договора урегулировать отношения России с автономиями, иначе ставилось под угрозу существование самой Российской Федерации⁸.

Идея ФД была запущена в политический обиход первым Съездом народных депутатов РСФСР. В майских (1990 г.) выступлениях Б. Н. Ельцина в качестве одной из тринадцати политических основ новой российской Конституции был обозначен Федеративный договор, регулирующий отношения между субъектами Федерации и гарантирующий «суверенитет, экономическую самостоятельность автономий, их культурную и национальную самобытность, право на справедливое и равноправное представительство во всех органах Федерации». При изложении экономических основ будущей Конституции Б. Н. Ельцин заметил, что «субъектами Федерации могут быть не только национально-автономные, но и территориально-экономические образования»⁹. В это время высказывались и мысли о том, чтобы «в последующем, уже в новой Конституции РСФСР правильно было бы составной частью иметь и Федеративный договор Российской Федерации с автономными республиками, автономными областями»¹⁰. Такого мнения тогда придерживались депутаты почти всего политического

³ См.: Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 65–66.

⁴ Так, на одной из научных конференций, в октябре 1992 г., И. П. Ильинский заявил о том, что считает нерациональным дублирование норм Федеративного договора в Основном Законе. Последний должен регулировать отношения, не затрагиваемые Федеративным договором и содержать отсылочные нормы (привод. по: Михалева Н. А. Обсуждение актуальных проблем науки конституционного права // Государство и право. М., 1993. № 3. С. 158).

⁵ См.: Шульженко Ю. Л. Акты конституционного значения // Государство и право на рубеже веков: материалы Всероссийской конференции. Конституционное и административное право. М., 2000. С. 84–85.

⁶ Примаков Е. М. Встречи на перекрестках. М.: Центрополиграф, 2015. С. 439.

⁷ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

⁸ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 158.

⁹ См.: Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Бюл. № 10. 22 мая 1990 г. С. 35–38; Бюл. № 16. 25 мая 1990 г.

спектра Верховного Совета России, в том числе и те, кто впоследствии стали противниками ФД (Л. Б. Волков, О. Г. Румянцев и др.)¹¹. Но для многих эта идея уже в то время показалась популистской, заигрыванием с автономиями. Р. Г. Абдулатипов отмечал: «Действительно, на каких-то этапах проработки вопроса о Федеративном договоре нам тоже казалось, что он не будет способствовать развитию и совершенствованию межнациональных отношений, а в большей степени будет их усугублять»¹².

Летом 1990 г. народные депутаты РСФСР рассуждали о приоритетах принятия важнейших конституционных актов. «Приоритеты, — писал один из них, — распределяются в следующей последовательности: Федеративный договор, Конституция Российской Федерации, Союзный договор»¹³. Одновременно предпринимались попытки определить круг субъектов Российской Федерации, принципы и порядок заключения будущего ФД¹⁴.

Первая версия предполагаемой структуры ФД была предложена Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном договоре». Согласно ему рекомендовалось включить в ФД: Декларацию об основных принципах федеративного устройства РСФСР, договоры субъектов Федерации с РСФСР, двусторонние и многосторонние договоры субъектов Федерации между собой, договоры о восстановлении, преобразовании и создании различных форм национальных и региональных образований¹⁵.

В июле — октябре 1990 г. идея Федеративного договора стала привлекательной и для деклараций о государственном суверенитете многих российских автономных республик, которыми она упоминалась в нескольких ракурсах: объединения в рамках обновленной Федерации; определения отношений с РСФСР, Союзом ССР и другими республиками; механизма разрешения разногласий при конкуренции законодательства¹⁶.

С этого времени конституционные проблемы Федеративного договора занимали умы многих политиков, депутатов, ученых. Естественно, что этот вопрос не миновал и меня — и как депутата, и как государствоведа, занимавшегося тогда национально-государственным устройством. Я полагал, что, как и при конструировании обновленного Союза ССР в Конституции СССР должен предшествовать Союзный договор, так и реформирование Российской Федерации необходимо начать с Федеративного договора. Только на его базе можно определить будущую структуру Федерации, соотношение компетенции РСФСР и ее субъектов. ФД должен стать составной частью новой Конституции. Каким образом это можно осуществить? С точки зрения юридической техники — двумя путями: текстуально его воспроизвести в Основном Законе в виде самостоятельного раздела либо принципиально декларировать статус ФД как составной части Конституции с вытекающими отсюда последствиями, непосредственно касающимися дей-

¹⁰ См.: Митюков М. А. Выступление на I Съезде народных депутатов РСФСР по вопросу повестки дня: «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Сов. Россия. 1990. 19 июня. № 141–142. С. 5.

¹¹ См.: Митюков М. А. Вокруг проекта Федеративного договора, 1990 г. Из дневников конституционалиста // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. статей, посвященных 90-летию проф. Б.С. Крылова. М. : ИЦ Университета имени О.Е. Кутафина, 2013. С. 235.

¹² Цит. по: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2010. Т. 6. С. 251.

¹³ Волков Л. Б. Основы Конституции РСФСР. Обоснование // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 56.

¹⁴ См.: Шелов-Коведяев Ф. В. Главные принципы устройства РФР и Федеративного договора // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 71–74.

¹⁵ Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 231–232.

¹⁶ См.: Документы о суверенитете республик в составе Российской Федерации // Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России : в 3 кн. М. : Республика, 1993. Кн. 3. Ч. 2. С. 20–57 ; Декларации о суверенитете автономий в составе РСФСР // Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.) : в 2 т. Т. 1 : Нормативные акты. Официальные сообщения / под общ. ред. С. М. Шахрая. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 224–252.

ствия акта, порядка внесения в него изменений и дополнений.

Подчеркивалось, что подготовка ФД и Конституции — тесно взаимосвязанный процесс, и хронологически Договор должен предшествовать Основному Закону. По крайней мере это бы соответствовало логике социально-политического развития страны, где проблемы экономические неразрывно связаны с национально-государственными.

Понимая Конституцию не только как программный документ, но и как акт, закрепляющий «достигнутое», я полагал, что вряд ли может быть воспринята новая Конституция, абстрагирующаяся от тех изменений, которые произошли в национально-государственном устройстве России. А реальности были таковы: ряд автономных республик объявили себя суверенными (что требовало глубокого переосмысления их статуса в составе не только РСФСР, но и Союза ССР), значительное число автономных областей и округов декларировали преобразование в автономные республики.

Отношение Российской Федерации к названным изменениям должно было быть недвусмысленно определено в ходе подготовки ФД — путем заключения двухсторонних договоров. Последние могли бы стать добротным правовым материалом и для ФД, и для Конституции. Обобщенный результат таких договоров дал бы четкое представление, если не обо всем субъектном составе РСФСР, то по крайней мере о той его части, которая конструируется на национально-территориальной основе.

Немаловажное значение имел вопрос о персонификации в ФД и Конституции автономий и республик, входящих в РСФСР. Тогда все автономные республики и образования были перечислены в Конституциях Союза ССР и РСФСР. Это признавалось одной из гарантий стабильности их статуса, поскольку угроза упразднения автономий ставилась в зависимость от изменения основных законов, порядок изменения которых был усложнен (например, требовал двух третей голосов Съезда народных депутатов).

Отсутствие в рабочей основе существовавшего на тот момент проекта Конституции России перечня республик, автономных образований лишало их гарантии на стабильное существование и не могло быть воспринято как

прогрессивная новелла. Поэтому целесообразно было, чтобы в ФД, а затем и в Конституции РСФСР был закреплен сложившийся к моменту их принятия (заключения) состав Федерации с учетом состоявшихся изменений. Чтобы этот перечень не был жестким, мешающим дальнейшим преобразованиям внутренней организации структуры РСФСР, предлагалось оставить его открытым. Этого можно было добиться фиксацией возможности преобразования одних видов автономии в другие, объединения административно-территориальных единиц в региональные республики.

Такой позиции я придерживался в августе 1990 г.¹⁷ Идея ФД нашла поддержку у многочисленных участников открытого конкурса на лучший вариант проекта Федеративного договора РСФСР. Но весьма противоречивые мнения по ее поводу были высказаны на конференции «Проблемы экономической самостоятельности РСФСР и автономных республик» (Улан-Удэ, 25–26 сентября 1990 г.). С одной стороны, ссылаясь на отсутствие необходимых предпосылок, конференция сочла невозможным заключение долговременного Федеративного договора и вместо него предложила Временное соглашение между АССР, краями и областями, а с другой стороны, она высказала ценные рекомендации по поводу формирования «новых субъектов Федерации», содержания ФД и регулирования разграничения полномочий между самой Федерацией и ее субъектами. Для последнего, по мнению участников конференции, достаточно конституционной регламентации: будущей Конституции РСФСР (для определения компетенции Федерации) и конституций автономий и «законодательных актов местных Советов» (для решения всех остальных вопросов)¹⁸.

3. ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР — ОСНОВА КОНСТИТУЦИИ ИЛИ ЕЕ СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ?

Впервые на конституционном уровне ФД упомянут в тексте Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». Этим актом, «принимая во внимание происходящие позитивные перемены, связанные с провоз-

¹⁷ Об этом см.: Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С 237–241.

¹⁸ См.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Указ. соч. Кн. 3. Ч. 1. С. 141–146.

глашением суверенитета республик, входящих в состав РСФСР, автономных областей и автономных округов», поручалось Верховному Совету РСФСР, его Президиуму совместно с высшими органами власти республик, входящих в состав РСФСР, при участии представителей местных органов власти разработать проект Федеративного договора и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов РСФСР¹⁹.

На Втором Съезде народных депутатов РСФСР Б. Н. Ельцин квалифицировал ФД как договор, «определяющий правовую основу российского государства»²⁰. Позже было разъяснено, что «у истоков новой правовой системы должны стоять — Договор и Конституция. На договорных началах надо будет определить, а затем закрепить в Основном Законе... принципы, на которых строится правовая система...»²¹.

В 1990 — начале 1991 г. в паре «Конституция — ФД» часть политиков и юристов отдавали приоритет второму²², что иногда отражалось в инициативных проектах федеративных договоров в формуле: «Конституция РСФСР основывается на Федеративном договоре и не может ему противоречить»²³. Несколько иное реше-

ние проблемы соотношения этих актов предлагал в то время народный депутат В. И. Жигулин: «Заключение Федеративного договора должно быть с предварительным внесением в Конституцию РСФСР соответствующих изменений. [Тогда] Федеративный договор будет конституционным. Если его не оформить как конституционный, то он будет неправомочен...»²⁴ Докладывая об итогах работы над проектом ФД 30 января 1991 г. на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР, председатель Совета Национальностей Р. Г. Абдулатипов говорил о том, «что паритет должен быть одинаковый между Федеративным договором и Конституцией... вопросы, что мы закладываем в Федеративный договор, должны быть отрегулированы уже в Конституции... И Федеративный договор должен не заменять, не подменять Конституцию. Конституция должна полностью обеспечивать правовой механизм реализации даже самого Федеративного договора. Он должен стать составной частью в Конституции, может быть — преамбулой, может быть — одной из глав Конституции, и они должны работать вместе на совершенствование федеративных отношений». Так ответил председатель палаты

¹⁹ См.: Сборник документов, принятых первым — шестым Съездами народных депутатов Российской Федерации. М.: Республика, 1992. С. 170.

²⁰ Второй (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Стенограф. отчет. М.: Республика, 1992. Т. IV. С. 224–230.

²¹ Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 28 марта — 5 апреля 1991 года. Стенограф. отчет: в 5 т. М.: Республика, 1992. Т. 1. С. 136.

²² Например, Ленинградский городской Совет предлагал дополнить мартовский (1991 г.) проект ФД новым положением: «Основы конституционного строя Российской Федерации определяются и изменяются в соответствии с Федеративным договором ее всенародно принимаемой Конституцией и не могут быть изменены иным способом» (см.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 170).

²³ Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 244; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 87, 276.

В частности, в проекте Договора Якутской ССР о добровольном объединении в составе РСФСР предусматривалось: «Конституция РСФСР основывается на Союзном договоре об объединении в СССР, Конституции СССР, договорах и соглашениях, заключенных между субъектами, объединяющимся в РСФСР, и не может им противоречить». Отдельные республики (Удмуртия и др.) вплоть до подписания ФД продолжали придерживаться принципа его приоритета над Конституцией, выражая это в поправках к договору (см.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 121, 129).

²⁴ Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 255.

Позднее с этой же позиции подходил к соотношению Конституции и Федеративного договора С. М. Шахрай, заявляя: «...Федеративный договор, который отменяет Конституцию Российской Федерации, может быть построен только на основе изменения Конституции. У нас есть такое право, его нам дал Съезд — поправки в Конституцию РСФСР, открывающие простор для договорного федеративного процесса, утвердить на Съезде и только после этого открывать Федеративный договор для подписания» (см.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Т. 5. С. 156–161).

на мой вопрос: «Что мы закладываем в концепцию: Федеративный договор должен стать основой для Конституции РСФСР либо он должен стать составной частью этой Конституции?»²⁵ Первоначально идея ФД реализовывалась параллельно с работой над проектом Союзного договора. Это обуславливало конкуренцию в отношении предполагаемых сроков принятия каждого из упоминаемых договоров, их подписантов и, наконец, — содержания актов²⁶ (впоследствии, с распадом Советского Союза, часть этих моментов перестала иметь значение).

В начале 1991 г. стала нарастать критика руководства Верховного Совета РСФСР касательно затягивания подготовки ФД. Одновременно более активно внедрялась идея о признании краев и областей субъектами Федерации. «Субъектами Федерации должны быть не только автономные образования, но и области и края», — заявил А. А. Собчак. Его поддержал тогдашний министр юстиции РСФСР Н. В. Федоров на совещании с Председателем Верховного Совета России²⁷.

При первом обсуждении в палатах Верховного Совета подготовленный рабочей депутатской группой проект критиковался и за то, что «не определена концепция — будет ли Федеративный договор основой для Конституции или составной частью Конституции?»²⁸. Это обуславливалось тем, что для многих был неясен предмет ФД: учредительный ли это договор или о разграничении предметов ведения и полномочий или комбинации обеих этих аспектов?²⁹ Хотя формально обсуждаемый проект уже полагал, что таким предметом должно быть разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Но вопрос о предмете ФД возникал временами вплоть до подписания этого акта³⁰. Так, было предложено по уже парафированному документу — изменить его наименование, назвав «Федеративным договором о национально-государственном устройстве и разграничении предметов ведения и полномочий...» и дополнить статьями об основных началах государственного устройства, составе и статусе субъектов Российской Федерации (Бурятия)³¹.

²⁵ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 256–258.

²⁶ На совещании в Совете Национальностей Верховного Совета РСФСР 21 августа 1990 г. выявилось, что представители отдельных республик выступают за двойную субъектность (в СССР и РСФСР) и выражают сомнение, нужен ли сегодня Федеративный договор, ссылаясь на то, что «союзный закон лучше защищает нас, чем РСФСР». Р.Г. Абдулатипов на заседании II Съезда народных депутатов справедливо критиковал спекуляции вокруг очередности заключения Федеративного и Союзного договоров (см.: Проблемы конституционного развития Российской Федерации. С. 236, 254).

²⁷ На совещании Б. Н. Ельцина с председателями Советов и исполкомов 22 января 1991 г. руководитель Карелии В. Н. Степанов пенял Борису Николаевичу: «Доброе положение о Федеративном договоре не доведено до конца». А в конце марта 1991 г. уже А. А. Собчак обрушился на Р. Г. Абдулатипова: «Не без помощи председателя вашего Совета Национальностей обнаружили, что вообще о Федеративном договоре уже не идет речь, а обсуждается лишь один вопрос: как подписывать Союзный договор автономным республикам — в составе российской делегации или за ее пределами?» (*Архив автора*).

²⁸ См.: Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюл. № 1 заседания Совета Республики 30 января 1992 г. Изд. Верх. Совета. С. 3–5.

²⁹ На это обстоятельство указывали и некоторые ученые-государствоведы того времени. В частности, зав. кафедрой юридического факультета Томского госуниверситета проф. А. И. Ким после ознакомления с проектом ФД в феврале 1991 г. писал в Комитет по законодательству Верховного Совета РСФСР: «Мы считаем, что предметом договора должно быть не только разграничение компетенции между федеральными органами власти и субъектами Федерации, как сказано в проекте, но еще в большей степени предметом договора должно быть объединение усилий субъектов Федерации для достижения целей объединения республик. Распределение компетенции имеет лишь вспомогательное значение для успешного выполнения задач объединения субъектов РСФСР» (*Архив автора*).

³⁰ Так, среди «Замечаний и предложений субъектов РСФСР, поступивших на проект Федеративного договора по состоянию на 11.06.1991 после заседания Совета Федерации 20 марта 1991 г.», было и такое: «Изложить [ст. 1] в следующей редакции: “Предметом заключаемого Федеративного договора считать добровольное объединение в Российской Федерации суверенных и автономных республик и разграничение компетенции между федеральными органами власти и субъектами Российской Федерации”» (Якутская-Саха ССР) (см.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 142).

³¹ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 154, 162.

В феврале — марте 1991 года активно обсуждалось, в том числе и на заседании Совета Федерации РСФСР, в каком порядке бывшие автономные республики должны подписывать Союзный договор: самостоятельно или в составе делегации РСФСР? А. А. Собчак, С. М. Шахрай настаивали на оформлении с республиками особого протокола о выборе второго варианта. Представители некоторых республик возражали против этого, утверждая, что «протокол фактически заменяет Федеративный договор», «перечеркивает его». Б. Н. Ельцин стал склоняться к тому, чтобы «совместить момент подписания Федеративного и Союзного договоров», не исключая при этом сочетания обоих вариантов подписания Союзного договора. Однако А. А. Собчак, обостряя ситуацию, заявил, что «вопрос подписания протокола не процедурный. Это вопрос конституционный... о существовании РСФСР. Если республика подпишет Союзный договор самостоятельно, то она фактически выходит из РСФСР». В. Н. Степанов (Карелия) обвинил Собчака в мышлении «великодержавными категориями»³². И предлагаемый протокол не был подписан³³.

4. СПОРЫ О ПРЕДМЕТЕ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Идея о том, что ФД должен быть актом о разграничении предметов ведения и полномочий, не разделялась многими республиками в составе РСФСР еще в ходе обсуждения проекта Союзного договора 23 июля 1991 г. Так, Д. Завгаев (Чечено-Ингушетия) заявлял: «Мы убежденные россияне и никогда не допустим развала Рос-

сийской Федерации. Но надо, чтобы она была действительно федерацией, а не такой, как задумано в проекте так называемого Федеративного договора, подготовленного в парламенте России. Там говорится о разделении полномочий, но и речи нет о федерации»³⁴. Н. П. Медведев — сторонник конституционно-договорной концепции Российской Федерации (так он себя позиционировал в 1991–1992 гг.) — отмечал, что первые варианты и подходы, которые разрабатывали до этого, «были сориентированы на то, что это был договор на уровне государствам, т.е. между республиками как государствами и Российской Федерацией как государством...»³⁵. Однако из этой тенденции были исключения. Наш инициативный проект (август 1990 г.)³⁶, подготовленный в числе первых³⁷, допускал в качестве участников договора и края, области, автономные области, автономные округа, Москву и Ленинград³⁸.

Следует отметить, что в «геополитических играх», связанных с ФД, участвовал и Верховный Совет СССР. В его постановлении от 12 июля 1991 г. «О проекте Договора о Союзе суверенных государств» особо подчеркивалось, что субъектами федерации (имелся в виду СССР) являются как суверенные государства — республики, так и республики, входящие в них на договорных или конституционных основах³⁹. А в проекте Договора о ССГ появилась, по выражению В. Б. Исакова⁴⁰, «странная формулировка»: «Отношения между государствами, одно из которых входит в состав другого, регулируются... в РСФСР — федеративным или иным договором, Конституцией СССР» (ст. 1)⁴¹. Конституция РСФСР выпадала из этого ряда регуляторов.

³² Заседание Совета Федерации 20 марта 1991 г. Запись в ежедневнике «Е» 1991 г.: Соповещения // Архив автора.

³³ Текст проекта названного протокола см.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Указ. соч. Кн. 3. Ч. 1. С. 121–123.

³⁴ Цит. по: *Исаков В. Б.* Кто и как развалил СССР. Хроника крупнейшей геополитической катастрофы XX века. М.: Книжный мир, 2012. С. 7.

³⁵ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 3. Кн. 3. С. 132.

³⁶ См.: *Митюков М. А.* Вокруг проекта Федеративного договора, 1990 г. С. 235.

³⁷ См.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Указ. соч. Кн. 3. Ч. 1. С. 143, 146; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 1. С. 120.

³⁸ См.: *Митюков М. А.* Тезисы по поводу Федеративного договора // Проблемы конституционного развития Российской Федерации: сб. статей, посвящ. 90-летию проф. Б. С. Крылова / отв. ред. В. И. Фадеев. М.: ИЦ Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 237–240.

³⁹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 29. Ст. 853.

⁴⁰ *Исаков В. Б.* Указ. соч. С. 10.

⁴¹ Правда. 1991. 15 авг

Оппоненты упрекали составителей проекта ФД в копировании Союзного договора. Возражая им, В. В. Увачан (Эвенкийский автономный округ) утверждал: «Мы не формируем ни федерацию, ни федеральные органы. Мы берем на себя только один вопрос, свойственный даже самому унитарному государству, — мы разграничиваем полномочия по вертикали. Здесь уже не национальный вопрос, это вопрос систематизации управленческих и властных структур в самом государстве»⁴².

На III Съезде народных депутатов РСФСР идея «двухсубъектности» российских республик подверглась сомнению со стороны значительной части депутатов. Председатель Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей Н. П. Медведев заявил, что Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» противоречит и союзной Конституции и Конституции РСФСР и предложил обратиться в Комитет конституционного надзора СССР. Его поддержал А. А. Котенков, считавший, что «Союзный договор не может быть сейчас принят без решения проблемы Федеративного договора».

В то же время вопрос о Федеративном договоре превратился на Съезде в объект политического торга между противоборствующими силами: коммунистами и демократами, федералистами и унитаристами⁴³. Расхожей стала фраза: «До заключения Федеративного договора преждевременно ставить вопрос о президентстве» и т.п.⁴⁴. Более отчетливо стали звучать голоса о связи Федеративного договора с будущей Конституцией РСФСР, которую, по-видимому, по мнению Р. И. Хасбулатова, трудно будет принять без решения вопроса и о Федеративном, и о Союзном договоре. Им проанализирован, как он выразился, 21-й проект Федеративного договора. В отличие от предыдущих, проект предполагал перестройку

отношений внутри РСФСР в договорно-конституционную федерацию с различными по своей природе и назначению субъектами (бывшими автономными республиками, автономными областями и округами, административными областями и краями). Проект имел подзаголовок «Договор о разграничении компетенции между федеральными органами власти и субъектами РСФСР». Сторонами договора выступали с одной стороны — федеральные органы власти, а с другой — республики (государства), автономные области и округа, края и области. Включение последних в круг субъектов договора имело целью максимально уравнивать их с республиками и автономными образованиями, обеспечить их равноправное участие в делах РСФСР.

Р. И. Хасбулатов считал нецелесообразным множить договорные отношения внутри страны и между субъектами РСФСР. Здесь, он полагал, лучше идти от договорно-конституционной базы через постепенное конституционное изменение⁴⁵. С этим во многом был солидарен В. Д. Мазаев, полагавший, что «революция в национально-государственном устройстве должна идти в конституционной форме, опираться прежде всего на федеративные договорные отношения, на Федеративный договор как их основу и вершину...»⁴⁶.

Прозвучала и несколько иная точка зрения. В. А. Морозов (Ленинград) полагал, что создание общества по вертикали должно идти на конституционной, а не договорной основе, что представленный в марте 1991 г. Федеративный договор наиболее удачен и достоин одобрения. Но Ф. В. Шелов-Коведяев (Москва) констатировал, что предложенный проект ФД не будет способствовать решению стоящих перед Россией задач: он консервирует неравенство частей, образующих РСФСР, неравенство национально-государственных и административно-территориальных единиц. По мнению Ф. В. Шелова-Коведяева, предмет Федератив-

⁴² Бюл. заседания Совета Национальностей ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 18. С. 5–27.

⁴³ Интересно, что еще до этого Съезда Р. Г. Абдулатипов в обращении к Б. Н. Ельцину убеждал его: «Подписание Федеративного договора облегчило бы путь к установлению в РСФСР президентской формы правления, ибо такая форма правления, как показал процесс обсуждения проекта в Совете Национальностей, не вызвала возражения» (см.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 172–173).

⁴⁴ Подробно об этом см.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Т. 2. С. 3–132.

⁴⁵ Указ. соч. С. 195–223.

⁴⁶ См.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Т. 4. С. 155–156.

ного договора следует строго ограничить компетенцией между Федерацией и образующими ее субъектами. Он ставил подписание Союзного договора в зависимость от решения внутренних проблем государственного устройства РСФСР, критиковал «двухсубъектность» российских республик (последние должны подписать Союзный договор в составе единой российской делегации).

Р. Г. Абдулатипов отметил, что национальный вопрос стал предметом политической спекуляции, хотя идея ФД подсказана первым Съездом народных депутатов. Против ФД выступают те депутаты, которые не участвовали в работе над ним, те, которые работают на развал, торпедируя договорный процесс. Далее председатель Совета Национальностей рассказал о проекте договора, объединившего в одну федерацию национально-государственные и административно-территориальные образования, и высказался против подписания отдельных соглашений с республиками, поскольку это, по его мнению, «превращает Российскую Федерацию в неуправляемую систему по вертикали...». Р. Г. Абдулатипов предлагал принять за основу проект ФД, одобрить декларации о суверенитете республик, дать возможность подписать Союзный договор.

С. М. Шахрай (от группы «Коммунисты за демократию») считал ошибочной концепцию ФД, его идею равноправного статуса краев, областей и республик. Более целесообразной представлял тактику конкретных соглашений, переговоров, равноправных договоров Российской Федерации с республиками, входящими в состав РСФСР⁴⁷.

III Съезд народных депутатов принял за основу проект постановления «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» и поручил Верховному Совету РСФСР доработать проект ФД, подготовив его к подписанию.

В это же время стали выдвигаться отдельные предложения, касающиеся содержания ФД, увязки его непосредственно с Конституцией. В частности, при обсуждении постановления

Верховного Совета Коми АССР «О полномочиях республики» 29 марта 1991 г. Комитет Верховного Совета РСФСР по законодательству впервые высказал мнение о том, что «вопросы, не урегулированные РСФСР, могут быть предметом автономной республики... Но эту проблему надо решать комплексно, во-первых, в связи с изменением Конституции, во-вторых — Федеративным договором»⁴⁸.

К концу 1991 года мнения депутатов по поводу ФД четко поляризовались. С одной стороны — представители автономий подчеркивали, что Федеративный договор — «перспектива» развития страны. С другой стороны, их оппоненты утверждали, что «путь Федеративного договора — путь порочный... до федеративных отношений мы еще не доросли». Но при этом обе стороны декларировали сохранение единства Российской Федерации⁴⁹.

На этом фоне и завершалось окончательное определение предмета ФД. Распоряжением Президента РСФСР и Председателя Верховного Совета РСФСР от 6 декабря 1991 г. № 115-РП была создана рабочая группа по подготовке предложений о разграничении полномочий между органами власти РСФСР и ее составными частями⁵⁰. Ею и был подготовлен проект документа, который первоначально именовался Договором о согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами РСФСР и республик в составе РСФСР⁵¹. Однако этот проект был подвергнут критике Р. Г. Абдулатиповым, который заметил, «что речь должна идти в Договоре не о каких-то абстрактных согласованных предложениях по разграничению полномочий, а нужно четко определить предмет договора — разграничение полномочий по вертикали между общефедеральными органами власти и субъектами Федерации на договорной основе... Проект ограничивает круг уже согласованных участников договорных отношений. Российская Федерация, как известно, состоит не только из республик — это целостная совокупность республик, национальных автономий (округов, области), краев и областей... В Договоре речь должна идти о разделении полномочий по от-

⁴⁷ См.: Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР Т. 5. С. 34–35, 40–43, 73–78.

⁴⁸ См.: Запись в ежедневнике «Е» 1991–1992 гг. : Заседания Комитета по законодательству // Архив автора.

⁴⁹ См.: Федерация. М., 1991. 19 окт. С. 3, 5.

⁵⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1817.

⁵¹ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 2. С. 703–705.

ношению ко всем субъектам и по уровням: что делегируется Федерации, что оставляется за субъектами...»⁵².

В итоге обсуждения на пленарном заседании Конституционной комиссии и последующей доработки вышеупомянутый документ становится проектом Договора от 26 декабря 1991 г. «О согласованных предложениях по разграничению полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов»⁵³.

5. ПОПЫТКА «НЕЙТРАЛИЗАЦИИ» ИДЕИ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА

С декабря 1991 года к работе над ФД подключилась рабочая группа Конституционной комиссии, стремясь породить новую версию этого документа: Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей и автономий. Целью рабочей группы была нейтрализация популярной тогда идеи ФД как учредительного акта, конституирующего Российскую Федерацию, по мнению О. Г. Румянцева, «призванного гарантировать привилегии региональных элит»⁵⁴. Для этого была выдвинута концепция: свести содержание документа, именуемого вместо ФД Соглашением, «к конституционно

значимому разграничению полномочий по вертикали на основе положений раздела четвертого “Федеративное устройство” проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией»⁵⁵, т.е. к созданию формального дубля Конституции, освященного подписями представителей субъектов.

Достоинство такого Соглашения его творцы видели в том, что «это — не Федеративный договор, подменяющий Конституцию и как бы создающий заново Российскую Федерацию... а согласованный законопроект. Таким образом, снимается... противоречие двух правовых режимов: договорного и законодательного... Одновременно Соглашение говорит не о делегировании, а о разграничении полномочий»⁵⁶.

Проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов был одобрен Президиумом Верховного Совета РФ и направлен этим органам. Предполагалось, что после одобрения его большинством каждого отдельного вида регионов он будет внесен в порядке совместной законодательной инициативы для оформления в качестве Закона Российской Федерации о соответствующих изменениях и дополнениях в действующую Конституцию Российской Федерации⁵⁷.

Однако идея заменить ФД Соглашением не всеми разделялась, о чем свидетельствует совещание руководителей республиканских,

⁵² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 6. С. 552–554.

⁵³ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 2. С. 696–701.

⁵⁴ Отдельные эксперты Конституционной комиссии в начале 1992 г. на полном серьезе утверждали: «... попытка заключения Федеративного договора — это попытка создания российского государства заново, конституирования его как бы с самого начала, на пустом месте, путем соглашения, при очевидном игнорировании реальностей...». И видели в ФД лишь одно рациональное зерно — «попытку разграничить полномочия государственных органов РСФСР и государственных органов республик... а также других образований» (см.: Данилов Е. А. Аналитическая записка эксперта Конституционной комиссии // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 60–69).

⁵⁵ Об этом см.: Румянцев О. Г. Строительство конституционной Федерации // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 31–38.

⁵⁶ См.: Румянцев О. Г. Пояснительная записка от 4 января 1992 г. к проекту Соглашения о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти РСФСР и органами власти республик в составе РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 57–60.

⁵⁷ См.: постановление Президиума ВС РФ от 20 января 1992 г. № 2217-1 «О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 253.

краевых, областных, автономной области и автономных округов Советов в Санкт-Петербурге 15 февраля 1992 г., где Р. Г. Абдулатипов заявил: «Нужно срочно согласовать и подписать Федеративный договор, сделать его частью Конституции»⁵⁸. Надо нормализовать процесс конституционных реформ. Я год-полтора назад (если вы помните первое мое выступление) предупреждал Бориса Николаевича, что Федеративный договор и Конституция движутся навстречу друг другу, как два скорых поезда. И если у него, как у Председателя Верховного Совета, не хватит мудрости их развести, фактически под вопрос будет поставлена и Конституция, и Федеративный договор. Вместо того чтобы сотрудничать, эти силы все время фактически сталкивались друг с другом. Только в последний момент пришли к какому-то соглашению, согласовали все».

Соглашению отказали 14 из 20 республик, парламенты Татарстана и Башкирии вообще не изучали предложений Москвы, сообщала пресса в конце февраля⁵⁹. Верховный Совет Республики Коми счел Соглашение неприемлемым, признав необходимым заключать «самостоятельные договоры о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик». Подобное решение принял и Верховный Совет Республики Саха (Якутия), выступая «за договорно-конституционную основу федеративного устройства, за заключение Федеративного договора»⁶⁰. Сама идея Соглашения не нашла понимания и у депутатов в Бурятии⁶¹.

Идея Соглашения не получила поддержки и в Совете Национальностей Верховного Совета РФ⁶². По выражению Н. П. Медведева, к февра-

лю 1992 года вопрос о ФД оказался в «тупиковом положении» из-за столкновения различных концепций, в том числе и противоречивых (главным образом Совета Национальностей и Конституционной комиссии)⁶³, одобренных соответственно в документах III и V Съездов народных депутатов РФ. Большинство республик считало, что «должно быть все-таки не Соглашение, а должен быть Договор в соответствии с решениями Третьего съезда народных депутатов». Края и области (за исключением двух областей) одобрили подход, связанный с заключением Соглашения, при условии, что его должны подписывать не только республики, но и края и области Российской Федерации.

Р. Г. Абдулатипов тогда заметил, что «фактически парализовала Федеративный договор» и концепция депутатов, предлагавших заключать договоры со всеми напрямую. «А этот вариант опасный для России, потому что тогда не будет единой системы структуры управления ни по вертикали, ни по горизонтали».

В Совете Национальностей, отмечал Н. П. Медведев, исходили из того, что «соглашение или договор» это не «все равно». «Даже сами термины носят такое содержание, что нельзя их так адекватно сравнивать, одинаково к ним подходить. Договор несет иную информацию, иное содержание»⁶⁴. ...Мы должны стремиться заключить Федеративный договор... и этот Договор должен стать частью Конституции или специальным разделом». При этом Медведев обращал внимание на условие республик, «что после того, как этот договор будет заключен, чтобы даже на Съезде не могли мы вносить какие-то изменения, тогда... это войдет как часть в новую Конституцию».

⁵⁸ Об этом же Р. Г. Абдулатипов говорил на встрече с журналистами 25 февраля 1992 г.

⁵⁹ *Троицкий Н.* «Кончина» Соглашения о разграничении // Мегаполис-экспресс. 1992. 26 февр. № 9 (96).

⁶⁰ Информация Организационного отдела ВС РФ (по состоянию на 18 февраля 1992 года) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 85.

⁶¹ См.: *Алюшин А. Л.* Конституционная реформа: цели, задачи, проблемы // Российская газета. 1992. 28 февр.

⁶² См.: Бюл. заседания Совета Национальностей ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 18. С. 5–27.

⁶³ О. Г. Румянцев квалифицировал это столкновение как «конфликт между конституционной федерацией и договорной федерацией», необоснованно называя ФД «конфедеративным договором» (Бюл. заседания Совета Республики ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 20. С. 21–31).

⁶⁴ Оно виделось председателем Комиссии по национально-государственному устройству в том, «что изменяется статус субъектов республики, более четко определяются их полномочия...». Для закрепления чего и требуется договор (см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 97). По мнению З. А. Корниловой, «необходим политический Федеративный договор, в котором все субъекты республики, входящие в Россию, готовы подтвердить свои декларации о том, что не выходят из состава России» (Там же. С. 113).

Противники ФД подобные рассуждения называли спором «о форме», придавая ему идеологический привкус. В частности, Н. А. Павлов (Тюменская обл.), называя Федеративный договор «преступным», призвал республики, края, области решать конкретные вопросы «по ущемленным позициям» путем поправок к Конституции, используя право законодательной инициативы. «Наш нормальный конституционный процесс, — заявил он, — нисколько не мешает вносить те изменения, которые действительно назрели, разумны и принимаются большинством». Но суть не только этой позиции, но и маневра с так называемым Соглашением становится понятной из другого откровения Павлова: «...мы спорим о форме и заходим в тупик, потому что каждая сторона уже набрала определенный груз идеологических эмоций, и допустим, господин Румянцев не хочет ничего слышать о Федеративном договоре, некоторые... представители наших республик не хотят ничего слышать о новой Конституции, а ваш покорный слуга не хочет ничего слышать ни о Федеративном договоре, ни о новой Конституции»⁶⁵. Хотя, как правильно замечал В. Б. Исаков, «Федеративный договор... не сам по себе предполагается, а предполагался для принятия новой Конституции». Соглашение же, предложенное Конституционной комиссией, Исаков счел «ошибочным шагом, который нанес массу вреда».

Противоположный подход предлагал О. Г. Румянцев: разработать и включить в проект новой Конституции главу, «которая в итоге будет являться соглашением или договором о разграничении полномочий. Одобрить этот документ на палатах, внести на Съезд в качестве проекта конституционного закона, который станет либо главой действующей Конституции, либо главой новой Конституции»⁶⁶. Критикуя такую практику, В. Б. Исаков обозначил ее кратко: «одно — на самом деле, а другое для виду»⁶⁷,

имея в виду «манипуляции» с Соглашением, как «маневр», отвлекающий от ФД. Видя перспективность этого маневра, 16 марта 1992 г. совещание у заместителя Председателя Верховного Совета Н. Т. Рябова решило включить будущий ФД и соглашения к нему в действующую Конституцию⁶⁸.

Таким образом, в результате дискуссий 1990 — начала 1992 г. верх взяло мнение, что Федеративный договор должен быть договором федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предметах ведения и разграничении полномочий⁶⁹, причем с каждым видом субъектов Федерации отдельно (таким образом, появилось три договора, в совокупности получивших условное название «Федеративный договор»⁷⁰). В течение 13–23 марта он был парафирован руководителями республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а на их встречах 30–31 марта дополнен положениями в форме протоколов⁷¹. В предвкушении эпохального события отдельные политические деятели и юристы заявляли: «Подписание Федеративного договора, который затем войдет в Основной Закон нашей Федерации, снимет последние препятствия на пути конституционного оформления России. На этот шаг надо идти незамедлительно, а поиск более совершенных форм государственности можно будет продолжить, имея крепкий тыл»⁷². Но несмотря на такой радужный прогноз в национально-государственном вопросе, некоторые крупные ученые-юристы, одновременно практикующие в политике, авторитетно утверждали, что «оптимальный путь выхода из... ситуации — не в заключении общего договора, а, так сказать, в “индивидуальных” договорах между Федерацией и ее

⁶⁵ См.: Бюл. заседания Совета Национальностей ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 18. С. 5–27.

⁶⁶ См.: Бюл. заседания Совета Республики ВС РФ 19 февраля 1992 г. № 20. С. 21–31.

⁶⁷ См.: Бюл. заседания Совета Республики ВС РФ. 1992. 4 марта. № 21. С. 29–31.

⁶⁸ Запись в служебном дневнике 1992 г. // Архив автора.

⁶⁹ См.: Румянцев О. Г. К истории создания проекта Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.). О работе Конституционной комиссии // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 2. С. 45.

⁷⁰ См.: постановление Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

⁷¹ Об этом см.: Болтенкова Л. Ф. К истории и содержанию Федеративного договора // Этнополитический вестник России. 1992. № 1. С. 33–35.

⁷² См.: Станкевич С., Твердохлебов Е. Россия ищет себя // Российская газета. 1992. 27 марта.

субъектами. В Конституции должна быть предусмотрена возможность заключения федеративного договора как со всеми республиками, так и с каждой в отдельности. И именно при заключении таких «индивидуальных» договоров, определяющих своеобразие статуса данной республики, в особенности разделение компетенции между нею и Федерацией, могут быть решены все трудные вопросы»⁷³.

6. ПОДПИСАНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА И ЕГО ПЕРВЫЕ ОЦЕНКИ

С подписания 31 марта 1992 г. ФД стали обсуждаться проблемы его реализации⁷⁴, в том числе инкорпорации в Конституцию.

Официально руководители государства и сторонники ФД характеризовали его как «шаг к цивилизованным нормам мировой жизни», «историческое событие», «одно из крупнейших политических событий в жизни Российской Федерации», «выдающейся победой здравого смысла» и т.п.⁷⁵ На торжественной церемонии подписания названного акта Президент Б. Н. Ельцин заявил: «Федеративный договор, уверен, будет составной частью новой Конституции Российской Федерации»⁷⁶. Спустя 10 дней Президент уточнил: «...он должен стать составной частью новой Конституции Российской Федерации в виде отдельного блока»⁷⁷.

Естественно, что эта уверенность базировалась на положениях договоров, составляющих в комплексе такое политико-юридическое явление, как Федеративный договор. В Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государ-

ственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации прямо закреплялось, что «настоящий Договор вступает в силу со дня его подписания. После его одобрения Съездом народных депутатов Российской Федерации он становится составной частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации» (ст. VIII). В двух других договорах (соответственно с краями, областями, Москвой и Санкт-Петербургом и автономной областью, автономными округами) этот аспект отражался косвенно: «Положения настоящего Договора вносятся в порядке совместной законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации для их оформления в качестве раздела Конституции (Основного Закона) Российской Федерации» (ст. IX).

Подписание ФД рядом политиков и ученых было воспринято неоднозначно, продолжилась его критика, не было избытка и в противоречивых оценках.

В «Независимой газете» журналист М. Карпов, ссылаясь на «сведения из аппарата Конституционного Суда», утверждал, что В. Д. Зорькин не разделяет восторга части депутатов Верховного Совета по поводу заключения Федеративного договора, поскольку «произошло изъятие части полномочий РФ» и произошло ни больше ни меньше как изменение конституционного строя России⁷⁸.

Ответственный секретарь Конституционной комиссии О. Г. Румянцев считал ФД шагом к федерализму, поскольку договор оказался не «государствообразующим документом, который отменял бы Конституцию», а документом о разграничении полномочий. В то же время

⁷³ См.: Алексеев С. С., Собчак А. А. Конституция и судьба России // Известия. 1992. 28, 30 марта.

⁷⁴ См.: Абдулатипов Р. Г. Предисловие // Федеративный договор: Документ. Комментарий. М.: Изд. Верх. Совета РФ, 1992. С. 3–9; Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Федеративный договор и правовая система Российской Федерации // Конституционный вестник. 1992. № 14. С. 25031.

⁷⁵ Член Конституционного Суда РФ д. ю. н., проф. Б. С. Эбзеев, в частности, подписание Федеративного договора назвал «одним из немногих действительно выдающихся достижений» (см.: Проблемы взаимоотношений представительных и исполнительных органов власти всех уровней: выдержки из стенограммы Всерос. совещания руководителей республик, краев, областей и автономий в составе РФ, Чебоксары, 11–12 сентября 1992 г. М.: Парламентский центр РФ. 67 с.

⁷⁶ Стенограмма подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 163–174.

⁷⁷ Шестой Съезд народных депутатов РФ, 6–21 апреля 1992 г.: стенограф. отчет: в 5 т. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 19.

⁷⁸ См.: Митюков М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России. Из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989–1996 годов. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 124.

он критиковал его за деление субъектов РФ «на три сорта», их неравенство. На вопрос газеты «Файнэншл Таймс»: «Каково будет соотношение между соответствующим разделом Конституции и подписанным Федеративным договором?» — Румянцев ответил: «...он содержанием своим, не механически, а содержанием, войдет в соответствующие главы Конституции»⁷⁹.

Развернутую характеристику этой проблемы дал член Конституционной комиссии Ф. В. Цанн-кай-си, заявив: «Когда разрабатывался Федеративный договор, то мы исходили из того, что этот договор будет не механической, а органической частью именно новой Конституции и, следовательно, не просто составит главу этой новой Конституции, но и найдет отражение в других разделах Конституции. Следовательно, включив Федеративный договор в качестве просто главы старой Конституции, мы сужаем конституционный потенциал Федеративного договора»⁸⁰. Но вопреки этому целевому предназначению ФД для будущей новой Конституции в качестве «строительного материала» рабочая группа Конституционной комиссии сочла необходимым перестраховаться и подготовить, по существу, альтернативный проект закона об изменении действующей Конституции в связи с подписанием Федеративного договора⁸¹, хотя этим вопросом занимался Комитет по законодательству.

А. Х. Галазов (Северная Осетия), напротив, полагал, что «единственным средством» против центробежных сил «является осуществление на деле в полном объеме Федеративного договора. В соответствие с ним необходимо привести все статьи Конституции, а сам он без всяких купюр должен стать его самостоятельным разделом». Представители ряда республик обратили внимание на то, что проект новой Конституции не учитывает подписанный 31 марта Феде-

ративный договор. В качестве реакции на это можно было расценить рассуждения депутата И. А. Габитова (Республика Башкортостан) о первичном характере ФД, о том, что значение его выходит далеко за пределы разграничения полномочий и «основной его смысл состоит в том, что он означает признание договорной природы Российской Федерации»⁸².

Это касалось как действующей тогда Конституции, так и проекта новой Конституции, подготовленной в Конституционной комиссии. С. А. Глотов заметил, что заключение ФД представляет новое качество в развитии конституционного процесса, учреждается новое федеративное устройство, и этот факт непременно должен быть учтен в новой Конституции, в которую в качестве самостоятельного раздела должен быть включен ФД⁸³. Более конкретно эта идея выражена в предложении Республики Саха (Якутия) к парафированному Федеративному договору: «Часть 1 ст. 8 изложить в следующей редакции: "Настоящий договор является самостоятельным правовым актом и при принятии Конституции Российской Федерации становится основой для ее IV раздела о федеративном устройстве..."»⁸⁴ Сразу после подписания ФД был отредактирован раздел IV «Федеративное устройство» проекта Конституции, подготовленного рабочей группой Конституционной комиссии. 3 апреля состоялось его обсуждение в Верховном Совете РФ⁸⁵. Докладчик С. Н. Булдаев констатировал, что «после одобрения Съездом народных депутатов Федеративный договор становится частью или самостоятельным разделом Конституции».

В проекте это выразилось в том, что основное содержание ФД было заложено в статьях 79–84 раздела четвертого, а «по отдельным положениям — в содержательную часть включены соответствующие главы».

⁷⁹ Стенограмма пресс-конференции членов и экспертов Конституционной комиссии от 2 апреля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 1. С. 710, 715–717.

⁸⁰ Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6–21 апреля 1992 г. : стеногр. отчет : в 5 т. М. : Республика, 1992. Т. 5. С. 21.

⁸¹ Записка ответсекретаря Конституционной комиссии О. Г. Румянцева Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р. И. Хасбулатову от 4 апреля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 1. С. 704.

⁸² Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. Т. 5. С. 29, 56.

⁸³ Указ. соч. С. 39–40.

⁸⁴ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 160.

⁸⁵ Бюл. № 52 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РФ. 3 апреля 1992. С. 15–94.

7. ОДОБРЕНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА СЪЕЗДОМ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И ВКЛЮЧЕНИЕ ЕГО СОДЕРЖАНИЯ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации 10 апреля 1992 года одобрил Федеративный договор как совокупность трех договоров соответственно с органами власти различных видов субъектов Федерации (республик; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области и автономных округов) и включил его содержание как составную часть в Конституцию Российской Федерации⁸⁶. Эта краткая общая формула, без раскрытия понятия «содержание» и конкретизации важного аспекта — к какой же конституции (к действующей или будущей новой) — она относится, создала почву для последующих споров и спекуляций вокруг способа инкорпорации ФД в текст Конституции. Тем не менее Съезд народных депутатов конституировал Федеративный договор, что признавали многие народные депутаты⁸⁷.

Существует даже мнение, что с того момента, как ФД получил статус составной части Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, он прекратил свое действие в виде трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти соответствующих субъектов. «Юридическая сила Федеративного договора, его высокая легитимность, — образно писали В. С. Кронский и А. Г. Баженов, — была перелита в Конституцию Российской Федерации. Федеративный

договор как отдельный документ утратил имеющуюся юридическую силу в момент принятия... постановления VI Съезда народных депутатов Российской Федерации»⁸⁸. С этим можно было бы согласиться с определенными оговорками, если бы конституционный процесс завершился в части ФД изменениями и дополнениями в Конституцию Законом от 21 апреля 1992 г. Но он, как известно, продолжился, и Конституцией РФ 1993 года Федеративный договор называется в качестве отдельного самостоятельного существующего акта (ст. 11 и п. 1 Заключительных и переходных положений)⁸⁹.

В моем докладе на Шестом съезде народных депутатов РСФСР 10 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» отмечалось: «Несомненно, что по своему значению и содержанию этот акт (имелся в виду — ФД) является конституционным⁹⁰ и должен быть инкорпорирован в Конституцию. Об этом, в частности, говорится в тексте самого Федеративного договора. Этому посвящается раздел нашего законопроекта.

В проекте устанавливается (статья 71.1), что разграничение предметов ведения, полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов осуществляется на основе Федеративного договора.

В полном соответствии с Федеративным договором в проекте дается новая редакция исключительной компетенции Российской Федерации и предметов совместного ведения

⁸⁶ Постановление Съезда народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

⁸⁷ См.: Сыроватко В. Г. О новом подходе к федеративным отношениям // Конституционный вестник. 1992. № 12. С. 85.

⁸⁸ См.: Кронский В. С., Баженов В. Г. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. Н. Новгород, 2003. С. 40–41.

⁸⁹ Характеристика ФД как «самостоятельного документа» для последующего включения в текст Конституции более последовательное выражение получила при обсуждении субъектами парафированных текстов договоров. См. по этому поводу: Решение Рязанского областного Совета народных депутатов от 27 марта 1992 г. «О Федеративном договоре» и постановление Верховного Совета Республики Саха (Якутия) от 27 марта 1992 г. «О Федеративном договоре» // Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 118–1124.

⁹⁰ В литературе того времени также высказывалось, что ФД «безусловно, по предмету и характеру регулирования... имеет ранг конституционного акта... Юридическая сила норм Федерального договора равнозначна юридической силе конституционных норм (см.: Ильинский И. П., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. 1992. № 11. С. 33).

федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик, автономной области, автономных округов, краев и областей и городов республиканского подчинения...

По Федеративному договору и тому проекту, который предлагается, они в сфере хозяйственных, социально-экономических прав не деляются одинаковыми правами»⁹¹.

В результате обсуждения этого законопроекта в разделе V, связанном с Федеративным договором, в статье 71 (части первой), субъекты Федерации поименованы так, как они подписались под ФД, тем самым ряд из них даны уже под новым названием.

В ходе полемики отдельные депутаты предложили ФД «включить в Конституцию в том полном тексте, который подписали полномочные представители регионов» (Г. М. Ойновид); в статьи Конституции «перенести строго те формулировки, которые подписаны и закреплены в Федеративном договоре и одобрены... Съездом» (В. Н. Степанов); «включить Федеративный договор как составную часть в Конституцию... в целом»⁹² (М. М. Магомедов).

И. В. Муравьев резонно возражал: «...попытка ввести все эти три договора сразу в текст Конституции противоречит законодательной технике... Получится, что три договора... три раза будут повторять одно и то же в тексте Конституции».

По рекомендации редакционной комиссии Съездом включено лишь содержание ФД, а в целях снятия «сомнений» сами тексты договоров даны в виде приложений к Конституции. При этом в качестве поправок к ней учтены положения протоколов к ФД. Все эти моменты были закреплены в разд. IV (положения 35–43) Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»⁹³.

Противники Федеративного договора возражали против включения его в Конституцию, приводя различные аргументы процедурного

и содержательного характера. Д. Е. Степанов (Алтайский край), например, утверждал, что «решение Съезда об одобрении ФД и, в частности, пункта о том, что он должен стать составной частью Конституции, принято с грубейшими нарушениями», документ не отредактирован. А. В. Кулаковский (Краснодарский край) выступал против текстуального совмещения этих документов, ссылаясь на то, что «Федеративный договор — не Конституция», что это различные документы, принимаемые в разных процедурах: Конституция — концептуальный акт, а ФД — документ конкретизирующий, подверженный постоянным изменениям. Депутат полагал, что постановление, принятое по этому поводу, представляет лишь «обязательство Съезда рассмотреть данный Договор при внесении поправок в Конституцию».

В. А. Грачев (Пензенская область) вообще характеризовал ФД «сплошной иллюзией», принятым «на эмоциях». В. Л. Шейнис высказал компромиссное мнение, «что, хотя содержание Федеративного договора полностью воспроизводится в Конституции, сам текст Конституции не должен содержать ссылок на Федеративный договор, иначе может создаться впечатление, что Федеративный договор выше Конституции. Федеративный договор включен во всех своих частях в Конституцию, более того, он фигурирует в виде приложения, но не является юридическим источником нашей Конституции». Это вполне ассоциировалось с позицией рабочей группы Конституционной комиссии, которая полагала, что Съезд рассматривает Федеративный договор «как основной юридический материал для конституционной регламентации вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а не как подменяющий Конституцию акт»⁹⁴.

Возражая В. Л. Шейнису, Р. Г. Абдулатипов заметил: «Федеративный договор в целом не выше Конституции, а становится ее частью.

⁹¹ Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. Т. 2. С. 26–33.

⁹² Этот вариант инкорпорации Федеративного договора в Конституцию участники дискуссии называли: «буква в букву» (В. Б. Исаков), «слово в слово» (В. Н. Степанов).

⁹³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

Вскоре был издан обновленный текст Конституции с прилагаемым Федеративным договором и протоколами к нему (см.: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России. М.: Известия, 1992. 112 с.).

⁹⁴ См.: Конституция и Федеративный договор / рабочая группа Конституц. комис. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 202.

Никакой другой вопрос, кроме разграничения полномочий, Федеративный договор не регулирует, не подменяет Конституцию»⁹⁵.

Но интересен первый юридический анализ «внедрения» Федеративного договора в прежнюю Конституцию, данный народным депутатом РФ профессором В. Б. Исаковым в ходе упомянутой дискуссии: «Я думаю, что все-таки не все, нажимая кнопку и одобряя текст Федеративного договора, понимали, что произошло в этот момент. Мы, по существу, изменили природу государства. С этого момента оно стало конституционно-договорным⁹⁶ ...На сегодняшний день это реальность. <...> В Конституции появляются как бы два “крыла”: законодательное и договорное. И оба аспекта — и конституционный, и договорный — в Конституции будут присутствовать»⁹⁷. В то же время В. Б. Исаков считал, что ФД «явление временное, связанное с очень сложными процессами национально-государственного устройства в нашей стране». В будущей Конституции, по его мнению, ФД «вольется в нее, составит ее фундамент, точно так же, как в свое время Союзный договор составил фундамент союзной Конституции» (речь шла о Конституции СССР 1924 г.). Главное, полагал В. Б. Исаков, найти механизм перехода к такой Конституции, тот «мостик, по которому мы от сложного образования, которое представляет сегодня нынешняя Конституция, перейдем к единой Конституции»⁹⁸.

Что касается временного действия ФД, противоположной точки зрения придерживалась парламентская фракция «Суверенитет и равенство», которая была уверена в том, что договор — это основополагающий правовой акт долговременного действия и на основе его можно осуществлять принципы национальной политики в Российской Федерации. Фракция считала, что отрицание ФД в будущей Конституции вызовет лишь конфронтацию центра и республик⁹⁹.

По окончании VI Съезда у ряда депутатов и ученых возникли «разночтения» по поводу того, каким образом в действовавшую Конституцию инкорпорированы ФД и протоколы к нему¹⁰⁰. Некоторые полагали, что в этой части в результате голосования поправок к Основному Закону приобщен новый раздел, другая же часть депутатов утверждала, что содержание договора и протоколов перенесено в текст Конституции посредством поправок и приложений, а не путем создания нового раздела¹⁰¹. Последняя точка зрения отражена в официальном издании текста Конституции в редакции VI Съезда народных депутатов.

Этот факт О. Г. Румянцев объяснил тем, что субъекты перекроили единый проект Соглашения о разграничении предметов ведения на три документа, а «механическое калькирование (просто перенос Федеративного договора в Конституцию) привело бы к закрепле-

⁹⁵ Об изложенной выше дискуссии см.: Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. Т. 4. С. 49–70.

⁹⁶ Такого же мнения тогда придерживались многие ученые и некоторые политики.

⁹⁷ Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России. С. 60.

Подобное мнение высказали и ученые-конституционалисты, полагая, что «федеральная конституционная система России складывается теперь как бы из двух слоев взаимосвязанных и согласованных норм — Конституции и Федеративного договора» (Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России. С. 20, сн. 1).

⁹⁸ Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 29 июля 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 144.

⁹⁹ Заявление фракции «Суверенитет и равенство» от 3 декабря 1992 г. № 5-81 «О проекте новой Конституции Российской Федерации» // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 2. С. 705, 730.

¹⁰⁰ Отдельные народные депутаты даже спустя год утверждали, что ФД «стал отдельной главой ныне действующей Конституции» (см.: Бюл. совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей 4 марта 1993 г. № 13 (ч. 1 и 2). С. 12–47).

¹⁰¹ См.: Болтенкова Л. Ф. Экспертное заключение по вопросу о несоответствии Закона Российской Федерации об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР Федеративному договору // Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 204–208; Заявление от 15 апреля 1992 г. по поводу голосования Съезда о включении содержания федеративных договоров в Конституцию (Основной Закон) РСФСР // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3. Кн. 3. С. 204–205.

нию разного сорта субъектов Федерации, что является постоянным источником конфликтов в Российской Федерации»¹⁰².

Статус ФД в качестве конституционного «приложения» многими депутатами был расценен, что «договор вошел в Конституцию не как ее составная часть»¹⁰³. В. Н. Степанов заявил, что в результате фальсификаций «текст Федеративного договора... из обязательного раздела переведен в бесправное “приложение”». В. Б. Исаков в своих дневниках писал: «Вопреки решению Съезда тексты Федеративных договоров включены не в качестве раздела Конституции, а в виде... приложения. Но ведь раздел Конституции и приложение к ней — далеко не одно и то же. Раздел имеет обязательное юридическое значение, приложение — исторический интерес»¹⁰⁴. Отдельные авторы (А. В. Маслов) за Федеративным договором в качестве приложения признавали особый правовой статус законов¹⁰⁵. Авторы комментария к Федеративному договору, вышедшему через четыре месяца после его заключения, писали: «Следуя логике Договора и тому, что текст Федеративного договора изложен в Конституции в качестве приложения, впредь до приведения в соответствие неадекватно изложенных норм участники договорного процесса вправе руководствоваться Федеративным договором»¹⁰⁶.

Видимо, отдельными политиками и юристами не учитывалась адекватность терминов

«приложение» и «дополнение»¹⁰⁷. Но можно заметить, что даже в некоторых иностранных источниках, переведенных на русский язык, названные слова отождествляются¹⁰⁸.

В литературе 90-х гг. ряд ученых признавал, что ФД в качестве составной части вошел в состав Конституции (Основного Закона) Российской Федерации 1978 г.¹⁰⁹ Он четко определил свою позицию к Основному Закону и обеспечил кодифицированную (консолидированную) форму российской Конституции¹¹⁰. «При этом, — писал А. С. Автономов, — за положениями Федеративного договора признавался приоритет по отношению к иным конституционным положениям...»¹¹¹. Правда, с такой позицией не согласились И. П. Ильинский, Б. С. Крылов и Н. А. Михалева, полагая, что ФД не имеет пред- или надконституционного характера, поскольку он не основа, а составная часть Конституции и устанавливается и видоизменяется в договорном, а не в учредительном порядке¹¹². Позднее И. П. Ильинский пояснил: «Конституция и Федеративный договор взаимосвязаны, но не равнозначны, ибо созданы при помощи разных законодательных процедур и ориентированы на регулирование разных общественных отношений»¹¹³.

Дискуссия о соотношении Конституции и Федеративного договора продолжилась и после подписания и инкорпорации последнего в Основной Закон 1978 года.

¹⁰² Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Указ. соч. Кн. 3. Ч. 2. С. 204–208.

¹⁰³ Бюл. совм. заседания Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ 24 декабря 1992 г. № 32. Ч. 2. С. 34–48.

¹⁰⁴ См.: Исаков В. Б. Госпереворот. Парламентские дневники 1992–1993. М.: Палей, 1995. С. 115–116, 157.

¹⁰⁵ Заключительные и переходные положения // Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 587.

¹⁰⁶ Федеративный договор: Документ. Комментарий / редкол.: Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова, Г. С. Жуков [и др.]. М.: Республика, 1992. С. 51.

¹⁰⁷ См.: Французско-русский русско-французский словарь и грамматика: 24 000 слов. М.: ФАИР-Пресс, 2002. С. 417, 532; Русско-французский словарь: 75 000 слов. М.: Астрель; АСТ, 2008. С. 153, 494.

¹⁰⁸ См.: Ван Ден Берг Г. П. Российская Федерация: унитарное, многонациональное, федеративное государство // Конференция по федерализму / Совет Европы и Российская Федерация. Москва, 15–18 февраля 1994 г. С. 254–255.

¹⁰⁹ См.: Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. Саратов: СГАП, 1998. С. 167.

¹¹⁰ См.: Шульженко Ю. Л. Акты конституционного значения. С. 84–85.

¹¹¹ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М.: МОНФ, 1997. С. 574.

¹¹² См.: Государство и право. 1992. № 11. С. 33.

¹¹³ Цит. по: Михалева Н. А. Обсуждение актуальных проблем науки конституционного права. С. 158.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России : в 3 кн. — М. : Республика, 1993. — Кн. 1. — 383 с.
2. Алюшин А. Л. Конституционная реформа: цели, задачи, проблемы // Российская газета. —1992. — 28 февр.
3. Болтенкова Л. Ф. К истории и содержанию Федеративного договора // Этнополитический вестник России. — 1992. — № 1.
4. Ван Ден Берг Г. П. Российская Федерация: унитарное, многонациональное, федеративное государство // Конференция по федерализму / Совет Европы и Российская Федерация. Москва, 15–18 февраля 1994 г.
5. Иванов В. В. Общая теория договора. — М. : Юристъ, 2006. — 238 с.
6. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : Стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. — М., 2007—2010. — Т. 1. 936 с.; Т. 2. 1120 с.; Т. 3/3. 1112 с.; Т. 6. 1120 с.
7. Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. — 1992. — № 11.
8. Ильинский И. И., Крылов Б. С., Михалева Н. А. Федеративный договор и правовая система Российской Федерации // Конституционный вестник. — 1992. — № 14.
9. Исаков В. Б. Госпереворот. Парламентские дневники 1992—1993. — М., 1995. — 473 с.
10. Исаков В. Б. Кто и как развалил СССР. Хроника крупнейшей геополитической катастрофы XX века. — М., 2012. — 379 с.
11. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2006. — 608 с.
12. Колесников Е. В. Источники российского конституционного права. — Саратов, 1998. — 196 с.
13. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. — М., 1994. — 624 с.
14. Конституция Российской Федерации : Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. — М., 1997. — 702 с.
15. Кронский В. С., Баженов В. Г. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. — Н. Новгород, 2003. — 204 с.
16. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. — М., 2002. — 348 с.
17. Лексин И. В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. — М., 1998. — 280 с.
18. Митюков М. А. Выступление на I Съезде народных депутатов РСФСР по вопросу повестки дня: «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Сов. Россия. — 1990. — 19 июня.
19. Митюков М. А. Вокруг проекта Федеративного договора, 1990 г. Из дневников конституционалиста // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сборник статей, посвященных 90-летию проф. Б. С. Крылова. — М., 2013.
20. Митюков М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России. Из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989—1996 годов. — М., 2014. — 632 с.
21. Михалева Н. А. Обсуждение актуальных проблем науки конституционного права // Государство и право. — 1993. — № 3.
22. Примаков Е. М. Встречи на перекрестках. — М. : Центрполиграф, 2015. — 448 с.
23. Распад СССР: документы и факты (1986—1992 гг.) : в 2 т. Т. 1 : Нормативные акты. Официальные сообщения / под общ. ред. С. М. Шахрая. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 1120 с.
24. Сыроватко В. Г. О новом подходе к федеративным отношениям // Конституционный вестник. — 1992. — № 12.
25. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. — М., 1994. — 140 с.
26. Троицкий И. «Кончина» Соглашения о разграничении // Мегаполис-экспресс. —1992. — 26 февр.
27. Федеративный договор : Документы. Комментарий. — М. : Республика, 1992. — 89 с.
28. Шульженко Ю. Л. Акты конституционного значения // Государство и право на рубеже веков (Материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. — М., 2000.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

THE CONSTITUTION AND THE FEDERAL TREATY: PROBLEMS OF CORRELATION

(political and legal discussion in May 1990 – April 1992)

MITUKOV Mikhail Alexseevich — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Honored Lawyer of the Russian Federation, Actual State Councilor, 1st class. From 1990 till April 1992 – People's Deputy of Russia, Vice President and then President of the Legislation Committee of the Supreme Council and, at the same time, a member of the Constitutional Commission.

[mma070142@mail.ru]

123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *On the basis of documentary sources (transcripts of the Congress of People's Deputies of the Supreme Council (the SC) and the Constitutional Commission of Russia) and other materials, the author, a member of the Constitutional Commission and the Chairman of the Legislation Committee of the SC, examines the peculiarities of the process of drafting and signing the Federal Treaty, considers certain aspects of the political and legal debate on the Federal Treaty in May 1990 - April 1992. The author expounds the opinions concerning the correlation between the Constitution and the Federal Treaty of such political figures as Boris Yeltsin, Ruslan Khasbulatov, Ramazan Abdullatipov, Oleg Rumyantsev, et al., as well as a number of deputies involved in the constitutional process. The author concludes that, legally, those debates concerned the subject matter and the form of the FT, affected entities and the method of incorporation into the Constitution. Politically, it was a question of what type of Federation would be founded in the country ranging from the constitutional to treaty federation, including intermediary constitutional treaty federation. During the period in question the pendulum was swinging to the constitutional treaty federation.*

Keywords: *Constitution, Federal Treaty, Congress of People's Deputies of the, Supreme Council, Council of Nationalities, Constitutional Commission, President of Russia, Ekaterina Kozlova, MSAL.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Abdulatipov, R. G., Boltenkova, L. F., Yarov, Y. F.* Federalism in the history of Russia. In 3 books. Books 1–3. — M.: Respublika, 1993. — B. 1. P. 383.
2. *Alyshin, A. L.* Constitutional Reform: aims, objectives and problems // Rossiyskaya Gazeta. — M., Feb. 28, 1992.
3. *Boltenkova, L. F.* History and content of the Federal Treaty // Ethnopolitical Journal of Russia. — M., 1992. N.- 1.
4. *Hans Van Den Berg.* The Russian Federation: a unitary, multi-national, federal state // Conference on Federalism / Council of Europe and The Russian Federation. Moscow, Feb. 15–18, 1994.
5. *Ivanov, V. V.* The General Theory of Agreement. — M.: Yurist, 2006. — P. 238.
6. From the history of the Russian Constitution. Constitutional Commission: transcripts, materials and documents (1990–1993) in 6 Volumes. V.1- 6 / Ed. by Oleg Rumyantsev. — M., 2007–2010. — V. 1, P. 936; V. 2, P. 1120.; V. 3/3, P. 1112.; V. 6, P. 1120.
7. *Ilyinsky, I.I, Krylov, B.S., Mikhaleva, N.A.* The new federal structure of Russia // State and Law // — M., 1992. — N. 11.
8. *Ilyinsky, I.I, Krylov, B.S., Mikhaleva, N.A.* Federal Treaty and the legal system of the Russian Federation // Constitutional Journal. — M., 1992. — N. 14.
9. *Isakov, V.B.* Coup d'état. Parliamentary Journal 1992-1993. - M., 1995. P. – 47.
10. *Isakov, V.B.* Who and how collapsed the USSR. Chronicle of the twentieth century's biggest geopolitical catastrophe. — M., 2012. P. 379.
11. *Kozlova, E. I., Kutafin, O. E.* Constitutional Law of Russia. — M., 2006. P. 608.
12. *Kolesnikov, E. V.* Sources of Russian Constitutional Law. — Saratov, 1998. P. 196.
13. Constitution of the Russian Federation. / Ed. by B.N. Topornina, Y.M. Baturina, R.G. Orekhova. — M., 1994. P. 624.
14. Constitution of the Russian Federation. Commentary on problems / Ed. by V.A. Chetvernin. — M., 1997. P. 702.
15. *Kronsky V. S., Bazhenov V. G.* Constitutional grounds of separation of powers in the Russian Federation: experience and problems. — Nizhniy Novgorod. 2003. P. 204.

16. *Kutafin, O. E.* Sources of Constitutional Law of the Russian Federation. — М., 2002. P. 348.
17. *Leksin, I. V.* Treaty Regulation of Federal Relations in Russia. — М., 1998. P. 280.
18. *Mityukov, M. A.* Report at the 1st Congress of People's deputies of the RSFSR on the agenda item "Alterations and Amendments to the Constitution (The Basic Law) of the RSFSR" // *Sov. Russia*. 1990. June 19th.
19. *Mityukov, M. A.* On the Draft Federal Treaty: Year 1990. From the diaries of a constitutionalist // *Problems of Constitutional Development of the Russian Federation: Collection of Articles Devoted to the 90th Anniversary of Prof. B.S.* — М., 2013.
20. *Mityukov, M. A.* Strokes to the history of the Constitutional Court of Russia. From the diaries, notebooks, interviews, transcripts and other documents and materials of 1989 — 1996. — М., 2014. P. 632 с.
21. *Mikhaleva, N. A.* Discussion of actual problems of the science of Constitutional Law // *State and Law*. — М., 1993. N. — 3.
22. *Primakov, E. M.* Meetings at crossroads. — М.: Tsentrpoligraf, 2015. P. 448.
23. Collapse of the USSR: documents and facts (1986-1992): in 2 v. V. 1: Regulatory acts. Official Reports / Ed. by Sergey Shahray. — М.: VoltersKluver, 2009. P. — 1120.
24. *Syrovatko, V. G.* The New Approach to the Federal Relations // *Constitutional Journal*. — М., 1992. N. — 12.
25. *Tikhomirov, Y. A.* Legal Conflict. — М., 1994. P. 140.
26. *Troitskiy, I.* The «death» of the Agreement on Segregation // *Megapolis-Express*. — М., 1992. Feb. 26th.
27. *Federal Treaty: Documents. Commentaries* М.: Республика, 1992. P. 89.
28. *Shulzhenko, Y. L.* Acts of constitutional significance // *State and Law at the turn of the century (Proceedings of the All-Russian Conference)*

С. В. Нарутто*

ПРОФЕССОР Е. И. КОЗЛОВА О ПРЕДМЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Аннотация. Статья посвящена анализу одного из дискуссионных вопросов конституционного права — предмету данной отрасли права, исследование которого было в центре внимания профессора Екатерины Ивановны Козловой. Взгляды Е. И. Козловой на содержание и характер предмета конституционного права совпали с позицией О. Е. Кутафина, посвятившего данному вопросу специальную монографию.

В статье характеризуются особенности предмета конституционного права, отличающие его от иных отраслей права. Автор обосновывает двойственный характер предмета конституционного права. Анализируя различные мнения ученых, выражающиеся прежде всего в узком или широком подходе к определению предмета конституционного права, автор отмечает, что приверженцы научной школы О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой в содержании предмета выделяют основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса личности, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления. Подвергаются критике взгляды на конституционное право как на общую часть всего российского права, что отвергала и Е. И. Козлова, а также рассуждения о «совокупном предмете всех отраслей российского права» и некоторые иные воззрения на предмет конституционного права. Предмет конституционного права берет свой исток из Конституции, не может выводиться, не опираясь на анализ Конституции РФ и конституционно-правового законодательства. В конституционном праве нередко выделяют государственное право, нормы которого регулируют отношения, в которых участвуют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данный подход не меняет сущностно сложившиеся представления о системе конституционного права и его предмете. В статье также затрагивается проблема отграничения конституционного права от иных отраслей права, отдельные институты которых тесно соприкасаются с институтами конституционного права. Обращается внимание на изменение предмета конституционного права на разных этапах развития государства, обосновывается позиция о том, что современное содержание предмета конституционного права существенно обновилось и расширилось, объясняются причины этого явления. Изложенные в статье проблемы подтверждают вывод Е. И. Козловой о том, что вопрос о предмете и системе отрасли нуждается в междисциплинарном обсуждении.

Ключевые слова: предмет конституционного права, особенности, отрасль, властеотнoшения, регулирование отношений, двойственный характер, базовые нормы, развитие, расширение.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.112-120

Вопрос о предмете той или иной отрасли права как совокупности однородных общественных отношений является наиболее принципиальным, поскольку позволяет отграничить исследуемую отрасль от иных отраслей права, правильно квалифицировать государственно-правовые явления и решать юридические проблемы.

© Нарутто С. В. , 2016

* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

svetanarutto@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

К изучению предмета конституционного права обращались многие выдающиеся советские¹ и современные ученые², причем, как отмечал В. И. Фадеев, в советский период, начиная с 50-х годов, в течение более 30 лет активно велась дискуссия по этой проблеме³. И сегодня дискуссия о предмете конституционного права России продолжается. Не осталась в стороне от современных проблем этой темы и Екатерина Ивановна Козлова, как всегда принципиально и страстно дискутируя с оппонентами по вопросам, затрагивающим сущностные аспекты⁴.

Е. И. Козлова, так же как и О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев, были приверженцами одной научной школы в вопросах предмета конституционного права, служащего, по мнению Е. И. Козловой, обеспечению «организационного и функционального единства общества»⁵.

Предмет конституционного права имеет особенности, отличающие его от иных отраслей права.

Во-первых, конституционное право закрепляет и регулирует отношения, складывающиеся практически во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической,

социальной, духовной. Другие отрасли права воздействуют на общественные отношения в какой-либо одной сфере жизни.

Во-вторых, предметом конституционного права являются базовые, основополагающие отношения — властеотношения, которые придают системность и целостность обществу, единство государственной власти, основанной на общих политических, социально-экономических и духовных началах. Как писала Е. И. Козлова, «предметом конституционного права являются такие отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими. Они образуют как бы фундамент всего здания сложной системы социальных связей, подлежащих правовому воздействию. Эти базовые отношения — системообразующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства. В силу такого всеобъемлющего характера общественных отношений, являющихся предметом конституционного права, они отличаются большим многообразием, представляют сложную систему»⁶.

¹ См., напр.: *Гурвич Г. С.* Некоторые вопросы советского государственного права // Сов. государство и право. 1957. № 12; *Коток В. Ф.* О предмете советского государственного права // Вопросы советского государственного права. М., 1959; *Лепешкин А. И.* Курс советского государственного права. М., 1961. Т. 1; *Лепешкин А. И., Махненко А.Х., Щетинин Б. В.* О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. 1965. № 1; *Равин С. М.* Основные особенности советского государственного права // Правоведение. 1961. № 1; *Уманский Я. Н.* Советское государственное право : учеб. пособие. М., 1955; *Фарбер И. Е.* Проблемы предмета государственного права // Проблемы конституционного права. Саратов, 1986.

² Напр.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: Инфра-М, 2010; *Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А.* Конституционное право Российской Федерации : курс лекций. М., 2002. Ч. I. Основы теории конституционного права; *Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В.* Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации — от исторических истоков к современности. М., 1998; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2009; Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013; *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М. : Юрист, 2001.

³ *Фадеев В. И.* Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // 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; *Он же.* О новых подходах к преподаванию конституционного и муниципального права в условиях уровневого образования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

⁴ *Козлова Е. И.* К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века : сборник тезисов междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинские чтения). М. : Элит, 2009.

⁵ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 16.

⁶ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. С. 16.

В-третьих, в центре предмета конституционного права — человек, его права и свободы, система государственной власти, взаимоотношения личности и государства.

В-четвертых, конституционно-правовые отношения разнообразны, в них участвует обширный круг субъектов, среди которых много специфических — народ, органы государства, органы местного самоуправления, политические партии, собрания граждан, депутаты и др.

В-пятых, конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни неодинаково по своему объему. В одних сферах жизни общества нормы конституционного права закрепляют лишь основы общественных отношений. В полном объеме регулирование этих сфер осуществляется другими отраслями права. Так, в сфере экономической жизни общества предметом конституционного права являются только те отношения, которые характеризуют основные начала и принципы экономики, формы собственности. В более полном объеме экономические отношения регулируются гражданским, предпринимательским, финансовым правом. В политической сфере конституционное право охватывает более широкий комплекс общественных отношений, связанных с устройством государства, организацией государственной власти, всей политической системы общества⁷. Невзирая на то, что многие ученые-административисты относят институт Президента РФ к своей отрасли, Е. И. Козлова отмечала, что «полно охватываются конституционно-правовым регулированием и общественные отношения, связанные с функционированием института главы государства — Президента Российской Федерации»⁸. В то же время детальное регулирование статуса Правительства РФ, глав субъектов РФ, высших органов исполнительной власти субъектов РФ осуществляется административным правом, а к предмету отрасли конституционного права «относятся только те отношения, в которых выражаются

конституционные основы, главные принципы, определяющие порядок формирования, статус исполнительных органов»⁹.

Анализ пятой особенности предмета показывает различную степень воздействия конституционно-правовых норм на общественные отношения — закрепление основ и непосредственное урегулирование. С. А. Авакьян отмечает: «Конституционное право *закрепляет и регулирует...* общественные отношения...»¹⁰, а В. Д. Мазаев в этой связи выделяет две основные группы общественных отношений — общие и более конкретные¹¹.

С учетом этого можно утверждать, что предмет конституционного права характеризуется двойственным характером, или, как точнее выразился О. Е. Кутафин, «конституционное право имеет своим предметом как бы двуединый объект регулирования»¹².

В общих чертах содержание предмета конституционного права составляют: основы конституционного строя Российской Федерации; основы правового статуса личности; федеративное устройство; система государственной власти и система местного самоуправления. Такого мнения придерживаются приверженцы научной школы О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой¹³.

Так, Екатерина Ивановна по содержанию, функциональному назначению выделяет 4 основные группы отношений, входящих в предмет конституционного права:

- 1) общественные отношения, определяющие принципы, на которых основано устройство государства и общества (прежде всего те, которые качественно характеризуют государство — суверенитет, форма правления, форма государственного устройства, субъекты государственной власти и способы ее реализации, т.е. общие основы функционирования всей политической системы общества);
- 2) основы правового статуса членов общества, принципы взаимосвязи между государством и гражданином;

⁷ См.: Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России : учебник для бакалавров. М. : РИОР: Инфра-М, 2013. С. 6.

⁸ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 7.

⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 7.

¹⁰ Авакьян С. А. Указ. соч. Т. 1. С. 22.

¹¹ Конституционное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 13.

¹² Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 308.

¹³ Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. С. 16—21.

- 3) отношения между Федерацией и ее субъектами;
- 4) систему государственной власти и систему местного самоуправления как механизм управления социальными процессами¹⁴.

Схожей позиции придерживается и С. А. Авакьян, полагая, что предмет конституционного права образуют «наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя российского государства, сущность и формы власти народа; основы правового положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления»¹⁵.

В. Е. Чиркин, называя предмет конституционного права объектом данной отрасли, относит к нему «прежде всего наиболее значимые, важнейшие общественные отношения: основы жизни общества, государства, коллектива, личности. <...> Конституционное право регулирует основы социально-экономической структуры общества, его политической системы, духовной жизни и правового статуса личности»¹⁶.

Диссонансом звучит мнение М. В. Баглая, которое не разделяли Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, о том, что предмет конституционного права охватывает всего лишь две основные сферы общественных отношений: охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством); устройства государства и государственной власти (властеотношения), а отнесение к предмету конституционного права «отношений человека с обществом», «закрепление основ общественного строя», «установление принципов гражданского общества» это — дань традиции со времен, «когда в условиях тоталитаризма признавалось государственное руководство обществом»¹⁷. Безусловно, в центре предмета конституционного права сегодня отношения человека и власти, общества и государства. Сошлемся на мнение

Ю. А. Тихомирова: «Образ правового государства» меняет ориентацию отрасли и науки конституционного права, уводя от сугубо государствоведческой проблематики (по сути, государственного строительства) и в большей степени обращаясь к правам и свободам человека и гражданина, институтам гражданского общества (по сути, гуманитарному, «общественному праву»)»¹⁸. Однако для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, формирования гражданского общества государство в Конституции должно сформулировать основополагающие принципы, которым должны следовать само государство и его граждане. Е. И. Козлова пишет: «Основополагающие общественные отношения, определяющие устройство государства, общества и закрепляющие их нормы гл. 1 Конституции РФ, обобщаются понятием "основы конституционного строя"¹⁹. Именно эти базовые нормы устанавливают начала устройства общества и государства и, как указывала Е. И. Козлова, «определяют сущностное содержание правового воздействия на все сферы общественных отношений, все стороны социальной реальности; нормам рассматриваемого института не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ»²⁰.

Е. И. Козлова, определяя предмет конституционного права, опиралась на Конституцию России и законодательство, называя исходной предпосылкой анализ «самого конституционно-правового законодательства, которое охватывает действующую Конституцию и законы, традиционно относящиеся к конституционному праву»²¹. И эта позиция, безусловно, верная. Предмет конституционного права берет свой исток из Конституции, не может выводиться, не опираясь на анализ Конституции Российской Федерации и конституционно-правового законодательства. Поэтому Е. И. Козлова определяет предмет как «регулирование того комплекса общественных отношений, посредством которых обеспечивается организационное и функциональное единство обще-

¹⁴ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 7.

¹⁵ Авакьян С. А. Указ. соч. Т. 1. С. 22.

¹⁶ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 1997. С. 6.

¹⁷ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 6.

¹⁸ Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 18–24.

¹⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 8.

²⁰ Указ. соч. С. 17.

²¹ Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации. С. 4.

ства как государственно организованного, основанного на единых принципах социума, что воплощается в регулировании основ конституционного строя, основ правового статуса человека и гражданина, федеративного устройства, системы государственных органов и системы местного самоуправления»²².

Профессор Е. И. Козлова не возражала и против других подходов в определении предмета конституционного права, но считала их допустимыми «в том случае, если не затрагивают, не меняют конституционно выраженную систему отрасли, выявляющую ее сущностную характеристику»²³.

Так, в конституционном праве нередко выделяют государственное право, нормы которого регулируют отношения, в которых участвуют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данный подход не меняет сущностно сложившиеся представления о системе конституционного права и его предмете.

Но высказываются и другие мнения, подчас революционные, ломающие традиционные подходы не только к предмету конституционного права, но и к отраслевому делению права. В частности, А. Н. Кокотов полагает, что помимо известных общественных отношений, конституционное право определяет структуру российского права, его цели, принципы и отраслевые ценности, что в конечном счете обеспечивает их согласованное, непротиворечивое действие. По мнению ученого, конституционное право является не только «обычной» отраслью права, но и общей частью российского права. Как обычное право, оно имеет собственный предмет регулирования — публичные властные отношения. В качестве общей части российского права нормы конституционного права, полагает А. Н. Кокотов, «задают объективную структуру права, предопределяют выделение в нем профилирующих отраслей (гражданское, гражданское процессуальное право; административное, административно-процессуальное право; уголовное, уголовно-процессуальное право). В то же время конституционные нормы, требуя полного раскрытия своего содержания, влекут объединение норм разных профилиру-

ющих отраслей в комплексные отрасли (экологическое, семейное, таможенное, налоговое, предпринимательское, торговое право)»²⁴.

Такой подход не может не вызывать сомнения. Получается, что практически из любых конституционных терминов можно сконструировать отрасль права. Например, из статьи 71 Конституции РФ — экономическое, банковское, ценовое, кредитное, денежно-эмиссионное, транспортное, военное, внешнеэкономическое, культурное, социальное, метеорологическое, воздушное, морское, речное, космическое, статистическое, право национальных меньшинств и прочие «отрасли права».

А. Н. Кокотов пишет, что «совокупный предмет всех отраслей российского права является предметом и конституционно-правового регулирования, на который конституционное право воздействует с помощью своих особых средств»²⁵. На наш взгляд, совокупного предмета всех отраслей права быть не может. Общественные отношения возникают в различных сферах жизни, и в одних и тех же сферах они могут регулироваться разными отраслями права. Например, в экономической сфере отношения могут быть связаны с использованием результатов интеллектуальной собственности, с совершением экономических преступлений и др. Таким образом, общими могут быть лишь сферы общественных отношений, а не конкретные отношения, выраженные в предмете той или иной отрасли. По словам Т. В. Кашаниной, общественные отношения, регулируемые правом, как и правовые нормы, взаимосвязаны²⁶.

Позиция А. Н. Кокотова в принципе совпадает с мнением отдельных ученых-теоретиков, которые относят конституционное право, наряду с международным, к «интегрирующим» отраслям права, а иные отрасли — к предметным²⁷. При этом интегративная роль конституционного права, по их мнению, обуславливается «всеобщностью предметов, которые охватываются нормами этих отраслей». Авторы соответствующего параграфа академического курса В. М. Левченко и И. Н. Сенякин, не разделяя этого мнения и отмечая дискуссионность вопроса о предмете конституционного права, выделя-

²² Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации. С. 5.

²³ Указ. соч.

²⁴ Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. М., 2003. С. 18–19.

²⁵ Указ. соч. С. 19.

ют несколько характеристик конституционного права:

- 1) конституционное право — это конституция как комплексный кодифицированный акт, содержащий основные принципы всех отраслей права;
- 2) это новая, комплексная отрасль права, возникшая в результате интеграции смежных институтов и отраслей права;
- 3) это «общая часть» всех отраслей права, «сверхотрасль», нормы которой одновременно присутствуют во всех отраслях права²⁸.

Безусловно, называть конституционное право новой, интеграционной отраслью, возникшей в результате проникновения в нее иных отраслевых норм и институтов, неверно, поскольку этот вывод не подтверждается опытом развития конституционного (государственно-правового) законодательства. Кроме того, конституционное право не может включать в себя нормы-принципы всех отраслей права, иначе конституционное право надо признавать «урезанной совокупностью других отраслей права», что совершенно недопустимо и в корне неправильно. Как верно указали ученые, конституционное право не есть результат «вынесения за скобки» некоторых общих положений отраслевого законодательства. Такой подход искажает представления о характере функциональных связей в системе права, которые ее образуют²⁹.

Одной из основных проблем определения предмета конституционного права является его отграничение от иных отраслей права, отдельные институты которых тесно соприкасаются с институтами (иногда одноименными) конституционного права. В этих отраслях содержатся механизмы реализации норм конституционного права. Например, приобретение гражданства Российской Федерации, выдворение иностранных граждан, регистрация политических партий основаны на нормах конституционного права, но без административного права их не

реализовать. Именно поэтому Е. И. Козлова утверждала, что вопрос о предмете и системе отрасли нуждается в междисциплинарном обсуждении, поскольку «не могут решаться на уровне одной отрасли, без учета той методологической основы, которая формируется в общей теории права и государства». Однако в настоящее время отсутствуют коллективные дискуссии, слабы междисциплинарные связи, в учебники для студентов включаются дискуссионные и неапробированные теоретические воззрения, запутывающие студентов, усвоивших в теории другие позиции³⁰.

Предмет конституционного права на разных этапах развития государства не остается неизменным. На это указывал О. Е. Кутафин, мнение которого разделяла Е. И. Козлова: «... предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции или других основополагающих документов, действующих в государстве на данном этапе его развития»³¹.

Об этом свидетельствует и отечественный опыт конституционного развития. В дореволюционной науке государственного права в качестве предмета данной отрасли рассматривались прежде всего «отношения государственного властвования»³², что вполне объяснимо условиями абсолютной монархии. В советский период государственное право также преимущественно регулировало государственное устройство, однако марксистско-ленинская идеология пропитывала Конституцию, расширяя предмет отрасли за счет политических, экономических и социально-культурных основ советского строя, федерализма, основ статуса личности. Многие советские и современные ученые признавали, по словам В. Д. Мазаева, «наполнение предмета конституционного регулирования экономическими, политическими, социальными и духовными элементами, которые при этом приобретают самостоятельное регулятивное значение», однако, как верно отмечает уче-

²⁶ См.: *Кашанина Т. В.* Структура права : монография. М. : Проспект, 2012. С. 69.

²⁷ См.: *Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / отв. ред. М. Н. Марченко.* М., 2001. Т. 2. С. 341.

²⁸ *Общая теория государства и права.* Т. 2. С. 341.

²⁹ Указ. соч. С. 343.

³⁰ Указ. соч. С. 343.

³¹ *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 26.

³² См.: *Коркунов Н. М.* Русское государственное право : в 2 т. Спб., 1909. Т. 1. С. 48.

ный, «первенство в предмете конституционного воздействия принадлежало политической власти»³³.

Современное содержание предмета конституционного права существенно обновилось и расширилось, в первую очередь за счет принципов взаимоотношений личности и государства, основных прав и свобод личности, новых институтов государственной власти (президента, конституционной юстиции, уполномоченного по правам человека и др.). На расширение предмета данной отрасли влияет повышение роли государства в регулировании и защите общественных интересов, социализация конституционного права. В этом также проявляется тенденция гуманизации ведущей отрасли права, что, в свою очередь, воздействует и на другие отрасли права. Этот вывод подтверждается и мнением Г. А. Гаджиева, полагающего, что конституционное право в его современном виде «основывается на естественно-правовой концепции, которая содержит скрытые потенции, важные импульсы для развития реальности права на основе “признания” новых прав (ст. 2, 55 Конституции)»³⁴. Иными словами, на содержание предмета конституционного права влияет не только непосредственное содержание законодательства, но и, в частности, содержание судебной практики, которое, естественно, не может быть чем-то застывшим, раз и навсегда данным.

Как отмечает германский конституционалист К. Штерн, «современная конституция не

может больше отказывать в установлении основных принципов устройства жизни общества, иначе она может утратить свои функции стабилизации и порядка»³⁵.

Предмет конституционного права расширяют и федеративные отношения. Об этом писал и Н. В. Витрук³⁶. Такое расширение происходит за счет интенсификации регулирования разнообразных отношений как между федеральными и региональными органами власти, так и между органами власти различных субъектов РФ.

Таким образом, предмет конституционного права становится все более многоплановым, многоуровневым, многоаспектным, динамично развивающимся, реагирующим на изменения жизненных реалий. Как справедливо писал О. Е. Кутафин, с которым была солидарна Е. И. Козлова, предмет конституционного права меняется, его объем «зависит от воли государства, придающего этим отношениям основополагающий характер»³⁷. Вместе с тем государство не может сколько угодно расширять предмет конституционно-правового регулирования, поскольку это приведет к нарушению баланса между государственными и общественными интересами, неоправданным ограничениям прав и свобод граждан. Важная роль в контроле за недопущением чрезмерного вмешательства государства в частную жизнь принадлежит Конституционному Суду РФ, правовые позиции которого являются инструментом, обеспечивающим сбалансированное развитие предмета конституционного права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — М., 2014. — Т. 1.
2. Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право Российской Федерации : курс лекций. — Часть I. Основы теории конституционного права. — М., 2002.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1999.
4. Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография. — М., 2013.

³³ Конституционное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 10.

³⁴ Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2013. С. 193.

³⁵ Цит. по: Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть : курс лекций. М. : Городец, 2006. С. 24.

³⁶ Конституционное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. Н. В. Витрука. М. : Норма: Инфра-М, 2010. С. 23.

³⁷ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 26.

5. Гурвич Г. С. Некоторые вопросы советского государственного права // Сов. государство и право. — 1957. — № 12.
6. Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации — от исторических истоков к современности. — М., 1998.
7. Кашанина Т. В. Структура права. — М., 2012.
8. Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века : материалы международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения). — М., 2009.
9. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2009.
10. Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 1999.
11. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. — М., 2003.
12. Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
13. Конституционное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. Н. В. Витрука. — М., 2010.
14. Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть. — М., 2006.
15. Коток В. Ф. О предмете советского государственного права // Вопросы советского государственного права. — М., 1959.
16. Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. — СПб., 1909. — Т. 1.
17. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М., 2001.
18. Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. — М., 1961. — Т. 1.
19. Лепешкин А. И., Махненко А. Х., Щетинин Б. В. О понятии, предмете и источниках государственного права // Правоведение. — 1965. — № 1.
20. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 2001. — Т. 2.
21. Фадеев В. И. Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // 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.
22. Фадеев В. И. О новых подходах к преподаванию конституционного и муниципального права в условиях уровневого образования // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 4.
23. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М., 1997.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

PROFESSOR E. I. KOZLOVA ON THE SUBJECT OF CONSTITUTIONAL LAW

NARUTTO Svetlana Vasilevna — Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin State Law University (MSAL)
[svetanarutto@yandex.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article analyzes one of the controversial issues of constitutional law, namely, the subject of this branch of law, the study of which was the focus of Professor Ekaterina Kozlova scientific research. Prof. Kozlova had the same views on the nature and content of constitutional law as O.E. Kutafin who devoted the monograph to this issue.*

The article describes peculiarities of the subject of constitutional law that distinguishes it from other branches of law. The author justifies the dual nature of the subject of constitutional law. Analyzing different opinions of scholars, expressed primarily in the narrow or broad approaches to the definition of the subject of constitutional law, the author notes that the adherents of the scientific school of O.E. Kutafin and E.I. Kozlova concerning the subject of constitutional law distinguish foundations of the constitutional system of the Russian Federation, the foundations of the legal status of the individual, the federal structure, the system of state authorities and the system of local self-government. The author criticizes the views under which constitutional law is considered to be the general part of the whole Russian law, which was also disproved by Prof. E.I. Kozlova, considerations concerning the “cumulative nature of all branches of Russian law”, and some other views on the subject of constitutional law. The subject of constitutional law originates from the Constitution, it cannot be inferred without bearing on the analysis of the Constitution of the Russian Federation and constitutional law legislation. In constitutional law scholars often define state law the rules of which regulate relations where state authorities and local self-government authorities

participate. This approach does not change essential conventional perceptions of the system of constitutional law and its subject. The article also addresses the issue of delimitation of constitutional law from other branches of law, individual institutions of which are closely connected with institutions of constitutional law. The author draws attention to the alterations of the subject of constitutional law at different stages of development of the state, justifies the view that the current content of the subject of constitutional law has substantially updated and expanded, explains the reasons for this phenomenon. The problems considered in the article confirm Prof. E.I.Kozlova conclusion that the issue on the subject and system of the branch needs interdisciplinary discussion.

Keywords: *subject of constitutional law, peculiarities, branch, power relations, secure foundations, regulation of relations, dual nature, basic rules, development, expansion.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avakyan, S. A. Constitutional Law of Russia. Academic course: study manual: 2 V. M., 2014, V. 1.
2. Avdeenkova, M. P., Dmitriyev, Y. A. Constitutional Law of the Russian Federation: lecture course. Part I. Origins of the theory of constitutional law. M.< 2002.
3. Baglay, M. V. Constitutional law of the Russian Federation. M., 1999.
4. Hajiyev, G. A. Ontology of Law: (a critical study of the legal concept of reality): monograph. M., 2013.
5. Gurvich, G. S. Гурвич ГС. On some issues of the Soviet state law // Sov. gosudarstvo i pravo. 1957. № 12.
6. Dmitriev, Y. A, Muhachev, I.V. The concept, subject and method of constitutional law of the Russian Federation — from the historical beginnings to the present. M., 1998.
7. Kashanina, T. V. The structure of law. M., 2012.
8. Kozlova, E. I. On the subject of constitutional law of the Russian Federation : contemporary debate format // Materials of the International Scientific-Practical Conference "The State and Law: Challenges of the XXI century (Kutafinskie readings). M., 2009.
9. Kozlova, E. I. Kutafin. O. E. Constitutional Law of Russia. M., 2009.
10. Constitutional Legislature of Russia / Ed. by Y.A. Tikhomirov. M., 1999.
11. Constitutional Law of Russia. Ed. by A.N. Kokotov and M.I. Kukushkin . M., 2003.
12. Constitutional law: Конституционное право: Textbook for bachelors / Ed. by V.I. Fadeev. M., 2013.
13. Constitutional Law of the Russian Federation: textbook / Ed. by N.V. Vitruk. M., 2010.
14. Konyukhova, I. A. Constitutional Law of the Russian Federation. General part. M., 2006.
15. Kotok, V. F. On the Subject of Soviet State Law // Problems of Soviet State Law. M., 1959.
16. Korkunov, N. M. Russian State Law. In 2 volumes. SPb., 1909. V. 1.
17. Kutafin O. E. The Subject of Constitutional Law. M., 2001.
18. Lepeshkin, A .I. The Course of Soviet State Law. V. 1. M., 1961.
19. Lepeshkin, A. I., Makhnenko, A. H., Schetinin, B. V. On the concept, subject and sources of state law // Pravovedenie (Jurisprudence). 1965. № 1.
20. General Theory of the State and Law. Academic course in 3 volumes. / Ed. by M.N.Marchenko. V. 2. M., 2001.
21. Fadeev, V. I. The subject of constitutional (state) law of Russia: History and Contemporaneity (1st article) // Actual problems of constitutional and municipal law: Collected articles devoted to the 75 anniversary of the birth of Academician O.E. Kutafin / Ed. by V.I.Fadeev. M, 2012.
22. Fadeev, V. I. On new approaches to teaching constitutional and municipal law in the context of level // Constitutional and municipal law. 2013. № 4.
23. Chirkin, V. E. Constitutional law of foreign countries. M., 1997.

А. М. Осавелюк*

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СССР И РОССИИ

Аннотация. В отечественной юридической литературе имеется много публикаций, посвященных определению правового статуса высших органов государственной власти в СССР и в России. И если в отношении Верховного Совета (а затем Съезда народных депутатов) СССР в научной литературе давно и прочно сложилось мнение как о верховном органе государственной власти, то в отношении правового статуса Президента Российской Федерации существует множество мнений. Подобное положение вызвано многими причинами как объективного, так и субъективного порядка. К объективным причинам можно отнести небольшой срок существования указанного института в России, а также то, что даже за этот небольшой промежуток времени Конституции РСФСР и Российской Федерации по-разному определяли его правовой статус. К субъективным причинам можно отнести определенную политизированность многих авторов. Почвой для нее послужили общие формулировки Конституции России, свойственные практически всем конституциям, и относительно небольшой срок действия Конституции РФ, который не позволил накопить достаточную правоприменительную практику и солидный массив толкования Конституционным Судом РФ положений, закрепляющих правовой статус высших органов государственной власти России. Поэтому в научной литературе встречаются предложения отнести Президента к исполнительной ветви власти, признать за ним статус отдельной — президентской — ветви власти, показать, что президентская власть не возвышается над другими властями. При этом игнорируются положения самой Конституции Российской Федерации и многочисленные их толкования Конституционным Судом РФ. Учитывая вышесказанное, а также опираясь на основные научные труды профессора кафедры конституционного и муниципального права Московского юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Е. И. Козловой и развивая ее научные идеи и выводы по указанной проблеме, автор данной статьи предлагает свою концепцию правового статуса Президента РФ, а также Верховного Совета СССР.

Ключевые слова: правовой статус, принцип разделения властей, СССР, РФ, Конституция, Верховный Совет, Президент России, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, ВЮЗИ, МГЮА.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.121-130

Профессора Екатерину Ивановну Козлову я всегда знал как специалиста высочайшей квалификации, проникающего в мельчайшие детали любой научной проблемы, которой она занималась, принципиально отстаивавшего свою научную позицию. Того же она требовала и от других.

Впервые с этими ее качествами я познакомился весной 1982 г. в процессе подготовки и сдачи кандидатского экзамена по специальности. Такой я ее видел во время многочисленных последующих встреч. Тогда в нашу научную специальность 12.00.02 входило шесть дисциплин: «Советское государственное право»;

© Осавелюк А. М. , 2016

* Осавелюк Алексей Михайлович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России osaveluk@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская, д. 9

«Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости»; «Государственное право зарубежных социалистических стран»; «Административное право»; «Советское строительство»; «Финансовое право». Основная дисциплина, по которой писалась кандидатская диссертация, сдавалась на кандидатском экзамене по вопросам в билете, а остальные — посредством написания научного реферата по теме, согласованной с заведующим соответствующей кафедрой.

Помню, больше всего вопросов, требующих демонстрации знаний мельчайших деталей проблемы по моим рефератам, было в рецензиях Екатерины Ивановны. До тех пор, пока я не ответил на все ее вопросы и уточнения, она меня не отпускала. Но зато, когда я ответил на все вопросы ее рецензии, а затем и по билету и дело дошло до выставления оценки по экзамену, она была самым последовательным и стойким моим защитником перед моим научным руководителем (к сожалению, уже покойным) — профессором Натальей Тимофеевной Блатовой. Екатерина Ивановна так настойчиво меня защищала, что председательствовавший тогда на экзамене ректор ВЮЗИ профессор Б. В. Здравомыслов предложил мне удалиться на время, пока «дуэль» не закончится и мне не поставят оценку. В этом споре победила Екатерина Ивановна — мне поставили «отлично».

Одной из основных научных проблем, разработкой которых занималась профессор Е. И. Козлова, являлся правовой статус высших органов государственной власти СССР и Российской Федерации. Этой теме были посвящены ее многочисленные научные публикации¹, докторская диссертация² и разделы в учебнике по конституционному праву России, который она написала совместно с академиком РАН О. Е. Кутафиным. Указанный учебник выдержал много переизданий и удостоен премии Президента РФ.

В 1973 г. она защитила докторскую диссертацию на тему «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа», где впервые специальным предметом комплексного исследования выступила сущность Советов как представительных органов советского народа, органов выражения его воли, проявления представительной природы Советов во всех сторонах их организации и деятельности³. Собственно, исследованный ею представительный характер Советов является одной из важнейших конституционных основ, составляющих их правовой статус как высших органов государственной власти в СССР.

В указанной диссертации сущность Советов как представительных органов показана в виде многогранной проблемы, допускающей различные подходы к ее освещению. В работе рассмотрены все проявления представительной природы Советов в аспектах проблемы воли народа — ее понятие, основы ее формирования и формы выражения и др. Советы показаны как органы государственной власти, занимающие высшее положение по отношению к другим государственным органам.

Из проведенного ею анализа следует, что при рассмотрении значения таких форм выражения воли народа, как народное представительство и непосредственное народное голосование, следует исходить из детерминированности содержания воли народа объективными факторами, определяющее место среди которых имеют в конечном счете экономические отношения, обусловленности единства воли общностью коренных интересов и целей всего народа, руководящей роли партии в формировании воли народа, сущности воли народа как диалектического единства воли классов⁴.

Вся третья глава диссертации посвящена роли представительных органов в выражении воли народа, посредством классификации вы-

¹ См., например: *Козлова Е. И.* Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Советское государство и право. 1971. № 9. С. 22–27; *Она же.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85–90; *Она же.* Сущность Советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС // Проблемы дальнейшего развития советской демократии. Труды ВЮЗИ. Т. XXVII. 1972. 159 с.

² *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973.

³ *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 5.

⁴ Указ. соч. С. 6, 13.

явлены различные формы выражения воли народа.

Сам процесс формирования Советов путем всенародных выборов показан как могучий фактор организации масс — мобилизации их воли. Отмечено, что через широкие и многообразные каналы связи с массами обеспечивается отражение в деятельности Советов воли народа, объективированной в форме сложной совокупности общественных требований, стремлений, социальных настроений, запросов трудящихся масс, в форме общественного мнения, привнесимого в Совет через депутатов.

По ее мнению, Советы в силу своей теснейшей связи с массами обладают наибольшими возможностями воспитания масс. Государственная, суверенная воля народа не формируется вне и помимо его государственной организации⁵.

Верховным представительным органом государственной власти в СССР выступал Верховный Совет СССР. Например, Конституция СССР 1977 г. в ст. 108 провозглашала, что «высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР. Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза СССР»⁶. Эта же статья Конституции конкретизировала важнейшие из указанных полномочий: принятие Конституции СССР, внесение в нее изменений, принятие в состав СССР новых республик, утверждение государственных планов экономического и социального развития СССР, государственного бюджета СССР и отчета об их исполнении, образование подотчетных ему органов Союза СССР и др.⁷

Таким образом, в Конституции СССР имелось противоречие между официальным наименованием высшего органа народного представительства (Верховный Совет) и его правовым статусом: «высший орган государственной власти». Но помимо названия в Конституции име-

лись положения, устанавливавшие полномочия Верховного Совета СССР. Кроме того, наука конституционного права выработала признаки верховенства соответствующих органов государственной власти.

Если же попытаться соединить указанные в предыдущем абзаце критерии, то необходимо детально проанализировать конституционные полномочия Верховного Совета. В результате получается, что, вопреки официальному определению его конституционно-правового статуса («высший орган»), по названию (Верховный Совет) и по полномочиям это верховный орган государственной власти СССР. Поскольку только этот орган государственной власти был наделен правом решать все вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Союза СССР. Конституция СССР только Верховный Совет наделяла правом принятия Конституции, внесения в нее изменений, принятия в состав СССР новых республик, утверждения государственных планов экономического и социального развития государства, государственного бюджета и отчета об их исполнении, образование подотчетных ему органов государственного управления (Совета министров, Верховного Суда, Генерального прокурора и др.).

Авторы двухтомного «Курса государственного права СССР» выделяют целый ряд отличительных признаков Верховного Совета как органа государственной власти, которые характеризуют его как верховный орган государственной власти. Один из таких признаков — полновластие. Потому что только верховный орган может быть полновластным: «Полновластие Верховного Совета СССР выражается, в частности, в том, что у нас нет другой конкурирующей власти. Верховный Совет не связан изданными ранее законами в том смысле, что он может изменить их или вовсе отменить, если найдет это целесообразным»⁸.

⁵ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 23–26.

⁶ Конституция СССР и развитие советского законодательства. М. : Юрид. лит., 1983. С. 55.

⁷ Аналогичный статус ст. 104 Конституции РСФСР 1978 г. закрепляла за Верховным Советом РСФСР: «Высшим органом государственной власти РСФСР является Верховный Совет РСФСР. Верховный Совет РСФСР правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и настоящей Конституцией к ведению РСФСР». (см.: Конституционное право России : сб. нормат. прав. актов и документов / сост. А.Е. Козлов. М. : БЕК, 1996. С. 73). После принятия Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. о внесении изменений в ст. 104 Конституции РСФСР указанные полномочия перешли к Съезду народных депутатов Российской Федерации.

⁸ Курс советского государственного права : 2 т. / под общ. ред. А. И. Лепешкина. М. : Юрид. лит., 1961. Т. 1. С. 264.

Следующим признаком верховенства является то, что источником этого полномочия Верховного Совета является народ: «Сам советский народ главным образом через своих представителей в высших органах государственной власти определяет, какие вопросы должны быть исключительной прерогативой представительных органов государства. Их полномочие выражается и в том, что издаваемые ими акты обладают юридическим приоритетом в отношении актов других органов нашего государства»⁹.

О полномочии Верховного Совета свидетельствует также то, что «акты представительных органов обладают теми юридическими свойствами, что они являются источниками властных полномочий для соответствующих исполнительных и распорядительных органов»¹⁰.

Важным признаком верховенства является не только упоминавшееся выше право Верховного Совета формировать другие органы государства, но и право осуществления контроля за их деятельностью¹¹.

Как верховный орган государственной власти Верховный Совет призван «осуществлять суверенитет и полномочие нашего народа во всей ее полноте на всей территории страны. В СССР нет другого государственного органа, который по своему правовому положению стоял бы выше Верховного Совета СССР или даже был бы равен ему. Особое положение Верховного Совета в системе государственного механизма, свойство воплощать в своем лице народный суверенитет не только влияет на компетенцию этого органа, но и определяет его организацию, порядок формирования и формы деятельности»¹².

Законом СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» в ст. 108 Конституции были внесены изменения, в соответствии с которыми полномочия Верховного Совета

СССР перешли к Съезду народных депутатов СССР¹³. Анализируя положения указанной статьи Конституции СССР, О. Е. Кутафин пришел к выводу, что Съезд народных депутатов СССР обладает всей полнотой власти¹⁴.

На основании вышеизложенного можем заключить, что верховная власть от всех других властей отличается характерными признаками. Как следует из Конституции СССР, такая власть отличается *верховенством* над всеми остальными властями и *неограниченностью*.

Неограниченность власти Верховного Совета СССР выражалась в праве издания, изменения и отмены законов, но вместе с тем характеризовалась самоограничением в обязанности подчиняться этому закону, пока не пришло время его изменения или отмены. Законы для Верховного Совета имели, таким образом, лишь нравственное значение. Как только нравственная правда закона перестает работать, как только закон перестает обеспечивать поддержание правды в обществе, «верховная власть теряет необходимость самоограничиваться в отношении такого закона и либо изменяет, либо отменяет его вовсе»¹⁵.

Кроме того, верховным органам принадлежит *высший надзор* за деятельностью подчиненных органов, имеющий целью обеспечить согласованность правительственной деятельности с юридическими нормами и политическими директивами, установленными верховными органами. Из этого вытекает еще один признак верховной власти — *верховное нормотворчество*, т.е. право принимать нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой и обязательные для исполнения всеми, в том числе и верховной властью. Верховная власть среди других властей выступает «как *единственная универсальная, сохраняющая в себе все функции (законодательную, судебную, исполнительную)*»¹⁶. Кроме того, она есть *источник всякого права*: никакое изменение в общем правовом строе государства

⁹ Курс советского государственного права. Т. 1. С. 264–265.

¹⁰ Указ. соч. С. 266.

¹¹ См.: Указ. соч. С. 266–267.

¹² Указ. соч. С. 382.

¹³ Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

¹⁴ Кутафин О. Е. Высшие органы государственной власти страны. 1989–1992. М.: Юрид. лит., 1991. С. 13, 14.

¹⁵ Захаров Н. А. Система русской государственной власти. М., 2002. С. 26.

¹⁶ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1905. Ч. IV. С. 214.

не может произойти без согласия верховной власти¹⁷.

Занимаясь в постсоветский период правовым статусом Президента Российской Федерации, Е. И. Козлова, в частности, отмечала, что придание ст. 80 Конституции РФ статуса главы государства (по Конституции РСФСР он был высшим должностным лицом и главой исполнительной власти) «вызвано объективными причинами. Прежде всего этого требовало повышение уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Наиболее целесообразно, чтобы вытекающие из этого функции выполнялись главой государства, а не высшим должностным лицом, входящим в систему исполнительной власти, что в меньшей мере соответствовало бы высокому статусу государства и, по существу, умаляло бы прерогативы представительного органа государственной власти Российской Федерации, ставило бы исполнительную власть над законодательной»¹⁸.

В отличие от многих других авторов¹⁹, она сделала важное заключение о том, что принципиально новая дефиниция статуса Президента РФ, содержащаяся в действующей Конституции, означает, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из трех ее ветвей.

Вместе с тем в третьем издании учебника по конституционному праву России она недостаточно полно оценила указанный в предыдущем абзаце правовой статус Президента РФ, утверждая, что «данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодей-

ствии с другими, обеспечена определенными рычагами влияния на иные ветви власти и на Президента. В Конституции заложена необходимая система “сдержек и противовесов”, способствующая сбалансированному взаимодействию властей. Между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент осуществляет не на основе его ничем не связанной воли. Они реализуются в рамках Конституции РФ, в соответствии с ней и федеральными законами, в необходимом взаимодействии с парламентом и Правительством РФ»²⁰.

В более поздних публикациях она скорректировала свою позицию относительно доминирования Президента РФ над другими властями: «Невключение Конституцией РФ напрямую Президента в исполнительную власть не нарушает закрепленного в ст. 10 Конституции принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Выделение этих ветвей власти не исключает, а предполагает наличие такого органа, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, возлагаемое на Президента.

Кроме того, традиционно в системе органов государственной власти любого государства должно быть лицо, персонифицированно представляющее государство в отношениях с другими государствами. В мировой практике таким лицом в большинстве стран является президент»²¹.

Таким образом, получается, что Президент РФ доминирует над тремя ветвями власти. Отсутствие подобного доминирования не давало бы ему права обеспечивать «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, возлагаемое на Президента», о котором писала Екатерина Ива-

¹⁷ Подробнее о признаках верховной власти см.: *Казанский П. Е.* Власть Всероссийского Императора. М., 1999. С. 221–246.

¹⁸ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 396.

¹⁹ См., например: *Авакьян С. А.* Конституционное право Российской Федерации. Учебный курс : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 2. С. 298–299 ; Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма: Инфра-М, 2010. С. 38–40 ; Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005. С. 480 ; *Суворов В. Н.* Конституционный статус Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... д. ю. н. М., 2000. С. 14–15.

²⁰ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. С. 396.

²¹ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2015. С. 362.

новна. Более того, она, развивая мысль о доминировании Президента, пишет, что «при характеристике статуса Президента следует отметить, что в Конституции РФ глава 4 о Президенте *открывает перечень глав*, посвященных органам государственной власти Российской Федерации. В прежней Конституции глава о Президенте следовала за главой о представительном и законодательном органе. Это было закономерно, так как в ней Президент определялся в качестве главы исполнительной власти.

С целью обозначить высокий статус главы государства устанавливаются особые *символы президентской власти*²².

Установив таким образом, что Президент РФ все-таки возвышается над тремя ветвями власти, мы все же не определили главное: какой же правовой статус обеспечивает Президенту это его возвышение?

Для ответа на этот главный вопрос нам необходимо снова обратиться к тексту Конституции РФ и научным трудам специалистов в области конституционного права.

Мы считаем, что в правовом статусе Президента РФ как главы государства явно видны определенные признаки верховенства его правового статуса в разных сферах деятельности.

Понятно, что таким верховенством, о котором мы писали применительно к Верховным Советам СССР и РСФСР, Президент РФ не обладает. Тем не менее, во-первых, это единственный орган государственной власти Российской Федерации, который избирается «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ст. 81 Конституции). То есть он получает властные полномочия от носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации — ее многонационального народа, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции РФ). Данное обстоятельство является определяющим в выделении признака верховенства статуса Президента РФ и определении его места в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Во-вторых, именно поэтому, как отмечалось выше, с Президента РФ ст. 11 Конституции России начинается перечисление органов государственной власти. Кроме того, среди глав Основного Закона, посвященных закреплению правового статуса органов государственной власти Российской Федерации (гл. 4–7), глава, посвященная Президенту, также первенствует. Причем это не формальное первенство чести (уважения), а первенство государственной власти, которое выражается в том, что Президент РФ, в отличие от органов законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществляющих свои полномочия в соответствующих сферах, как глава государства наделен полномочиями в отношении Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и в отношении органов судебной власти (в частности, он принимает участие в формировании других органов государственной власти, координации их деятельности и т.д.). Президент РФ как орган государственной власти, по сравнению с другими органами государственной власти (но не по отношению к таким источникам права, как Конституция Российской Федерации и федеральные законы), обладает некоторыми другими признаками верховенства.

В-третьих, в сфере нормотворчества указы Президента РФ по юридической силе уступают только Конституции РФ и федеральным законам, а в отношении самих федеральных законов он наделен правом вето и правом законодательной инициативы; он вправе отменять постановления Правительства РФ и приостанавливать действие нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Федерации (ст. 90, 85, 115 Конституции).

Мы считаем, что реально верховенство Президента РФ в сфере нормотворчества благодаря некоторым видам государственного режима²³ может как осуществляться в более широких пределах, так и сужаться. Например, когда Президент РФ Б. Н. Ельцин сосуществовал с прокоммунистическим большинством в Государственной Думе, то, имея мало шансов на проведение своей политики посредством федеральных законов, он многие вопросы государственного

²² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. С. 365.

²³ Под государственным режимом мы понимаем основанный на юридических признаках формы правления реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, складывающийся под влиянием различных политических факторов (существующей партийной системы, избирательной системы, итогов и очередности выборов и др.) в указанных структурах.

управления решал своими указами, которые носили временный характер (до урегулирования этих вопросов соответствующими федеральными законами). Думается, в нынешних условиях такое сосуществование при определенных обстоятельствах было бы невозможно в силу того, что члены правительства получили право быть членами политических партий²⁴.

Когда политическая приверженность Президента и партийное большинство депутатов в Государственной Думе совпадают, его нормотворческая активность может снижаться за счет того, что многие вопросы, представляющие для него как главы государства существенный интерес, он может регулировать, опираясь на «свое» партийное большинство в Государственной Думе, федеральными законами.

Расширение возможностей верховенства Президента РФ в нормотворческой сфере реально может иметь место и в тех случаях, когда речь идет о выполнении им функций гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определении основных направлений внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции). А также в выполнении обязательств присяги, которую Президент РФ приносит народу при вступлении в должность (ст. 82 Конституции)²⁵.

Подобное расширение возможностей верховенства Президента РФ в связи с выполнением им указанных функций многократно являлось предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ и получило его поддержку в соответствующих решениях. Например, Конституционный Суд высказал свою правовую позицию в указанном смысле в постановлении от 31 июля

1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики)”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”»²⁶; в постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»²⁷; в постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»²⁸.

Правда, постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон “О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации”», по существу, лишило Президента РФ возможности оспорить действия палат Федерального Собрания РФ в законодательном процессе — в порядке разрешения дела о конституционности федерального закона²⁹. В этом вопросе мы со-

²⁴ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1147.

²⁵ Даже главы государств с парламентской формой правления, которые по конституции являются всего лишь «символами единства», когда речь идет о выполнении данной ими присяги, отказываются быть нейтральными. Как подчеркивает индийский автор Н. Палкхивала, если президенту дается со стороны правительства совет, заставляющий его действовать в явном противоречии с конституцией, он ни в коей мере не может иметь обязательного для главы государства характера из-за того, что при вступлении в должность он принимает присягу защищать и охранять Конституцию, которой обязан руководствоваться в критический момент (см.: Times of India. 1990. 24 October).

²⁶ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

²⁷ СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

²⁸ СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

²⁹ СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

лидарны с особым мнением судьи Конституционного Суда РФ Э. М. Аметистова, который ссылается на то, что в абзаце 4 пункта 5 мотивировочной части постановления от 22 апреля 1996 г. указывается, что Президент в силу части 2 статьи 80 (т.е. выполняя свои функции гаранта Конституции Российской Федерации) и в силу части 1 статьи 107 Конституции РФ (предусматривающей, что Президенту для подписания и обнародования направляется лишь принятый федеральный закон) вправе вернуть федеральный закон в соответствующую палату в случае нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона. При этом Президент должен указать на конкретные нарушения названных конституционных требований.

Такой закон, указывается далее в том же постановлении, не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле части 1 статьи 107 Конституции, а его возвращение в палаты Федерального Собрания — отклонением в смысле части 3 статьи 107 Конституции, поскольку установленные Конституцией требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса.

Справедливости ради следует признать, что высказанная нами точка зрения и обозначенные правовые позиции Конституционного Суда РФ (включая особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Э. М. Аметистова) по этому вопросу разделяются не всеми авторами. Многие отечественные специалисты, видимо отталкиваясь от решений Верховного Суда США о «подразумеваемых (скрытых) полномочиях» Президента США, критически относятся к подобным позициям Конституционного Суда РФ³⁰ как якобы необоснованно расширяющим полномочия Президента РФ.

В-четвертых, признак верховенства в конституционно-правовом статусе Президента РФ дает ему право, в соответствии с Конституцией

РФ, с той или иной степенью самостоятельности участвовать в формировании других органов государственной власти (назначать дату выборов и распускать Государственную Думу, назначать с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ, а по представлению последнего — назначать (и отстранять от должности) заместителей Председателя Правительства и федеральных министров; отправлять в отставку Правительство РФ, представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного Суда РФ и др.).

В-пятых, Президент РФ наделен Конституцией РФ (ст. 89) правом помилования, которое не только относится к сфере судебной деятельности, но и в определенном смысле является надправовым и надзаконным.

Таким образом, Президент РФ, в соответствии с конституционными положениями о нем и характерными отличительными признаками его правового статуса, не может ни быть только лишь «символом единства государства», ни входить в исполнительную власть (или приближаться к ней), ни быть самостоятельной «президентской» ветвью власти и т.п., о чем пишут многие авторы, поскольку подобный его «статус» роняет его престиж, снижает организационно-правовые возможности и полномочия, а самое главное — не соответствует конституционным положениям о правовом статусе Президента РФ.

Президент в соответствии с положениями Конституции о нем наделен определенными признаками верховенства власти³¹, которые позволяют ему доминировать как по отношению к другим органам государственной власти, так и в сфере нормотворчества, принимать участие в формировании других органов государственной власти, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в других вопросах.

Следует также отметить, что последние изменения положений Конституции РФ и федерального законодательства существенно снизили качества верховенства Президента РФ и придали ему полномочия, с которыми впол-

³⁰ См., например: Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. 4-е изд., пересмотр. и доп. С. 336–337 ; Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 334–335.

³¹ Подробнее см.: Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 2. С. 47–64.

не могли бы справиться (и справлялись ранее!) органы государственной власти более низкого уровня. Речь идет прежде всего о появившемся у Президента РФ праве на осуществление полномочий, которые обычно не свойственны верховной власти.

К ним относится, например, право Президента назначать и освобождать от должности прокуроров субъектов Российской Федерации (по представлению Генерального прокурора, согласованному с субъектами Российской Федерации). А также право назначать на долж-

ность и освобождать от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, Президентом РФ (ст. 129 Конституции)³². Или возможность досрочного прекращения полномочий главы муниципального района, главы городского округа в связи с утратой доверия Президентом Российской Федерации³³.

Помимо прочего, думается, здесь в немалой степени присутствует всегдашняя страсть чиновников всех уровней переложить часть ответственности на плечи вышестоящего начальника.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право Российской Федерации. — М., 2010. — Т. 2. — С. 298—299.
2. Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России : учебник. — М., 2010.
3. Захаров Н. А. Система русской государственной власти. — М., 2002.
4. Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. — М., 1999.
5. Козлова Е. И. Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Советское государство и право. — 1971. — № 9.
6. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М. : Проспект, 2015.
7. Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1.
8. Козлова Е. И. Сущность Советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС // Проблемы дальнейшего развития советской демократии. — Труды ВЮЗИ. — Т. XXVII. — М., 1972.
9. Конституционное право России. Сборник нормативных правовых актов и документов / сост. А. Е. Козлов. — М., 1996.
10. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. — М. : Норма: Инфра-М, 2010.
11. Конституция СССР и развитие советского законодательства. — М. : Юрид. лит., 1983. — С. 55.
12. Курс советского государственного права : в 2 т. / под общ. ред. А. И. Лепешкина. — М., 1961. — Т. 1.
13. Кутафин О. Е. Высшие органы государственной власти страны. 1989—1992. — М. : Юрид. лит., 1991.
14. Осавелюк А. М., Осавелюк Е. А. Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. — 2013. — № 2.
15. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2005. — С. 480.
16. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. — М., 1905. — Ч. IV.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

A PROBLEM OF DETERMINATION OF THE LEGAL STATUS OF THE SUPREME GOVERNMENT

AUTHORITIES IN THE USSR AND RUSSIA

OSAVELIUK Aleksei Mikhailovich — Doctor of Law Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, 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]
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

³² СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

³³ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

Review. In domestic legal literature there are many publications devoted to determination of the legal status of supreme government authorities in the USSR and Russia. And if in respect to the Supreme Soviet (and later the Congress of People's Deputies) of USSR scientific literature has shown a particular opinion of it as the supreme organ of state power, in relation to the legal status of the President of the Russian Federation, there are many opinions. Such a situation is caused by many causes of objective, as well as subjective order. As an objective cause it is possible to name quite a short period of existence of the mentioned institution in Russia, as well as the fact that the Constitutions of RSFSR and the Russian Federation defined its legal status differently even in such a short period of time. A certain political engagement of many authors can be treated as a subjective reason. General statements of the Constitution of the Russian Federation, inherent in almost all constitutions, and relatively short action time have become the grounds for such political engagement. This has led to insufficient enforcement practice and unsubstantial array of provisions enshrining the legal status of the Russian supreme government authorities by the Constitutional Court of the Russian Federation. Therefore, scientific literature may expose suggestions to treat the President as an executive branch of power, recognize his status as a separate presidential branch and show that presidential power does not dominate over other branches of power. At the same time obvious facts are ignored: Provisions of the Constitution of the Russian Federation itself and their numerous interpretations by the Constitutional Court of the Russian Federation. Taking into account the above-mentioned and also major scientific works by Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) E.I. Kozlova and developing her scientific ideas and conclusions on the mentioned issue, the author suggest his own concept of the legal status of the President of the Russian Federation, as well as the Supreme Soviet of the USSR.

Keywords: legal status, the concept of separation of powers, USSR, RF, Constitution, Supreme Soviet, the President of the Russian Federation, E.I. Kozlova, O.E. Kutafin, All-USSR Correspondence Institute of Law, MSAL

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian S. A. Constitutional Law of the Russian Federation Vol. 2 — M., 2010. — pp. 298–299.
2. Vasil'eva S. V., Vinogradov V.A., Mazaev V.D. Constitutional Law of Russia: Textbook. — M., 2010.
3. Zakharov N. A. The System of the Russian State Power. — M.: Moscow, 2002.
4. Kazanskii P. E. The Power of the Russian Emperor. — M.: Moscow, 1999.
5. Kozlova E. I. Soviet People Will (state legal aspect). Soviet State and Law. – 1971. — No. 9.
6. Kozlova E. I. Kutafin O.E. Constitutional Law of Russia. - M.: Prospect, 2015.
7. Kozlova E. I. The Procedure of the Activities of Representative Agencies of Power in the USSR. Soviet State and Law. — M.: Science, 1971, No.1.
8. Kozlova E. I. The essence of the Soviets as bodies of a people's representation and the main course of their development in the light of decisions of the XXIVth convention of the Communist Party of the Soviet Union // Problems of the further development of the Soviet democracy. VYUZI proceedings. Vol. XXVII. — M. — 1972.
9. Constitutional Law of Russia. A collection of normative legal acts and normative documents / Compiled by A.E. Kozlov. — M., 1996.
10. Constitutional Law of Russia: Textbook. Kokotov A.N., Kukushkin M.I. (eds.) — M.: Norma: Infra-M, 2010.
11. The USSR Constitution and the Development of the Soviet Legislation. — M.: Legal literature, 1983. p. 55.
12. The Course of the Soviet State Law. In 2 Vol. Lepieshkin A.I. (ed.) Vol. 1. — M. 1961.
13. Kutafin O.E. The supreme government authorities of the country. 1989 — 1992. — M.: Legal literature, 1991.
14. Osaveliuk A. M., the Osaveiuk YE.A. THE PRESIDENT in a constitutional mechanism of the power in the Russian FEDERATION // Citizen. Elections. Authority. — 2013. — No. 2.
15. The Russian Government / Khabrieva T.Ia. — M., 2005. — 480 p.
16. Tikhomirov L. A. Monarchial Statehood. — M., 1905. P. IV.

Н. Б. Пастухова*

ПЕРСПЕКТИВЫ, СУЩНОСТЬ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЕВРАЗИЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В статье рассмотрены перспективы создания Единого экономического пространства Белоруссии, Казахстана и России. Это образование является принципиально важным шагом на постсоветском пространстве, проявлением мировой интеграционной тенденции.

Автор предлагает последовательно развивать нормативно-правовую базу евразийской интеграции, отмечает необходимость сближения законодательств, их унификации в тех сферах, которые определены соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Единого экономического пространства.

Данные объединительные процессы убеждают, что будущее — за реализацией принципа разноскоростной и разноуровневой интеграции и в поиске новых правовых форм и конструкций для перспективных интеграционных образований, позволяющих сохранять главную конституционно-правовую основу — государственный суверенитет.

Миропорядок XX века в международно-правовом смысле основывался на фундаментальном понятии суверенности государства-нации, которое является основным субъектом международного права. Однако этот миропорядок со своими механизмами и институтами, в целом демократического международного общения, постепенно уходит в прошлое, а сам принцип государственного суверенитета перед лицом таких процессов, как интеграция, возникновение новых интеграционных группировок, вызванных самой жизнью, подвергается изменениям. Однако, по мнению автора, это не означает кризиса суверенитета. Применительно к Евразийскому союзу речь пойдет о проблеме распределенного суверенитета, когда «неотъемлемые полномочия» будут распределены между наднациональным центром и государствами, входящими в союз.

С точки зрения автора, в виде Евразийского союза предлагается модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной связи между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом. При этом никакой речи о воссоздании Советского Союза, конечно же, не идет, и никакой «реставрации» или «реинкарнации» СССР нет, и уже не будет. Это лишь фантом прошлого, домыслы, спекуляции.

Ключевые слова: государственный суверенитет, интеграционные процессы, конституционализм, государственность, конституция, Содружество независимых государств, политический суверенитет, Евразийский Союз, Единое экономическое пространство.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.131-134

В 2012 г. начало действовать, качественно новое интеграционное образование — Единое экономическое пространство Белоруссии, Казахстана и России. Это принципиально важный

шаг на постсоветском пространстве, проявление мировой интеграционной тенденции.

Значение этого события трудно переоценить. Оно произошло на финише года, когда

© Пастухова Н. Б., 2016

* Пастухова Надежда Борисовна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

nbpastuhova@mail.ru

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Содружеству Независимых Государств исполнилось 20 лет.

Это была, пожалуй, дата «со слезами на глазах», ибо СНГ возникло на руинах великой державы — Советского Союза.

В наследство Содружеству досталось сократившееся наполовину промышленное производство СССР. Примерно 40% падения производства произошло из-за разрыва традиционных промышленных кооперационных связей. Тогда, по образному выражению Н. А. Назарбаева: «Валились набок не просто отдельные предприятия, а целые отрасли. Многие люди остались без работы и средств к существованию». Около 25 млн русских людей, которые в одночасье превратились в иностранцев во многих странах СНГ и Балтии, а в ряде государств — в граждан «второго сорта». На территории бывшего СССР вспыхнул ряд тяжелых кровавых конфликтов, вспомним Нагорный Карабах, Абхазию, Таджикистан.

Прошло 20 лет. Стали более взвешенными оценки роли СНГ в постсоветской истории. Поутихли умиления Содружеством, поутихла и злая ирония, которой было, да и сейчас немало по поводу СНГ. В подтверждение можно привести слова одного одиозного политика: «СНГ — это всего лишь “протез” Советского Союза, позволивший при отсутствии подлинного союзного содержания сохранять хотя бы его приличную форму».

Интеграционные процессы на постсоветском пространстве происходили постоянно. Шел поиск эффективных интеграционных структур, исходя из положительного и отрицательного опыта СНГ и ЕврАзЭС и других межгосударственных объединений. Эти процессы убеждают, что будущее — за реализацией принципа разноскоростной и разноуровневой интеграции и в поиске новых правовых форм и конструкций для перспективных интеграционных образований.

Итак, ЕЭП — Единое экономическое пространство. Построить такой эффективный союз очень непросто. Вспомним хотя бы такие моменты, как расхождения в нормативно-правовой базе государств-участников, их разновеликость.

Стремясь к максимальной экономической интеграции, необходимо решать задачу создания прочной социально-политической

надстройки. Требуется и создание наднациональных органов, а также унификация национальных законодательств.

Теперь о суверенитете государств-участников. Приведем позиции глав государств «Тройки», создавших единое экономическое пространство.

А. Г. Лукашенко: «Краеугольный камень всего того, что мы собираемся построить, — суверенитет наших государств, который не отменяет даже самая тесная интеграция»¹.

Н. А. Назарбаев: «Я предлагал создать наднациональные органы Евразийского союза, которые бы действовали на основе консенсуса, с учетом интересов каждой страны-участницы, обладали четкими и реальными полномочиями. Но это никоим образом не предполагает передачу политического суверенитета. Это аксиома. Именно таким был успешный опыт создания Европейского Союза, основой которого было равенство партнеров по интеграции»².

В. В. Путин: «Евразийский союз — это открытый проект. Мы приветствуем присоединение к нему других партнеров и прежде всего — стран Содружества. При этом не собираемся кого-либо торопить или подталкивать. Это должно быть суверенное решение государства, продиктованное собственными долгосрочными национальными интересами»³.

С распадом СССР Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация вступили на путь самостоятельного развития. Были сформированы основные институты этих государств. Получили законодательное и правовое оформление государственной суверенитет, формы его реализации и гарантии. Из Конституций этих государств следует, что единственным источником государственной власти в них и носителем суверенитета является народ.

Все перечисленные республики успешно прошли период становления и начала функционирования реального государственного суверенитета. Но каждый новый этап развития государств будет порождать новые правовые моменты в развитии и совершенствовании теории суверенитета и его практической реализации.

¹ Известия. № 193. 18.10.2011. С. 1.

² Известия. 26.10.2011.

³ Известия. № 183. 04.10.2011. С. 1.

Нельзя не отметить, что миропорядок XX века в международно-правовом смысле основывался на фундаментальном понятии суверенности государства-нации, которое является основным субъектом международного права. Однако этот миропорядок со своими механизмами и институтами, в целом демократического международного общения, постепенно уходит в прошлое, а сам принцип государственного суверенитета перед лицом таких процессов, как интеграция, возникновение новых интеграционных группировок, вызванных самой жизнью, подвергается изменениям.

Безусловно, это не означает кризиса суверенитета. Применительно к Евразийскому союзу речь пойдет о проблеме распределенного суверенитета, когда «неотъемлемые полномочия» будут распределены между наднациональным центром и государствами, входящими в данный союз.

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) — новая структура, о создании которой договорились Президенты, начала работу с 1 января 2012 года. ЕЭК наделена функциями «руководства интеграционными процессами в формате Таможенного союза и ЕЭП». Комиссии будут постепенно передаваться часть национальных полномочий.

Таким образом, эта комиссия впервые в постсоветской истории призвана стать наднациональным органом по отношению к государствам-участникам, которому будут передаваться национальные полномочия.

Принципиально важным российская сторона считает то, что механизм принятия решений в рамках ЕЭК исключает доминирование какого-либо государства и подразумевает внутреннюю организацию деятельности — Совет комиссии и Коллегию комиссии. Совет в составе вице-премьеров будет осуществлять общее регулирование интеграционными процессами в ТС и ЕЭП. Коллегия станет основным рабочим органом, куда все страны делегируют своих представителей в статусе международных независимых чиновников.

Теперь о некоторых практических выводах, которые, видимо, следует сделать.

Первое: важно точно в правовом смысле учитывать принцип суверенитета при конструировании и организации деятельности надна-

циональных институтов. Президент Казахстана Н. А. Назарбаев констатирует, что «наднациональный орган Евразийского экономического союза — Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) получит 175 национальных полномочий стран». Таким образом, на практике необходимо будет внимательно и строго следить за соблюдением принципов суверенитета каждым участником «тройки», исключая всякое доминирование собственных национальных интересов.

Второе: необходимо будет преодолеть трудности и проблемы, которые неизбежно будут возникать как следствие разновеликости участников данного интеграционного объединения, расхождений в их национальных законодательствах.

Третье: настойчиво и последовательно развивать нормативно-правовую базу евразийской интеграции. Как недавно отмечал Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ С. Е. Нарышкин, «на ратификацию в Государственную Думу направлены четыре международных соглашения, дополняющие 17 ранее принятых базовых договоров ЕЭП»⁴. Нормативно-правовая база евразийской интеграции должна быть в основном сформирована в 2012–2014 годах, что необходимо для подписания до 1 января 2015 года Договора о Евроазиатском экономическом союзе.

Необходимо сближение законодательств, их унификация в тех сферах, которые определены соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Единого экономического пространства.

Видимо, данные проблемы должны быть в поле зрения рабочей группы по вопросам парламентского измерения евразийской экономической интеграции, так же как и глубокое обсуждение самой идеи создания Евразийского парламента.

Евразийская парламентская система будет наделена правом и возможностями экспертной оценки внутренних и международных законопроектов.

Четвертое: Юридическое сообщество, как и другие общественные силы и институты гражданского общества, должны всячески содействовать становлению нового интеграционного формирования, вдумчиво изучать и прогнозировать его юридический базис.

⁴ Известия. № 187. 04.10.2012. С. 17.

Все эти положения достаточно просты в плане изложения пожеланий и предложений. Но, безусловно, трудны в плане их практического осуществления.

И еще несколько замечаний. Акценты, сделанные в статьях В. В. Путина, Н. А. Назарбаева и А. Г. Лукашенко, которые можно без преувеличения назвать программными.

Многokrратно, на разных уровнях, выражались сожаления о том, что в Евразийском союзе не участвует Украина. Некоторые государства объясняют свое нежелание участвовать в данном проекте, как и в других подобных на постсоветском пространстве, тем, что это якобы противоречит их «европейскому выбору».

В статье В. В. Путина со всей определенностью заявлено, что «мы не собираемся ни от кого отгораживаться и кому-либо противостоять». Мы будем строить свой Евразийский союз как неотъемлемую часть большой Европы, объединенный ценностями свободы, демократии и рыночных принципов.

Евразийский союз — открытый проект. Он открыт как к присоединению других государств, так и к широкому взаимодействию, например, с Евросоюзом и другими объединениями.

Предлагается модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и играть роль эффективной связи между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Никакой речи о воссоздании Советского Союза не идет, и никакой «реставрации» или «реинкарнации» СССР нет и не будет. Это лишь фантом прошлого, домыслы, спекуляции. И в этом наши взгляды с руководством России, Белоруссии и других стран полностью совпадают.

В заключение подчеркнем, что образование Единого экономического пространства Евразийского союза в полной мере отвечает высшим национальным интересам России, Республики Белоруссии и Республики Казахстан.

*Материал поступил в редакцию
30 сентября 2015 г.*

Prospects, Essence and Constitutionally Legal Features of the Eurasian Union

PASTUKHOVA Nadezhda Borisovna — Doctor of Law, Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[nbpastuhova@mail.ru]

123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article considers some prospects for creation of the Common Economic Space between Belarus, Kazakhstan, and Russia. The formation of this body is a crucial step on the post-Soviet territory and a manifestation of a world integration tendency.*

The author proposes to consistently develop normative — law base of Eurasia integration, notes the need of rapprochement of legislations, their unification in the spheres which are defined by agreements drafting the contractual-legal base of the Common Economic Space.

The following unification processes prove that the future means implementation of the principle of integration at different speed and at different levels and the search for new legal forms and constructions for prospective integration bodies enabling to save the main constitutional and legal basis, i.e. state sovereignty.

The world order of the XX century in an international and legal sense has been based on the fundamental concept of sovereignty of a nation state which is the main subject of the International Law. However, this world order with its mechanisms and institutions, on the whole of democratic international communication, is gradually becoming a thing of the past. The principle of state sovereignty itself in the face of such processes as integration, emergence of new integration groups, caused by the life itself, is subjected to changes. Still, the author believes, this does not mean a crisis of sovereignty. Regarding the Eurasian Union, the issue concerns a problem of shared sovereignty, when "the inherent powers" are allocated between supranational Centre and the States belonging to this union.

The author believes that the Eurasian Union represents a model of a powerful supranational organization, capable of being one of the poles of the modern world and at the same time to act as an effective "communicator" between Europe and the dynamic Asia-Pacific region. Needless to say that we do not mean any reconstruction of the Soviet Union, any "restoration" or "reincarnation" of the USSR neither now, nor in the future. This is just a phantom of the past, nonentities and speculations.

Keywords: *state sovereignty, integration processes, constitutionalism, statehood, constitution, the Commonwealth of independent States, political sovereignty, Eurasian Union, Common Economic Space.*

А. Л. Сергеев*

РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Аннотация. Статья посвящена малоисследованной проблематике соотношения социально-политического и социокультурного феномена российской государственности с текущим конституционно-правовым отраслевым регулированием жизнедеятельности государственно-организованного общества. В работе анализируется структура государственности и ее элементы, а также основные направления, посредством которых отрасль конституционного права способна влиять на развитие отечественной государственности. Автор подчеркивает исключительную необходимость углубленного исследования данного комплекса проблем. Решение указанной задачи позволит находить оптимальные конституционно-правовые средства и способы, имеющие возможность помочь адекватному укреплению российской государственности, а также ориентиры и цели, способные вывести конституционно-правовую науку и практику на качественно новую ступень развития.

В статье производится междисциплинарный комплексный анализ элементов структуры современной российской государственности: организации и особенностей функционирования государственно-властной системы; политического режима государства; характера и степени взаимоотношений и взаимопроникновения государственной власти и структур гражданского общества; особенностей суверенитета и территориальной структуры государства; цивилизационной идентификации и самоидентификации государственно-организованного общества; системы общественных «институциональных матриц»; экономической и климатогеографической основы жизнедеятельности; структуры восприятия государственно-организованным обществом народа, государства и государственной власти как целостных социальных феноменов; системы социально-политических обычаев и традиций; идейно-смысловой матрицы общества и особенностей его информационного пространства.

Ключевые слова: российская государственность, конституционно-правовое регулирование, политический режим, система институциональных матриц, суверенитет, территориальная структура государства, форма правления.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.135-146

Одной из основных задач конституционного права как правовой отрасли является регулирование политических отношений, вследствие чего понятия «государство» и «государственность» являются для нее во многом ключевыми. Целью настоящей работы является выяснение пределов и границ воздействия конституционного права на социально-политический и соци-

ально-культурный феномен государственности, а также его основополагающие задачи в указанной области функционирования.

Государственность — понятие широкое и многоаспектное. Как уже подчеркивалось выше, понятия государства и государственности имеют основополагающее значение для всего цикла политико-правовых дисциплин.

© Сергеев А. Л., 2016

* Сергеев Александр Леонидович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

alsergeev1980@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская, д. 9

Первое из них можно считать вполне сформировавшимся. Речь идет о политико-территориальной организации публичной власти, обладающей суверенитетом, осуществляющей сбор налогов и способной создавать правовые нормы. Некоторые авторы относят к признакам государства наличие вооруженных сил, денежной единицы, государственного языка и др.

С понятием и пониманием государственности в современной науке дела обстоят сложнее. Несмотря на то что многие российские политики, эксперты и журналисты неоднократно заявляли о необходимости «укрепления российской государственности» как об одной из своих собственных программных базовых формул и об исключительной актуальности указанной проблематики как таковой в принципе, объем и содержание термина «государственность» до сих пор остается расплывчатым и неопределенным.

Сегодня Россия как государственное и общественное образование столкнулась с масштабной системой смертельно опасных угроз. Чтобы достойно справиться с трудностями, неизбежно встают вопросы: что именно и как именно в нем нужно укреплять, чтобы с ними в обозримом будущем суметь достойно справиться?

Начинать рассмотрение вышеуказанной многоаспектной тематики целесообразнее всего с формулирования собственного определения понятия, которому посвящена настоящая статья. На наш взгляд, *государственность — это система основополагающих начал, идентифицирующих государственно-организованное общество и обуславливающих его воспроизводство.*

Проблематика классификации различных видов государственности не является простой. Можно с определенной уверенностью говорить о российской, французской или немецкой государственности, подразумевая под этими словами прежде всего историческую преемственность, связь времен и периодов в единое целое, то, что в течение смены многих эпох определяло жизнь и жизнедеятельность каждого конкретного народа. Данный вопрос является исключительно тонким, ибо определенный тип государственности при таком измерении заканчивается тогда, когда доля преемственности в матричных основах жизнедеятельности страны становится исключительно малой либо исчезает совсем. Можно ли, к примеру, современную Италию называть преемницей Римской империи, прибавляя к исторической итальянской государственно-

сти древнеримский период? Думается, что такой подход к делу едва ли будет корректным. В то же время Османский период как многовековой отрезок современной турецкой государственности рассматривать возможно, ибо уровень преемственности и структура идейно-смысловых основ османского и современного турецкого государств несоизмеримо больше, нежели в первом рассматриваемом случае.

В рамках одной большой многовековой государственности в зависимости от исторической эпохи целесообразно выделять систему ее видов и подвидов. Дореволюционная, советская и постсоветская государственности, к примеру, имеют очевидные отличия, в то же время составляя единую цельность — государственность общероссийскую.

Для идентификации различных типов и разновидностей государственности необходима целая совокупность структурных элементов, представляющих в сумме своей систему маркеров, позволяющих определить, где заканчивается одна государственность и начинается другая. Попытаемся их выделить и сформулировать, делая преимущественный акцент на российскую специфику. Такой подход будет в большей степени отвечать нашей проблематике и сделает наши теоретические положения более наглядными.

Прежде чем, однако, мы начнем это осуществлять, необходимо сделать еще одну оговорку. Каждый структурообразующий элемент государственности, так же как и государственность в целом, имеет свои глубинные матричные коды. Важнейшей задачей целого комплекса юридических и социально-политических наук является их тщательное исследование, изучение и конечная формализация. Однако в рамках одной статьи сделать это едва ли возможно. Исходя из этого, нашей непосредственной задачей на данный момент является обрисовка контуров вышеуказанной проблематики, знание по которой должно неуклонно наращиваться в дальнейшем.

Итак, перейдем к последовательному перечислению структурообразующих элементов государственности и их раскрытию.

1. ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНОЙ СИСТЕМЫ

В ней наиболее четко можно увидеть вековую преемственность, матричные коды госу-

дарственности в целом, переходящие от одной эпохи к другой. К примеру, между дореволюционной и советской государственностью, несмотря на внешние различия, видится исключительно много общего: идеократический характер государства (там смыслообразующей идеологией выступало православие, здесь коммунизм), значительная централизация власти, исключительная значимость личностного фактора в процессе управления страной (полномочия глав государств были чрезвычайно широки), министерская система, основанная на единоначалии, национально-территориальные автономии, чей вес часто определялся силой и встроенностью местной элиты в общегосударственный процесс, положение русского народа в качестве общество- и государствообразующего и многое другое.

Слабое изучение ментальных основ российской государственно-властной системы при попытке интегрировать постсоветскую государственность в лоно европейской цивилизации в последние десятилетия часто приводило к серьезным ошибкам в государственном строительстве. К примеру, административная реформа начала 2000-х годов, проводившаяся по образцу американской государственно-властной системы, без учета российских почвенных особенностей, привела к масштабному увеличению бюрократического аппарата, ослаблению способности системы исполнительной власти к быстрой и точной управляемости и координации ее различных звеньев при решении сложных и комплексных вопросов. «Конкуренция ведомств» в деле управления стала болевой точкой в работе сегодняшнего российского государственного аппарата. Все это, увы, происходило на фоне многочисленных слов российских чиновников самых разных уровней о необходимости «скорейшего и максимально-го укрепления российской государственности». Подобный пример не является единственным. Сложившееся в этом плане положение дел скорее стало правилом при осуществлении государством в отношении себя программной и законотворческой деятельности, итоги которой часто оказываются безрадостными. Данное состояние текущей реальности актуализирует нашу проблематику еще больше.

2. ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВА

В соответствии с общепринятым научным определением политический режим является

совокупностью приемов, способов и средств осуществления государственной власти. Иными словами, проблематика политического режима отвечает на вопросы о комплексе взаимоотношений между человеком и государством, а также государством и обществом и его различными элементами и структурными звеньями.

Приходится констатировать, что в постсоветских научных реалиях в России не сложилось цельной, отвечающей сегодняшнему дню доктрины политического режима. До сих пор из учебника в учебник кочует деление политических режимов на демократические, авторитарные и тоталитарные, иногда подобная классификация дополняется взятыми из древности режимами тирании и деспотии. Подобный подход не отвечает современности и работает в основном в пропагандистских целях, оправдывая и защищая евроцентристские положения о западной цивилизации как «магистральном пути человечества». Попытаемся заполнить вышеуказанный пробел, сформулировав собственную классификацию политических режимов сегодняшнего дня.

В странах Западной Европы и Северной Америки распространен режим *западной демократии*. Его характерными признаками являются: выборность многих государственно-властных звеньев; существующая в государстве система разделения властей; декларирование принципов политического и идеологического многообразия. Плюсы данного режима очевидны. Политическая элита западного государства, формируя и формулируя текущую социальную повестку дня, предлагает народу альтернативные варианты развития событий, оформленные в программах различных движений и партий и легитимирует их, таким образом, с помощью выражаемого на выборах народного волеизъявления. Система разделения властей не дает возможности одной элитной группе установить полный и всеобъемлющий контроль над социально-политической жизнью государства и служит серьезной гарантией от узурпации власти.

В то же самое время идеализировать сегодняшнюю «западную демократию» едва ли правильно. Сегодняшние западные СМИ системно и методично используют в своих действиях политические технологии манипуляции общественным сознанием, нередко превращая тем самым абсолютную неправду

в абсолютную истину¹. Самостоятельность же самих западных СМИ также изрядно преувеличена. Мировая элита, являющаяся владельцем подавляющего большинства крупнейших информационных терминалов, задает своим контрагентам исключительно жесткие рамки в тоне и тональности освещения актуальных событий.

Отдельной чертой западной информационной субкультуры является система запретных тем. В США, к примеру, одной из них стало обсуждение степени достоверности официальной версии трагических событий 11 сентября 2001 года. Фильм известного итальянского тележурналиста и политика Джульетто Кьезы, предоставившего наглядные доказательства ее вымышленности, к показу в США был официально запрещен. Вскоре, после активного внимания кинозрителей Европы к указанному фильму, он был снят с показа и в европейских кинотеатрах.

Сегодняшний реальный Запад — общество глубоко меритократическое. Реальными социально значимыми процессами в нем управляет довольно небольшая группа людей. Национальные «комьюнити» глубоко и прочно интегрированы в мировую политическую элиту. В эту группу входят крупнейшие мировые финансовые игроки, спецслужбистские и военные лобби, владельцы многомиллионных терминалов массовой информации и иные слаботранспарентные структуры, являющиеся сегодня «хозяевами положения дел».

Ежедневная реальность свидетельствует о том, что среднестатистический западный человек весьма толерантен к самым различным элитным действиям, в том числе и отличающимся низкой степенью моральной основы. Постмодернистское разрушение культуры, ослабление семейных ценностей, обесмысливание множества исторических символов, еще вчера являвшихся святыми, — все это неуклонно входит в западную политическую практику. Все вышесказанное говорит о существенных

минусах сегодняшней западной демократии и неприемлемости ее безоговорочного копирования на территории России.

Народно-монархический политический режим предполагает наличие общей этики и базовых идеологических основ, разделяемых большинством членов общества. Как правило, в подобных политических системах существует ведущая партия или иная политическая структура, служащая «общенациональным собором» для преодоления разногласий в различных социальных слоях и выработки единой позиции по стратегически важным вопросам. Наиболее яркими представителями народно-монархического режима в современном мире являются КНР и Республика Куба.

Народно-монархические режимы могут довольно легко мобилизовать население на решение общественно значимых вопросов. Они вынуждены действовать на своей территории на основе принципов социальной справедливости, ибо только в этом случае верхи получают полноценную легитимацию представляемых ими народных низов.

Риски, связанные с существованием подобного режима, также довольно очевидны: возможная идеологическая стагнация, отрыв высших эшелонов власти от народных масс могут стать для подобных социальных организмов смертельно опасными, о чем убедительно свидетельствует позднесоветский исторический опыт. То, к чему западная демократия не сильно чувствительна, для народной монархии может оказаться фатальным фактором.

Либеральным политическим режимам (Колумбия, Филиппины и др.) свойственно следование формальным канонам «западной демократии». В то же время масштабное влияние местных олигархических групп, иностранных государств и транснациональных корпораций на внутригосударственный политический процесс во многом сводит к нулю какое-либо реальное влияние народных масс на выработку и при-

¹ Примеров подобной деятельности можно привести великое множество. В первой половине 2000-х годов вышла книга известного бельгийского журналиста Мишеля Колона «Нефть, пиар и война» (М.: Крымский мост, 2002) с разоблачениями деятельности западных СМИ в связи с кровавыми событиями в Югославии в 90-е годы. В августе 2008 года западные СМИ предпочитали вообще не замечать грузинской агрессии против Южной Осетии в первые 16 часов войны, однако после ввода российских войск в зону боевых действий эти же информационные каналы стали распространять информацию об «оккупации Россией Грузии» и «агрессивных действиях России». Поражала исключительная синхронность в действиях западных информационных агентов, их исключительная управляемость и координированность при трансляции ложных образов и положений.

нятие политических решений. Такой правящий режим легализуется скорее «легитимностью извне», нежели «легитимностью изнутри».

Тоталитарным режимам свойственно наличие в обществе всепроникающей и обязательной идеологии, сращивание партийного и государственного аппарата, культ вождя, масштабные политические репрессии против инакомыслящих. Наиболее ярко тоталитаризм проявился в фашистской Германии в 30–40-х годах. Подобная организация общества является следствием масштабного внутреннего кризиса, требующего исключительного сплочения масс с целью его преодоления. По этой причине властвующие круги тоталитарного государства получают массовую общественную поддержку. В то же время в мирный, немобилизационный период общественной жизни тоталитаризм способен приводить — и, как правило, приводит — к застою и серьезному упадку, что неизбежно порождает серьезный легитимационный кризис.

Иначе обстоит дело с режимом *военных диктатур*, через который прошли многие латиноамериканские страны. Особые его черты: верхушечность государственной власти, ее исключительная репрессивность и отсутствие у государственного аппарата каких-либо правовых ограничений. Легитимность указанного режима держится на двух факторах: на поддержке влиятельными силами извне и мобилизованности собственных силовых структур. Как правило, такие политические режимы ведут к глубокой общественной деградации и свержаются при исчерпании собственного ресурса.

Для *абсолютистского* политического режима (Саудовская Аравия, Оман, многие другие государства Арабского Востока) свойственна абсолютная власть главы государства. В то же время на политическую ситуацию этих государств значительное влияние оказывают многочисленные представители правящих династий, а также элитные в имущественном, региональном и конфессиональном отношении группы. Ожесточенная закулисная борьба политических группировок, состоящих из представителей вышеперечисленных социальных прослоек, — типичное явление абсолютистской политической жизни.

В странах Тропической и Южной Африки весьма распространен режим *партикулярной политической власти*. В условиях функционирования таких государств большую роль играют проживающие на их территории пле-

менные союзы с их традициями и обычаями. В таких государствах накладываются друг на друга государственно-правовое и традиционно-племенное начала. Последнее в весьма значительной степени ограничивает деятельность первого. Это происходит потому, что «нарезка» границ многих современных государств Африки проходила хаотично, по воле бывших стран-метрополий и их колонизаторских администраций (точнее, независимость обретали бывшие колониальные провинции, территориальный состав которых определялся метрополиями). Многие части различных племен и племенных союзов оказывались по разные стороны границ, что часто мешало формированию единого народа из разноплановых этнических общностей одного государства, без чего невозможно полнокровное строительство единого государственно-правового пространства. Исходя из этого причудливая мозаика государственно-правового и традиционно-племенного начал является неизбежным атрибутом современной африканской социально-политической жизни.

Вышеуказанная классификация не является абсолютной и исчерпывающей. Как правило, практическая государственно-правовая жизнь сочетает в себе черты, свойственные различным политическим режимам. В то же время такой подход помогает глубже понять специфику конкретно взятой современной государственности.

Так, для современной России характерно довольно причудливое смешение элементов западнодемократического, либерального и народно-монархического начала в общественной и государственной жизни. От того, какие принципы политического развития будут в дальнейшем избраны в нашей стране в качестве основополагающих, какие из имеющихся черт политического режима станут доминировать, а какие уйдут в прошлое, во многом зависит дальнейший успех российского государственного строительства.

3. ХАРАКТЕР И СТЕПЕНЬ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ И ВЗАИМОПРОНИКНОВЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Необходимо оговориться, что понятие «гражданское общество» мы используем в предельно широком понимании этого слова, очерчивая им весь комплекс юридически негосударственных общественных структур и отношений. В таком

аспекте данное понятие использовалось не всегда. Теоретик просвещения Джон Локк определял гражданское общество как «республику свободных собственников», «цивилизованное общество», состояние «холодной гражданской войны богатых против бедных». В более поздние времена гражданское общество рассматривалось в смысле общества модернизированного, демократического, светского, с развитой структурой рыночной экономики. Полагалось, что только в таких странах можно говорить о феномене гражданского общества как таковом. Необходимость нашего сегодняшнего расширенного взгляда на указанный вопрос диктуется актуальностью изучения негосударственного сегмента общественной жизни и его непосредственного влияния на существующую государственность. Только так указанное знание поддается добыче.

Говоря о традициях отечественного *самоуправления* как важнейшего элемента структуры гражданского общества, следует отметить, что в России его понимание во все времена существенным образом отличалось от западного. На Западе оно рассматривалось в качестве определенного противовеса государственной власти. В России же роль государства во многом была обществообразующей. Государство цементировало общество и собирало его воедино. Исходя из этого, самоуправление в России не боролось с государством как со своим антиподом, а дополняло его, стремясь обеспечить лучшее и наиболее верное осуществление на местах государственно значимых функций.

При создании комплексной панорамы государственности следует также рассмотреть аспект взаимодействия государственной власти с элементами его социальной структуры: национальными общинами, представителями профессиональных объединений, религиозных конфессий, студенчества, иных групп и слоев населения. Исследование проблемы под данным углом зрения позволит найти оптимальное соотношение сил в различных сферах жизнедеятельности, позволяющих осуществлять его полноценное воспроизводство.

4. ОСОБЕННОСТИ СУВЕРЕНИТЕТА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВА

Суверенитет — верховенство и независимость государственной власти — является не только необходимым признаком государства,

но и основополагающим элементом государственности. Сам вопрос о ее наличии может ставиться только тогда, когда в государстве есть постоянное и неуклонное воспроизводство суверенитета. Более того, степень суверенности государства может стать качественным показателем его силы и эффективности.

Впрочем, здесь необходимо сделать несколько существенных оговорок. Абсолютный суверенитет в реальной жизни подобен идеальному газу. Государственная власть при самореализации зависит от целого множества параметров: собственной структуры, природно-климатического фактора, действующих финансово-экономических, внешнеполитических сил и т.д. Политический суверенитет государства всегда ограничен, в то время как суверенитет в юридическом смысле и правовом закреплении может быть только абсолютен, ибо он выполняет роль матричного принципа любого государства. В этой коллизии прячется очень много тонкостей. Политический суверенитет, даже без существенного изменения своей юридической базы, может претерпевать до поры до времени весьма серьезные ограничения. Но всегда существует рамка ограничений, перейдя за которую государственность теряет свои важнейшие качества.

Не менее интересен вопрос и с принципом народного суверенитета, несущего в себе формулу о народе как единственном источнике государственной власти. Принцип народного суверенитета закреплён во множестве стран и служит надежным способом государственно-властной легитимации как идейно-материальной основы осуществления государственной власти. В то же самое время, как было показано выше, легитимация власти как опора на определенную совокупность материальных и духовных субстанций отнюдь не всегда имеет место в форме народного суверенитета. Абсолютистскому режиму свойственна, как правило, религиозная легитимация, для режима военных диктатур — легитимация силами извне и собственными силовыми структурами и т.д. Поэтому любое государство, взявшее народный суверенитет в качестве способа легитимации, должно в своих доктринальных основах наполнять этот принцип особым, конкретным содержанием, указывая при этом, есть ли в нем, помимо собственно народа, иные источники, придающие государственно-властной деятельности характер общепризнанности.

Следует особо отметить территориальную структуру государства и государственности как матричный принцип их воспроизводства. Каждый государственный регион представляет для государственного образования и государственно-организованного общества уникальную ценность и в социальном, и в экономическом, и в ментально-духовном, и в культурно-идеологическом измерении. В некоторых случаях потеря государством даже небольшого региона или его части может иметь фатальный характер.

Наряду с этим мы знаем примеры из истории, когда в кризисные для государства дни правящие группы шли на сознательные территориальные потери, чтобы присвоить государству иную цивилизационную идентичность. Яркий пример — кемалистская Турция. Впрочем, такие меры крайне редко увенчивались успехом и, как правило, приводили к неизбежному падению в мире роли «самоуменьшенного государства», если не к его полному распаду.

Эти уроки необходимо крайне внимательно усвоить российскому обществу, ибо в его отдельных группах национал-уменьшительные и регионально-сепаратистские настроения приобретают все большую активность. Но для сегодняшнего социально-политического положения России потеря даже малейшего кусочка ее земли способна обернуться величайшей катастрофой с дальнейшим ее неуправляемым самораспадом. Укреплять российскую государственность возможно только путем должного обустройства ее территориальной структуры и беспощадной борьбой с самыми разными видами и формами «уменьшительности».

5. ЦИВИЛИЗАЦИОННАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ И САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОРГАНИЗОВАННОГО ОБЩЕСТВА. СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННЫХ «ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МАТРИЦ»

Цивилизационный подход к изучению общества, в основу которого были положены труды Данилевского, Шпенглера, Тойнби, дал человечеству многое. В частности, в центре внимания исследователей оказались поведенческие матрицы огромных континентальных и субконтинентальных макросоциальных групп. В них входили программы общественного действия, отношения «человек — общество», «человек — природа», «человек — техника» и многое другое. Блистательный современный обществовед

С. Г. Кара-Мурза, творчески развивший многие положения цивилизационного подхода, ввел в науку термин «институциональные матрицы общества» как системы социотехнических и социокультурных основ, позволяющих обществу воспроизводить различные структурные элементы его жизненного уклада. Система институциональных матриц позволяет, при всей условности подобного классифицирования, отнести государственно-организованное общество к определенному цивилизационному типу: восточноевропейскому, западному, азиатско-тихоокеанскому, латиноамериканскому и т.д.

Помимо цивилизационной идентификации подобного рода, для понимания функционирования государства не менее важны параметры его общественной и элитной самоидентификации. Важно не только то, к какой цивилизации государство объективно относится, но и то, с какой цивилизацией оно себя субъективно идентифицирует.

Последнее исключительно актуально для современных российских реалий. В истории нередки примеры, когда российская элита, пренебрегая собственными самобытными цивилизационными кодами, мыслила себя частью Запада, производя при этом радикальные вестернизаторские преобразования. Результаты этого часто имели плачевный характер. Опыт вестернизации последних двух десятилетий также показал, что реализации изначально поставленных целей не произошло, что, в свою очередь, не может не наталкивать на неутешительные, но жизненно необходимые выводы.

6. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И КЛИМАТОГЕОГРАФИЧЕСКАЯ ОСНОВА ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

От протекающих в стране экономических процессов зависит жизнь государства в целом, порядок осуществления им внутренних и внешних функций, формирование политической элиты и многие другие общество- и государствообразующие элементы. В каждом государстве множество особенностей не только социально-политического, но и экономического устройства. Одно дело сырьевая экономическая модель Саудовской Аравии, другое — молодой и стремительно развивающийся капитализм Малайзии, и третье — американская модель западного современного капитализма как порождения глобализации. Проведя сравнительный анализ их хозяйственной жизнедеятельности, мы увидим заложенные в них

коренные отличия, во многом определяющие особенности функционирования соответствующих обществ и государств.

Экономическую основу государства в сильнейшей степени детерминирует климатогеографический фактор. Он также определяет вектор развития государства и концептуальные начала его исторического пути. К примеру, российское государство несколько столетий вынуждено было вести кровопролитные войны за выход к черноморскому и балтийскому побережью с целью завладения торговыми коммуникациями и создания условий для эффективного функционирования военного флота. В более ранний период нашей истории отсутствие естественных преград для движения орд кочевников с востока и юга предопределяло чрезвычайную уязвимость наших границ, обуславливающую значительные государственные затраты на создание адекватного «пояса обороны».

Климатогеографический фактор существенно отразился на историческом развитии России в целом. Около половины ее территории находится в зоне вечной мерзлоты, а средняя годовая температура значительно ниже, чем в подавляющем большинстве европейских стран. Все это имело следствием низкую урожайность в России по сравнению с западными странами. Себестоимость промышленной продукции в России, как правило, тоже значительно превышает западноевропейскую. Географическое положение России предопределило отечественную специфику больших расстояний между населенными пунктами и малой плотности населения. Это особенно заметно в регионах Севера, Восточной Сибири и Дальнего Востока. Помимо вышеназванных существует еще одно обстоятельство, осложняющее развитие хозяйственной жизни государства, — отсутствие устойчивой структуры водных путей коммуникации, заставляющее российские хозяйственные субъекты обходиться сухопутными средствами транспортировки товара, что в конечном счете ведет к его существенному удорожанию. Страны, имеющие возможность использовать развитую систему морских и речных каналов, получают в этом плане серьезные преимущества, т.к. водные перевозки, по сравнению с сухопутными, показывают в абсолютных цифрах исключительную выгоду.

Приведенные выше климатогеографические параметры говорят о низкой прибавочной стоимости произведенного продукта, что, в свою очередь, в серьезной степени историче-

ски предопределило широкое вмешательство государства в экономическую сферу, его ярко выраженную протекционистскую политику на протяжении ряда веков.

7. СТРУКТУРА ВОСПРИЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОРГАНИЗОВАННЫМ ОБЩЕСТВОМ НАРОДА, ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ЦЕЛОСТНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ФЕНОМЕНОВ

От степени адекватности понимания указанного элемента государственности зависит успешность диалога и взаимопонимания общества и власти в целом, без которого невозможно надлежащим образом разрешить ни одного фундаментального вопроса.

Наиболее наглядно различия этого элемента государственности в культуре разных народов выступают при сравнении параметров западной и азиатско-тихоокеанской цивилизаций. Говоря очень упрощенно, для западного человека государство представлено преимущественно как рационально организованная машина, управляющая социальными процессами, а народ — в качестве совокупности индивидов, организованных во множество отвечающих их интересам социальных групп. Для человека Востока государство имеет скорее сакральный, священный характер, наподобие земного мира, устроенного в соответствии с определенным набором высших, небесных принципов.

Специфика России состоит в том, что в ее социальной структуре находится множество региональных ментальностей, обуславливающих различия в восприятии вышеперечисленных общественно значимых субстанций. К примеру, восприятие государственной власти населением Дагестана, Санкт-Петербурга и Чукотского автономного округа будет в существенной степени различаться. На такое «восприятие» оказывают значительное влияние климатические, экономические, культурные и иные факторы, определяющие специфику проживания региональных общностей.

8. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ОБЫЧАЕВ И ТРАДИЦИЙ

Указанный элемент обладает поразительной устойчивостью. Благодаря его существованию, многим народам удается сохранить основы своей государственности, даже вопреки крупно-

масштабным и разрушительным революционным катаклизмам. К примеру, парламентаризм Великобритании пропитан множеством традиций, имеющих корни в эпохе Средневековья. Таким образом, английская политическая элита подчеркивает важность исторической преемственности в британской государственной жизни, сохраняющейся, несмотря на смену целого ряда исторических эпох. Удивительными свойствами в этом плане отличается и современный Китай, где свойства разных эпох и их отражение в социально-политической жизни оказались гармонично соединены.

В советской России 30-х годов XX века произошло возрождение некоторых дореволюционных атрибутов государственности, отброшенных до этого бурной стихией революции (восстановление офицерских погонов в армии, изменения в культурной политике страны, постепенный пересмотр отношений между государством и церковью, создание ряда фундаментальных исторических кинокартин и многое другое). Это произошло вследствие понимания высшим политическим руководством необходимости воссоединения связи времен для дальнейшего прочного строительства государственных основ.

Похожий комплекс проблем стоит сейчас и перед современной Россией. Обеспечение ее подлинного и долгосрочного роста возможно только при условии восстановления исторической целостности, цельности «цепи времен». Дореволюционное, советское и постсоветское историческое пространство должно быть воссоединено, наполнившись при этом новым духовным и идейно-смысловым контентом. «Борьба эпох» и демонтаж исторических символов, ставшие мейнстримом в перестройку и бывшие таковыми все 90-е годы, должны быть немедленно остановлены.

9. ИДЕЙНО-СМЫСЛОВАЯ МАТРИЦА ОБЩЕСТВА И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА

Еще одна важнейшая составляющая государственности.

Идейно-смысловой контент лежит в основе любого государственно-организованного общества, определяя траекторию его движения и в неявном виде определяя все протекающие в нем социально значимые процессы.

Различие России и государств Запада в этом отношении уникально. Западная государствен-

ность после цепи произошедших там буржуазных революций XVII—XIX веков стала жить бытом нации. Это означало, что государственно-организованная общность должна иметь собственное территориальное пространство, экономический уклад, язык и систему «священных камней» — исторических символов и традиций, скрепляющих общество в единую духовную целостность. Иными словами, западноевропейская нация эпохи Модерна — это крепкий социальный глубинно секуляризированный организм, живущий «для себя» и стремящийся к всестороннему развитию во имя собственного благополучия и самопреумножения.

В отличие от стран Запада, Россия и в дореволюционном, и в советском измерении всегда жила бытом империи. Империя — это целостность, объединяющая в себя огромное количество разных по ментальности групп общими смыслами и символами и живущая во имя торжества высшей вселенской идеи. Такая идея в дореволюционные времена имела форму православия, в советские времена — форму коммунистического проекта.

Целостность европейской нации создавалась в «тигельных котлах» буржуазных революций, в которых чрезвычайно кровавыми способами выжигалась любая иная самоидентификация отдельно взятого человека (этническая, племенная, региональная и субрегиональная), вступавшая с ней в противоречие. Слова германского канцлера Отто фон Бисмарка о необходимости строить немецкую нацию «железом и кровью» не были простым риторическим приемом, они отражали реальную политическую практику того времени.

Россия же ни в дореволюционном, ни в советском измерении никогда не жила «бытом нации» и не создавала на своей территории «тигельных котлов». Вследствие этого Россия сегодня остается уникальным «миром миров», где бок о бок друг с другом проживает более 200 национальностей. Однако и русское ядро нашего Отечества также глубоко неоднородно. На сегодня русский народ является гиперэтносом, насчитывающим в своем составе более 80–90 субэтнических групп с характерными социокультурными особенностями, особенностями менталитета, быта и исторических корней.

Повседневная практика говорит о том, что попытка строительства на территории Российской Федерации нации по западноевропейскому образцу, предпринятая позднесоветской и продолженная постсоветской элитой, успе-

хом не увенчалась. В условиях общего идеологического вакуума, социополитического и социокультурного регресса народные низы все это время во многом продолжали ориентироваться на старые советские социокультурные коды, а также стремительно наполняли свою жизнь собственно региональной идентичностью. Последняя тенденция, при ее чрезвычайном усилении за последние 20 лет, стала таить в себе угрозу конечного замыкания жителей отдельно взятых субъектов Российской Федерации на самих себя, что неизбежно ведет к дальнейшему распаду общероссийской духовной целостности. Более того, на этой тенденции стали активно играть региональные сепаратисты, усиливая этот процесс и пытаясь подвести к этому некую историческую и политико-философскую основу.

Все это вместе взятое делает указанный комплекс проблем предельно актуальным. Провал проекта вестернизации России отчетливо показал, что обретение контуров западноевропейской нации не является для нее стратегически верным. Эта ситуация особенно обострилась тем, что и на самом Западе проект «Модерн» с предусматриваемым им нациестроительством в качестве обязательного условия жизнеустройства после триумфального четырехвекового господства стремительно уходит в прошлое. Постмодерн, приходящий на смену модерну, по сути, отрицает всяческую подлинность, а потому негативно относится к природе исторического смысла и исторического символа как такового. Торжество постмодерна на Западе неизбежно будет вести человека и человечество вспять по пути истории, ибо любой гуманизм и любой прогресс никогда не существовали без базовой духовно-символической основы, фундаментально отрицаемой системой постмодернистских координат. В связи с этим перед Россией как исторической субстанцией стоит в идейно-смысловом плане сложнейшая и нетривиальная задача — преодолеть заданные модерном ограничения и выйти на сверхмодернистский путь, ведущий к возвышению человека и человечества.

Проблематика идейно-смыслового контента неизбежно и теснейшим образом связана с проблемой функционирования государственного информационного пространства.

Информационное пространство служит для государственно-организованного общества своего рода оболочкой, через которую ежедневно и ежечасно проходит огромное количество по-

токов и волн, сознательно либо бессознательно инициируемых бесчисленным множеством субъектов самого разнообразного уровня. В связи с этим вопрос о защите государственно-организованным обществом своих исторических символов и смыслообразующих конструкций, ее способах и формах стоит предельно остро.

Каждое государство само должно определять необходимый и достаточный коэффициент воздействия на информационную сферу. Чрезмерная идеологическая опека собственного информпространства советскими правящими группами стала притчей во языцех и со служила всему советскому проекту недобрую службу. В то же время первое десятилетие постсоветской эпохи вошло в историю под знаменем абсолютной и неограниченной информационной открытости. Формулы «открытого общества», «информации без границ» не сходили с телеэкранов и журнально-газетных полос. Все это происходило на фоне стремительной «монетизации» всех сфер общественной жизни и торжества в российском социальном пространстве норм криминальной этики. Результаты всего этого были катастрофичны для российской культуры в целом и для общественных системообразующих конструкций в частности. Если в дальнейшем политика укрепления российской государственности станет последовательной и реальной, указанный урок недавнего прошлого освоить будет крайне необходимо.

Подытоживая вышесказанное, следует повториться, что проблематика государственности и ее структурных элементов исключительно сложна. Настоящее теоретическое изложение всех ее аспектов ни в коей мере не является завершенным. Российскому научно-интеллектуальному сообществу еще предстоит огромная работа по изучению каждого вышеназванного структурного элемента и его базовых основополагающих характеристик. Целью этой статьи является лишь построение системы изучения указанного комплекса вопросов, выработка соответствующего языка и указание на наиболее острые вопросы данного комплекса проблем исходя из текущей повестки дня. Синтез получаемого в дальнейшем знания позволит выйти на новый уровень познания и понимания российской государственности. Использование такого знания станет чрезвычайно полезным при решении огромного количества социально значимых фундаментальных и прикладных вопросов.

Главным индикатором качества для государственности является критерий ее *устойчивости*. По нему можно будет находить ответы на вопросы о надежности государственной матрицы и ее способности реагировать на исторические вызовы. Конечно, государственность не является чем-то раз и навсегда данным. Это динамический феномен, который не стоит на месте и, подобно живому организму, находится в постоянном развитии. Тем не менее главное для государственности — не потерять своего качества, а для государственной власти — четко осознавать порог его возможных и необходимых изменений.

Рассмотрев комплексно понятие российской государственности, перейдем непосредственно к тематике, обозначенной в заглавии работы. Иными словами, мы должны ответить на вопрос: как соотносится в Российской Федерации конституционно-правовое регулирование и описанный выше феномен государственности? В указанном аспекте следует выделить следующие аспекты:

1. *Конституционное право всесторонне закрепляет систему основополагающих принципов и ценностей, необходимых для комплексного развития государственности.* Конституционное регулирование служит для государственности компасом, в соответствии с которым она осуществляет собственное развитие и движение вперед.

2. *Конституционное право устанавливает систему правил игры, в соответствии с которой внутри поля государственности выстраивается система общественных отношений.* Иными словами, существование лю-

бой государственности обусловлено наличием внутри нее группы правил, по которым будут строить свои коммуникации различные сегменты социальной жизни.

3. *Конституционное право обеспечивает институционализацию государственно-властного механизма, создавая тем самым предпосылки для успешного функционирования государственности как таковой.* Система органов государственной власти изо дня в день транслирует в общество в явном или неявном виде все без исключения элементы матрицы государства, будучи, таким образом, своеобразной скелетно-мышечной конструкцией вышеуказанного организма.

4. *Конституционное право юридически оформляет многие институциональные матрицы общества, вводя в них формально определенный компонент.* К примеру, механизмы юридической защиты информации составляют неотъемлемую часть российского информационного пространства, конституционные принципы экономической деятельности невозможно представить в изоляции от экономической основы государственности и т.д.

Затронутая нами проблематика имеет высокую важность, т.к. при ее дальнейшем изучении будут последовательно решаться две масштабные взаимосвязанные задачи — нахождение оптимальных конституционно-правовых средств, способных служить адекватному укреплению российской государственности, а также новых ориентиров и целей, помогающих выйти конституционно-правовой науке и практике на новую ступень развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кутафин О. Е., Козлова Е. И. Конституционное право России. — М., 2011. — 585 с.
2. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М., 2001. — 448 с.
3. Морозова Л. А. Теория государства и права. — М., 2010. — 384 с.
4. Кара-Мурза С. Г. Советская цивилизация: от начала до наших дней. — М., 2008.
5. Коллон М. Нефть, PR и война. — М., 2002. — 486 с.
6. Кургиян С. Е. Актуальный архив. — М., 2010. — 707 с.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

THE RUSSIAN STATEHOOD AND CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION: INTERRELATION OF CONCEPTS

SERGEEV Aleksandr Leonidovich — PhD in Law Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[alsergeev1980@mail.ru]
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article is devoted to the scarcely explored issues of correlation between socio-political and socio-cultural phenomenon of Russian statehood and current constitutional industrial regulation of vital activities of the state-organized society. The article analyses the structure of the statehood and its elements, as well as main directions which Constitutional Law may use to influence the process of development of domestic statehood. The author emphasizes the particular need for an in-depth study of this complex of problems. The solution to the mentioned task will allow us to find optimal constitutional legal means and methods which may help adequate strengthening of the Russian statehood, as well as guidelines and goals capable to move constitutional-right science and practice to a qualitatively new level of development.*

The article presents an interdisciplinary analysis of the structural elements of the statehood, adapted to the modern domestic realities: organization and peculiarities of functioning of the state authorities system; a political regime of the state; the nature and the degree of relationship and inter-penetration of state power and structures of the civil society; the peculiarities of sovereignty and territorial structure of the state; a civilizational identification and self-identification of the state-organized society, a system of public «institutional matrices»; economical, climate and geographical basis of daily living activities, the structure of perception of a people, state and state power as integral social phenomena by the state-organized society; a system of socio-political customs and traditions; an ideological meaningful matrix of the society and the peculiarities of its information space.

Keywords: *Russian statehood, constitutional legal regulation, political regime, system of institutional matrices, sovereignty, territorial structure of the state, a form of government.*

BIBLIOGRAPHY

1. Kutafin O. E. Kozlova E. I. Constitutional Law of Russia. Moscow, 2011. — 585 p.
2. Kutafin O. E. A matter of constitutional law. Moscow, 2001. 448 p.
3. Morozova L. A. Theory of State and Law. M., 2010, 384 p.
4. Kara-Murza S. G. Soviet Civilization: from the beginning up to our days. M., 2008.
5. Collon Michel. Oil, PR and War. M., 2002. 486 p.
6. Kurginian S. E. Latest Archive. M., 2010. 707 p.

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Аннотация. В системе права СССР и России длительное время по примеру Германии основополагающая система правовых норм именовалась государственным правом, тогда как в англосаксонской и романской системах употреблялось наименование «конституционное право». В статье освещается международный опыт в этом вопросе.

Отрасль означает ветвь, а конституционное право — скорее ствол, чем ветвь. Поэтому правильнее считать конституционное право основой права, а не ветвью. От этой основы отходят различные ветви-отрасли (гражданское право, уголовное право и др.), базовые принципы которых обычно содержатся в конституционном праве.

Термин «государственное право», строго говоря, охватывает все системы норм, регулирующие организацию и деятельность государства, т.е., кроме конституционного права, он включает и такие отраслевые системы правовых норм, как парламентское право и парламентский процесс (не только законодательный), административное право и административный процесс, судебное право и судебный процесс, муниципальное право и муниципальный процесс, а также основные правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность вспомогательных государственных органов — прокуратуры (где она отделена от суда), следственных органов (где они отделены от прокуратуры), счетных палат (судов, трибуналов), институтов местного самоуправления, а также институтов, которые бывают как государственными, так и частными, — нотариата, адвокатуры и т.п.

В качестве одного из формальных признаков действительной или иллюзорной демократизации в Венгрии, Польше, Румынии, Югославии и в государствах, возникших вследствие ее распада, соответствующую систему правовых норм стали называть конституционным правом. Сейчас в восточноевропейских, бывших социалистических странах, а также в Монголии, как и у нас, с различной скоростью разворачивается процесс создания конституционного строя и действительного конституционного права.

Сегодня лишь несколько стран пользуются термином «государственное право», подавляющее же большинство обозначает основополагающую систему норм своего права термином «конституционное право», независимо от того, существует там в действительности конституционный строй или нет.

Ключевые слова: конституционное право, государственное право, публичное право, конституция, основной закон, подконституционные акты, правовые позиции судов.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.147-152

Прежде чем излагать содержание статьи, необходимо подчеркнуть, что, пожалуй, нет такого института конституционного (государственного) права СССР и России, который не был бы тщательно исследован профессором

Е. И. Козловой. Огромная заслуга принадлежит ей и в подготовке большого числа специалистов по данной науке. А теперь можно перейти к вопросу о наименовании науки, которой посвятила свою жизнь Екатерина Ивановна.

© Страшун Б. А., 2016

* Страшун Борис Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ
29-29@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Конституционное право — это прежде всего *система правовых норм*. Не совокупность, а именно система, в которой все нормы объединены общим предметом регулирования, обеспечивающим их взаимосвязь. Часто эту систему называют отраслью права, однако это вряд ли правильно. Отрасль означает «ветвь» (нем. *der Zweig*, англ. *the branch*, фр. *la branche*, исп. *la rama* означают и ветвь дерева, и отрасль права), а конституционное право — скорее ствол, чем ветвь. Поэтому правильнее считать конституционное право *основой права*, а не ветвью. От этой основы отходят различные ветви-отрасли (гражданское право, уголовное право и др.), базовые принципы которых обычно содержатся в конституционном праве.

В отечественной литературе еще в советские времена высказывалось мнение, в частности В. А. Кикотем и И. П. Ильинским, что конституционное право — это система собственно конституционных норм, которые не образуют отрасли права, будучи его ядром, включающим принципы всех отраслей¹. В такой позиции есть известный резон, однако идея эта, к сожалению, не получила у нас должной научной разработки, и поэтому вряд ли целесообразно пользоваться такой неустановившейся научной категорией, как «ядро права». Ограничившись сообщением читателю этой идеи, мы продолжим характеризовать изучаемое нами правовое явление как систему правовых норм, которая в каждой стране имеет основополагающее значение для отраслей права. Причем это не только нормы конституции, но и другие, в частности нормы подконституционных актов, законодательных и подзаконных актов, правовые позиции судебных решений высшего уровня и др.

До начала 90-х гг. прошлого века конституционное право у нас именовалось государственным правом². Так оно и сейчас именуется в Германии, где под конституционным правом понимают только нормы конституции, тогда как у нас источниками конституционного права считается не только конституция, но и иные источники, содержащие конституционно-правовые нормы. Термин «государственное право», строго говоря, охватывает все системы норм, регулирующие организацию и деятельность государства, т.е., кроме конституционного права, он включает и такие отраслевые системы правовых норм, как парламентское право и парламентский процесс (не только законодательный), административное право и административный процесс, судебное право и судебный процесс, муниципальное право и муниципальный процесс, а также основные правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность вспомогательных государственных органов — прокуратуры (где она отделена от суда), следственных органов (где они отделены от прокуратуры), счетных палат (судов, трибуналов), институтов местного самоуправления, а также институтов, которые бывают как государственными, так и частными, — нотариата, адвокатуры и т.п.

Для обозначения учебной дисциплины в германских юридических вузах часто используются термины «публичное право» или «государственное право в широком смысле», которые охватывают и административное право, и судебное право, и некоторые другие отрасли права. Государственное же право в узком смысле — аналог конституционного права — рассматривается как основополагающая часть публичного права. Например, выдержавший десяток изданий учебник доктора Альфреда

¹ См.: Ильинский И. П. О разработке некоторых вопросов теории социалистической конституции // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М. : ИГП АН СССР, 1976. С. 53 ; Кикоть В. А. О предмете и методологии науки конституционного права // Там же. С. 216–219.

² Следует отметить, что в советской литературе неоднократно возникали споры о названии данной системы правовых норм. Последний всплеск этих споров приходится на 1960-е гг., когда была предпринята попытка (завершившаяся тогда ничем) разработать и принять новую Конституцию СССР (см. работы защитников «государственного права» профессоров С. С. Кравчука, А. И. Лепёшкина и сторонников «конституционного права» профессоров В. Ф. Котока, И. Е. Фарбера). В 1975 г. коллектив ленинградских авторов под руководством профессора В. А. Рянжина издал учебник под названием «Советское конституционное право», однако традиция именовать систему основополагающих правовых норм государственным правом тогда устояла, она пала лишь в начале 1990-х гг.

Катца так и называется — «Государственное право. Основной курс в публичном праве»³. Другой германский автор, профессор университета в Кёльне Клаус Штерн, подчеркивает в своем капитальном трехтомном труде, что конституционное право образует центральную сферу государственного права и его можно характеризовать как государственное право в узком смысле⁴. Весьма подробно останавливается на этом вопросе отставной профессор университета Констанц доктор Хартмут Маурер, справедливо полагающий, что разграничение между публичным и частным правом постоянно наталкивается на сложности, возникающие из-за растущего переплетения хозяйственного и экологического права и воздействий права Европейского Союза и международного права, и возникают эти проблемы прежде всего в административном праве. Но все же он относит к публичному праву государственное, административное, социальное право, финансовое и налоговое право, процессуальное право и возможно также частично международное и церковное право. По существу, к публичному праву принадлежит и уголовное право, образующее, однако, самостоятельную область права⁵. Государственное право, по Х. Мауреру, включает правовые нормы, охватывающие основы государства, структуру и деятельность высших государственных органов, а также основополагающие права по отношению

к государству, и в широкой мере, если не исключительно, регулируется особым законом, именуемым обычно конституцией, а в Германии в силу того факта, что первоначально этот закон принимался для западной части страны и считался временным, он называется Основной Закон для Федеративной Республики Германия (*das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)⁶. Впрочем, в германских землях (субъектах федерации) традиционно употребляется термин «конституция»⁷. В некоторых странах (например, в Финляндии, Венгрии) конституция именуется основным законом в силу традиции или взглядов разработчиков.

В литературе, впрочем, можно встретить и иное понимание различия между конституционным и государственным правом. Так, германский конституционалист Конрад Хессе полагает, что поскольку конституция не ограничивается установлением государственного строя, а охватывает также основы устройства негосударственной жизни (брак, собственность и др.), постольку «конституционное» право более объемлюще, чем право «государственное», которое по смыслу и содержанию означает лишь право государства. С другой стороны, «конституционное» право ограничено по сравнению с «государственным» в том плане, что «государственное» право включает еще, например, административное и процессуальное право...»⁸.

³ Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. Heidelberg : C.F. Müller Juristischer Verlag, 1991. См. особенно: S. 8f. См. также: Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. München : C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1984, S. 7 ff.

⁴ См.: Stern K. Op. cit. S. 11.

⁵ См.: Maurer H. Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. 6., überarb. und ergänzte Auflage. München : C. H. Beck, 2010. S. 8f.

⁶ Перевод Основного Закона, принятого 23 мая 1949 г. и почти ежегодно новеллизуемого, см.: Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Юрайт, 2014. С. 261—348 (пер. с нем. Б. А. Страшуна). Термин «die Bundesrepublik» точнее было бы переводить «Союзная Республика», однако нам приходится пользоваться официальным переводом «Федеративная Республика». На момент принятия Основного закона в 1949 г. и вплоть до 1990 г. ее территория охватывала американскую, британскую и французскую оккупационные зоны, а в советской оккупационной зоне была образована в том же 1949 г. Германская Демократическая Республика, объединившаяся в 1990 г. с Западной Германией. Название Федеративная Республика Германия стало названием объединенной страны, а Основной закон было решено сохранить в качестве конституции этого государства.

⁷ См.: Maurer H. Op. cit. S. 10f.

⁸ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М. : Юрид. лит., 1981. С. 29.

Этот перевод сделан с 11-го немецкого издания книги, вышедшего в свет в 1978 г. Мы в дальнейшем будем пользоваться позднейшим изданием: Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 18., erg. Aufl. Heidelberg : Müller, Jur. Verl., 1991.

Нельзя в данной связи не упомянуть монографический учебник профессора Ю. А. Тихомирова «Современное публичное право», в котором содержится нетрадиционное понимание этой общности правовых норм. Позволю себе довольно большую цитату, характеризующую понимание автором публичного права. «Представляя свою концепцию публичного права, — пишет он, — мы не ставим целью доказать наличие наряду с “правом в целом” еще и отдельного публичного права. Нет, речь идет о своеобразном “разрезе” целостной природы и структуры права, о двух подсистемах, выделяемых на основе такого базового критерия, как механизм правового обеспечения разных интересов. В этом смысле публичное право есть функционально-структурная подсистема права, выражающая публичные интересы и регулирующая преимущественно базовые, властные, управленческие, экономические, социальные и межгосударственные отношения.

И здесь важно решительно подчеркнуть: публичное право нельзя рассматривать как сумму или совокупность отраслей права публичной направленности. К сожалению, такое понимание исторически укоренилось и встречается в настоящее время. Утрата “публичной общности” в публичном праве никого не беспокоит, и дело сводится к традиционным характеристикам таких правовых отраслей⁹. Что мы и видели в вышеприведенных примерах. Концепция Ю. А. Тихомирова представляется удачной, поскольку в конституционном праве (и в ряде отраслей права) имеются как публично-правовые, так и частноправовые нормы.

Ныне у нас, как и в других странах, конституционное право охватывает любые нормы, которым учредительная власть или выполняющие ее функции законодательная либо судебная власть придает конституционное значение, независимо от источника, их содержащего. Но юридическая сила конституционно-правовых норм неодинакова.

Термин «конституционное право» происходит от названия основного источника этой системы — конституции, которое возникло еще в античные времена в Древнем Риме. Термин «конституция» означает устройство, и в антич-

ные времена система правовых норм, которую мы сегодня называем конституционным правом, ограничивалась регулированием устройства публичной власти¹⁰. Она хотя называлась иначе, существовала также в Древней Греции. Феодальное же государство конституционного права обычно вообще не знало, поскольку феодальным властителям было нежелательно какое-либо правовое ограничение их усмотрения при осуществлении правления.

Что касается так называемых социалистических стран, то по советскому примеру (а у нас в стране хотя конституции принимались, полноценного конституционного строя и, следовательно, конституционного права никогда не было), то у них первоначально использовался термин «государственное право», за исключением Кубы, где в основном сохранилась традиционная романская правовая терминология, включающая термин «конституционное право» — даже при отсутствии конституционного строя. Позднее в качестве одного из формальных признаков действительной или иллюзорной демократизации в Венгрии, Польше, Румынии, Югославии и в государствах, возникших вследствие ее распада, соответствующую систему правовых норм стали называть конституционным правом. Сейчас в восточноевропейских, бывших социалистических, странах, а также в Монголии, как и у нас, с различной скоростью разворачивается процесс создания конституционного строя и действительного конституционного права. То же можно констатировать и применительно к ряду бывших стран «социалистической ориентации» (Алжир, Бенин, Мозамбик, Никарагуа и др.), где от прежних метрополий была воспринята терминология, присущая романской либо англосаксонской системам права, хотя там это движение находится еще на начальных стадиях и возможны разные варианты развития, не исключая возвратных.

Сегодня лишь несколько стран пользуются термином «государственное право», подавляющее же их большинство обозначает основополагающую систему норм своего права термином «конституционное право» независимо от того, существует там в действительности конституционный строй или нет.

⁹ Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник. М. : Эксмо, 2008. С. 35.

¹⁰ Примеры использования в Древнем Риме терминов «конституция», «конституционный» см.: Вуппер Р. Ю. Римская империя. М. : Эксмо: Алгоритм, 2012.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Тихомиров Ю. А. Современное публичное право. — М., 2008.
2. Виппер Р. Ю. Римская империя. — М., 2012.
3. Избранные конституции зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 2014.
4. Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. — München : C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1984.
5. Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. — Heidelberg : C. F. Müller Juristischer Verlag, 1991.
6. Maurer H. Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. — 6., überarb. und ergänzte Auflage. — München : C. H. Beck, 2010.
7. Ильинский И. П. О разработке некоторых вопросов теории социалистической конституции // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. — М. : ИГП АН СССР, 1976.
8. Кикоть В. А. О предмете и методологии науки конституционного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. — М. : ИГП АН СССР, 1976.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

ON THE QUESTION OF DEFINITION OF CONSTITUTIONAL LAW

STRASHUN Boris Aleksandrovich — Doctor of Law, Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Worker of Science of the Russian Federation [29-29@mail.ru]
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *In the legal system of the USSR and Russia the fundamental system of legal norms has long been referred to as State Law, whereas Anglo-Saxon system tended to call it "Constitutional Law". The article considers the international experience in this matter.*

Area of law means a branch, and Constitutional Law is a body rather than a branch. That is why we consider it right to refer to Constitutional Law as the main body of law, but not its branch. This main body grounds the offshoots - the branches (Civil Law, Criminal Law, etc.), the main principles of which can be found in Constitutional Law.

Strictly speaking, the concept of "State Law" covers all systems of norms regulating organization and activities of the state, i.e. besides Constitutional Law, at a branch level it also includes such norms as parliamentary law and parliamentary process (including legislative), administrative law and administrative process, judicial law and process, municipal law and process, as well as basic legal norms, regulating organization and activities of other state authorities, such as Prosecution Service (separated from court), investigative authorities (separated from prosecutorial authorities), national audit office (courts, tribunals), local government institutions, and institutions which can be governmental and private, for example notary service, advocacy, etc.

One of the formal features of real or illusory democratization in Hungary, Poland, Romania, Yugoslavia and the states which emerged following its disintegration is that the respective system of legal norms has been referred to as constitutional law. Nowadays, in Eastern European former socialist countries, as well as in Mongolia, the process of development of a constitutional system and valid constitutional law has been deploying at a different speed.

Today, only a few countries use the concept of "state law"; the majority define the fundamental system of their legislation as "constitutional law" regardless of whether they employ constitutional system or not.

Keywords: constitutional law, state law, public law, constitution, basic law, infra-constitutional laws, legal opinion.

BIBLIOGRAPHY

1. Tikhomirov Ju.A. Modern public law. M., 2008.
2. Bunnep P.Ю. Roman Empire. Moscow, 2012.
3. Selected constitutions of foreign countries. B.A. Strashun (ed.). M., 2014.
4. Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1984.
5. A Katz. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1991.

6. *Maurer H.* Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen. 6., überarb. und ergänzte Auflage. München: C.H. Beck, 2010.
7. *Il'inskii I.P.* On development of some issues of a theory of socialist constitution. Topical theoretical problems of development of state law and Soviet construction. M.: THE INSTITUTE OF STATE AND LAW OF THE USSR ACADEMY OF SCIENCES (IGP AN USSR), 1976.
8. *Kikot' V.A.* On the subject and methodology of science of constitutional law. Topical theoretical problems of development of state law and Soviet construction. M.: The Institute of State and Law of The USSR Academy of Sciences (IGP AN USSR), 1976.

ДЕФИНИЦИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. В статье анализируется специфика дефиниций в конституционном праве, подчеркивается их основополагающее значение для остальных отраслей права, разбираются конкретные примеры удачных и неудачных формулировок правовых понятий. По мнению автора, легальные дефиниции, не устанавливая конкретные права и обязанности, тем не менее могут непосредственно регулировать общественные отношения.

Констатируется, что в конституционном праве норм-дефиниций значительно больше, чем в иных отраслях. Практически каждый конституционный нормативный правовой акт содержит нормы-дефиниции, которые, как правило, помещаются в «общей части» закона, т.е. как бы вынесены за скобки. В то же время большинство определений, содержащихся в конституционном законодательстве, распространяется либо на всех граждан государства, либо на каждого человека. Например, такие определения, как гражданство, референдум, выборы и др.

Наиболее предпочтительная модель формулирования дефиниций должна определяться законодателем в каждом конкретном случае создания нормативного акта в сфере регулирования конституционного права. Необходимо выбирать ту из них, которая наиболее удобна и понятна для правоприменителя, поскольку наибольшую ценность нормы-дефиниции представляют именно для правовой практики, для системы правового регулирования. Делается вывод, что федеративная природа российского государства вполне допускает разнообразие при формулировании норм-дефиниций.

Ключевые слова: норма-дефиниция, родо-видовая модель, перечневая модель, описательная модель, толкование, диффузия норм, терминологическое единство, федеративное государство.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.153-163

В настоящее время в российском законодательстве содержится огромное число дефиниций. Так, только на федеральном уровне (исключая ведомственное правотворчество) насчитывается около 12 тыс. понятий и их определений, в законодательстве субъектов Федерации — до 2 тыс.¹ Поскольку понятийный аппарат конституционного права выполняет

особую системообразующую роль в правовом регулировании Российской Федерации, изучение норм-дефиниций данной отрасли приобретает важное значение.

Определение или дефиниция в переводе с латинского (definition) означает «предел, граница». Сам термин «дефиниция» может пониматься двояко:

¹ Апт Л. Ф. Легальные определения в законодательстве и судебной практике. М., 2010. С. 6–7 ; Она же. О системной связи определений понятий российского законодательства // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 112.

© Таева Н. Е., 2016

* Таева Наталья Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

tayeva@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

1) как логическая процедура придания строго определенного значения, смысла терминам языка;

2) как результат этой логической процедуры.

Конституционно-правовая норма-дефиниция представляет собой предписание, устанавливающее границы класса предметов, явлений. Ее основная функция — разграничение, различение и идентификация объектов². Так, нормы-дефиниции позволяют нам разграничить между собой общественную организацию, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, общественный фонд, общественное движение. Нормы-дефиниции позволяют идентифицировать религиозное объединение, политическую партию. При помощи норм-дефиниций законодатель установил различие между беженцами и вынужденными переселенцами, между иностранными гражданами и лицами без гражданства. Наиболее спорным теоретическим вопросом является вопрос о правовой природе легальных дефиниций: являются ли они нормами права?

На наш взгляд, легальные дефиниции, не устанавливая конкретные права и обязанности, тем не менее могут непосредственно регулировать общественные отношения. То есть являются нормами права. И, следовательно, можно говорить о существовании норм-дефиниций.

Проиллюстрируем это на конкретном примере. Статья 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит определения понятий «агитационные материалы» и «предвыборная агитация». Согласно этой статье:

Пункт 1 ст. 2: «агитационные материалы — это печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума».

Пункт 4 ст. 2: «агитация предвыборная (предвыборная агитация) — это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)».

Данные нормы были положены в основу решения ряда судебных дел. Так, гражданин Т., зарегистрированный кандидатом в депутаты в Алтайское краевое законодательное собрание, обратился в Алтайский краевой суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты Алтайского краевого законодательного собрания Е. Н. Рыжака, указывая на то, что названным кандидатом при проведении предвыборной агитации нарушались требования действующего избирательного законодательства в связи с опубликованием в газете «Заря Приобья» от 26 января 2008 года № 12–13 под рубрикой «Национальный проект» и в газете «№ 1. Ваша газета на Алтае» № 03 (142) от 25 января 2008 года материала «Что нам стоит дом построить». В указанном материале опубликована информация о том, что в Первомайском и Калманском районах пенсионерам, инвалидам и другим социально незащищенным группам населения бесплатно доставляются дрова, что свидетельствует, по мнению заявителя, о подкупе избирателей. Кроме того, заявитель указал, что Е. Н. Рыжак, являясь генеральным директором ЗАО «Алтай-Кровля», осуществляет агитационную деятельность, используя преимущества своего должностного положения, поскольку в печатных материалах непосредственно накануне выборов представлена информация о Е. Н. Рыжаке, в связи с чем эти статьи являются агитационным материалом.

Решением Алтайского краевого суда от 22 февраля 2008 г. в удовлетворении заявленных требований отказано. Т. обратился в Верховный Суд РФ с кассационной жалобой. Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ признала правильность решения Алтайского краевого суда. Верховный Суд указал, что, отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции правильно руководствовался положениями п. 1 и п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», согласно которым агитационными материалами признаются печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации и пред-

² См.: Чиннова М. В. Дефиниции и их использование в нормативных правовых актах : дис. ... к. ю. н. М., 2004. С. 20.

назначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании. Предвыборной агитацией является деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая цель побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Как усматривается из материалов дела и установлено судом, печатные материалы, на которые ссылается заявитель в обоснование своих требований, опубликованы под рубриками «Проект» в рамках договора на оказание информационно-консультационных услуг от 16 ноября 2007 года (в газете «№ 1. Ваша газета на Алтае») и «Социальный проект» по договору о предоставлении печатной площади от 9 января 2008 года (в газете «Заря Приобья»). Таким образом, их опубликование не связано с заказом Е. Н. Рыжака как кандидата в депутаты. Анализ содержания статьи «Что нам стоит дом построить» свидетельствует о том, что она содержит информацию о деятельности ОАО «Алтайкровля», а не кандидата в депутаты Е. Н. Рыжака. Предложение о том, что в Первомайском и Калманском районах (территории, где «Алтайкровля» арендует лес) пенсионерам, инвалидам и другим социально незащищенным группам населения бесплатно доставляются дрова, также не указывает на то, что такая доставка будет осуществляться кандидатом Е. Н. Рыжаком. Кроме того, это предложение следует оценивать в контексте всего последнего абзаца статьи, в котором содержится информация о том, что Е. Н. Рыжак, являющийся генеральным директором ОАО «Алтайкровля», намерен продолжать начатую в прошлом году реализацию социального проекта, а бесплатная доставка дров пенсионерам, инвалидам является одним из направлений этого проекта.

Таким образом, сделал вывод Верховный Суд РФ, печатный материал, на который заявитель ссылается в обоснование своего требования, не связан с целями избирательной кампании, не направлен на достижение какого-либо конкретного результата на выборах, на побуждение избирателей голосовать за Е. Н. Рыжака и не может расцениваться как предвыборная агитация. В нем нет ссылки на то, что Е. Н. Рыжак является кандидатом в депутаты Алтайско-

го краевого законодательного собрания и не содержатся призывы голосовать за или против кандидата Е. Н. Рыжака³.

Этот пример показывает, что легальные дефиниции (в данном случае — предвыборной агитации и агитационных материалов) могут быть положены в основу судебного решения. При этом правоприменитель не обращается к конкретно-регулятивным нормам. На наш взгляд, это доказывает самостоятельное регулирующее значение дефиниций, которые, таким образом, должны быть признаны нормами права.

Нормы-дефиниции связывают воедино все нормы конституционного права, выполняя роль системообразующих элементов. Это объясняет необходимость их законодательного закрепления. Поэтому, говоря о нормах-дефинициях в конституционном праве, мы не сможем обойтись без технико-юридических средств их анализа.

Нормы-дефиниции в конституционном праве характеризуются следующим:

1. В конституционном праве норм-дефиниций значительно больше, чем в иных отраслях. Практически каждый конституционный нормативный правовой акт содержит нормы-дефиниции, которые, как правило, помещаются в «общей части» закона, т.е. как бы вынесены за скобки. Наибольшее сосредоточение дефиниций мы наблюдаем в законах общего характера (так называемых рамочных). Это обусловлено правилами юридической техники, поскольку повторение определений каждый раз при употреблении терминов привело бы к большой перегрузке законов, осложнило бы их восприятие.

Например, в статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»⁴ («Основные термины и понятия») содержится 63 определения, таких как выборы, бюллетень, кандидат, депутат, избирательная кампания, избиратель, избирательная комиссия, избирательное право, наблюдатель, недействительная подпись, недостоверная подпись, список кандидатов, предвыборная агитация и многие другие. При этом в Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» мы уже не видим такого объемного

³ Определение Верховного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 51-Г08-14 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

перечня, а обнаруживаем в статье 2 бланкетную норму, в которой закреплено: «Основные понятия и термины, используемые в настоящем Федеральном законе, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом». Аналогичная бланкетная норма содержится в ст. 2 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В части 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»⁵ сказано: «Основные термины и понятия, используемые в настоящем Федеральном конституционном законе, применяются в том же значении, что и в законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным конституционным законом», т.е. также идет отсылка к рамочному закону.

Статья 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁶ содержит определения дефиниций «гражданство Российской Федерации», «иностранец», «лицо без гражданства», «ребенок», «проживание» и прочих — всего 12.

Статья 1 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» закрепляет дефиницию «референдум Российской Федерации»; в ст. 4 содержатся определения понятий «вопрос референдума», «кампания референдума», «агитация по вопросам референдума», «комиссия референдума» и др. — всего 12.

Статья 2 Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁷ закрепляет «Основные понятия»: «публичное мероприятие», «собрание», «митинг», «шествие», «пикетирование», «уведомление о проведении публичного мероприятия», «регламент проведения публичного мероприятия». Всего в статье определено 9 понятий.

Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁸ закрепляет 8 дефиниций (ст. 2).

В силу специфики предмета конституционного права, регулирующего основополагающие отношения во всех сферах общественной жизни, можно говорить о значении дефиниций, помещенных в конституционно-правовое законодательство, для всей системы правового регулирования Российской Федерации. Это объясняет и большую насыщенность конституционно-правовых законов дефинициями, поскольку они призваны закрепить базовые определения, имеющие универсальное значение для всех сфер (гражданско-правовой, семейной, трудовой, финансовой, налоговой, уголовно-правовой и т.д.). Так, например, для гражданско-правовых, трудовых, семейных, уголовно-правовых, административно-правовых и других правоотношений важно точное определение того, кто является гражданином Российской Федерации, иностранным гражданином или лицом без гражданства. Возможность участия в трудовых отношениях, в некоторых гражданско-правовых, уголовно-правовых отношениях связана с наличием у лица статуса депутата, должностного лица, кандидата в депутаты. Указанная особенность обеспечивает и особую стабильность ключевых дефиниций, содержащихся в конституционно-правовом законодательстве и значимых для всех отраслей права. Очевидно, что понимание таких понятий, как гражданство, выборы, политическая партия, Федеральное Собрание РФ, столица, общественное объединение, референдум, не должно быть подвержено частым изменениям. На наш взгляд, внесение изменений в определения таких понятий может быть связано с развитием доктрины и некоторым уточнением, совершенствованием законодательных формулировок. Либо это может быть связано с коренной перестройкой общественной и государственной жизни, и тогда определения понятий, связующих государство и общество, должны быть полностью пересмотрены.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Часть норм-дефиниций конституционно-го права содержится в акте, обладающем высшей юридической силой — в Конституции Российской Федерации. Так, ст. 94 Конституции РФ содержит следующую норму-дефиницию: «Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации». По поводу приведенного примера возможны возражения. Может быть, здесь дано не определение, а закреплено второе название Федерального Собрания РФ — парламент Российской Федерации. Совершенно четкую позицию, правильную на наш взгляд, выразила по данному вопросу Е. И. Козлова. Она считает, что в ст. 94 закреплено не «неофициальное» название (или его часть) Федерального Собрания РФ, а определение его сущностной принадлежности к органам парламентского типа⁹.

В качестве примера нормы-дефиниции иногда приводится ч. 1 ст. 1 Конституции РФ¹⁰: «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Является ли эта норма дефиницией? Правильной здесь представляется точка зрения М. В. Чинновой, которая указывает, что общим признаком любого определения понятия является признак взаимозаменяемости определяемого и определяющего в любом стандартном контексте. «Наличие этого признака у определения, — пишет М. В. Чиннова, — объясняется тем, что определяющее содержит в себе такую характеристику определяемого класса объектов, которая дает возможность однозначно идентифицировать объекты из указанного класса, при этом никакой другой объект не может быть подведен под установленные в определении признаки, так называемые границы класса»¹¹. С этой точки зрения, продолжает она, статья 1 Конституции РФ не удовлетворяет требованию взаимозаменяемости. Определяющее в данном случае нельзя однозначно заменить на определяемое «Российская Федерация», т.к. такой характеристикой, как «демо-

кратическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», обладает не только Российская Федерация¹². То же можно сказать о признаках, названных В. Е. Чиркиным, — социальное и светское государство. Для сравнения: названная выше ст. 94 Конституции РФ отвечает требованию взаимозаменяемости. Так, мы можем сказать «Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации» и, наоборот, «парламент Российской Федерации, представительный и законодательный орган Российской Федерации, то есть Федеральное Собрание».

К дефинициям, закрепленным в Конституции РФ, можно отнести, например:

- ч. 1 ст. 80 — «Президент Российской Федерации является главой государства»;
- ст. 126 — «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики» и другие.

В целом в Конституции РФ не так много норм, закрепляющих определения понятий. Есть даже мнение о дефинитивной пробельности Конституции РФ и об отсутствии в ней так называемых прямых дефиниций¹³. С таким мнением можно согласиться лишь с оговоркой, что Конституция РФ как нормативный акт высшего порядка, содержащий наиболее абстрактные нормы, не должен закреплять много дефиниций. Термины, понятия, содержащиеся в Конституции РФ, получают свое развитие и конкретизацию в текущем законодательстве.

3. Нормы-дефиниции, содержащиеся в конституционно-правовых актах, обращены к наиболее широкому кругу лиц. Так, нормы-дефи-

⁹ Козлова Е. И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики / отв. ред. О. Е. Кутафин, Е. С. Шугрина. М., 2008. С. 45.

¹⁰ См., напр.: Апт Л. Ф. О системной связи определений понятий российского законодательства. С. 114.

¹¹ Чиннова М. В. Дефиниции и их использование в нормативных правовых актах : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

¹² Чиннова М. В. Указ. соч. С. 21.

¹³ Баранов В. М. Указ. соч. С. 51.

ниции, содержащиеся в Уголовном кодексе РФ (преступление, убийство, кража, грабеж и др.), имеют значение для лиц, совершивших преступление, пострадавших от преступления или для правоохранительных органов. Иными словами — для субъектов уголовных правоотношений. Определения понятий «договор купли-продажи», «наследования» и т.п. также значимы для определенного круга лиц. В то же время большинство определений, содержащихся в конституционном законодательстве, распространяется либо на всех граждан государства, либо на каждого человека. Например, такие определения, как гражданство, референдум, выборы и др.

4. С точки зрения законодательной техники нормы-дефиниции в конституционном праве формулируются по одной из следующих моделей¹⁴:

— **Родо-видовая модель** построения дефиниции: через указание на родовой признак и видовое отличие. При этом по правилам формулирования дефиниций видовым отличием должен быть признак, свойственный только определяемому понятию. Он должен отсутствовать в других понятиях, относящихся к одному и тому же роду. Кроме того, признаки, содержащиеся в легальном определении, должны быть существенными, понятийно-образующими¹⁵.

Например, в ст. 2 (п. 30–33) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» содержатся следующие нормы-дефиниции, построенные по родо-видовой модели:

- *избирательный округ* — территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица);
- *избирательный округ единый (единый избирательный округ)* — избирательный округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы;
- *избирательный округ многомандатный (многомандатный избирательный округ)* — избирательный округ, в котором избираются не-

сколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально;

- *избирательный округ одномандатный (одномандатный избирательный округ)* — избирательный округ, в котором избирается один депутат.

Мы видим, что определения понятий «единый избирательный округ», «одномандатный избирательный округ», «многомандатный избирательный округ» даются через родовое понятие «избирательный округ» (дефиниция которого тоже есть в законе), а далее называется видовое отличие:

- включает всю территорию, на которой проводятся выборы;
- избирается один депутат;
- избираются несколько депутатов.

В статье 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ содержится родо-видовая дефиниция: «Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства», где родовое понятие — «судебный орган», а видовые особенности отражают особые функции Конституционного Суда РФ — осуществление конституционного контроля посредством конституционного судопроизводства.

— **Перечневая модель** построения дефиниции: через перечень всех признаков конституционно-правового явления, объекта. Главное требование здесь, на наш взгляд, указание на все существенные признаки предмета. При этом необходимо стараться избегать при определении понятий открытых перечней. Например, в ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» перечислены признаки этого органа государственной власти:

«Правительство Российской Федерации является органом государственной власти Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим

¹⁴ Подробнее о способах формулирования дефиниций в нормативных актах см.: *Алт Л. Ф.* Легальные определения в законодательстве и судебной практике. С. 49–5.

¹⁵ *Власенко Н. А.* Язык права. Иркутск, 1997. С. 155

единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

В итоге под Правительством РФ мы понимаем коллегиальный орган государственной власти, осуществляющий исполнительную власть и возглавляющий систему исполнительной власти в Российской Федерации. Представляется, что в данном определении законодатель сумел перечислить все необходимые существенные признаки Правительства, позволяющие его идентифицировать в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Менее удачным примером перечневой модели дефиниции является ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», закрепляющая понятие «экстремистская деятельность (экстремизм)»:

- «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное де-

монстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;

- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;
- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг».

С одной стороны, данный перечень призван установить исчерпывающие признаки экстремизма. С другой стороны, эта цель недостижима, поскольку:

- перечень признаков содержит много расплывчатых, оценочных понятий. Например, публичное демонстрация нацистской атрибутики; финансирование экстремистских деяний либо иное содействие в их организации; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- перечень включает бланкетные нормы — отсылки к Уголовному кодексу РФ;
- перечень достаточно большой — включает 13 пунктов.

Все это создает значительные сложности на практике. Например, в соответствии с п. 1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» агитационные материалы не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность. Согласно п. «к» ч. 24 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» основанием для отказа в регистрации кандидата является установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 данного Федерального закона. Таким образом, суд при решении вопроса об отказе в регистрации кандидата по указанному основанию должен обратиться к определению «экстремизм», данному в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» и содержащему хотя и закрытый, но весьма расплывчатый и объемный перечень признаков данного понятия¹⁶.

— **Описательная модель** построения дефиниции: через описание признаков конституционно-правового явления, объекта. Отличие описательных дефиниций от перечневых заключается в том, что для перечневых дефиниций характерно четкое выделение всех признаков конституционно-правового явления в отдельные самостоятельные пункты. При этом перечень может быть как закрытым, так и открытым.

Например, статья 1 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» описывает признаки этого правового режима и, таким образом, формулирует его определение: «Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей».

Говорить о преобладании какой-либо из названных моделей в конституционном законодательстве не приходится. Все они достаточно активно используются в процессе создания законов. Подводя итог сказанному, отметим, что наиболее предпочтительная модель формулирования дефиниций должна определяться законодателем в каждом конкретном случае создания нормативного акта в сфере регулирования конституционного права. Необходимо выбирать ту из них, которая наиболее удобна и понятна для правоприменителя, поскольку наибольшую ценность нормы-дефиниции представляют именно для правовой практики, для системы правового регулирования. Нормативный акт не является научным трактатом и дефиниции в нем должны быть максимально понятны, должны прояснять, а не запутывать¹⁷.

5. Легальные дефиниции имеются как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Причем зачастую в актах разных уровней определяются одни и те же термины. Л. Ф. Апт пишет, что проблема воспроизведения дефиниций федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации не раз была предметом обсуждения на совещаниях и семинарах, проводимых Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Она считает, что такое воспроизведение вполне допустимо, т.к. дефиниция выступает своеобразным связующим звеном между федеральными и региональными предписаниями. В то же время Л. Ф. Апт обращает внимание на то, что содержательно дефиниции в законодательстве субъектов должны воспроизводить федеральные нормы¹⁸. Такое явление дублирования мы предлагаем называть диффузией норм.

В некоторых случаях в законодательстве субъектов Российской Федерации содержатся нормы-дефиниции при отсутствии подобной нормы в федеральном законодательстве. Одной из таких дефиниций является, к примеру, дефиниция «толкование». В федеральном законодательстве нет определения этого термина ни применительно к нормам Конституции

¹⁶ Подробнее см.: *Колюшин Е. И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 384 с.

¹⁷ *Давыдова М. Л.* Нормативно-правовое предписание: природа, типология, технико-юридическое оформление. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2009. С. 140.

¹⁸ *Апт Л. Ф.* О системной связи определений понятий российского законодательства. С. 114.

РФ, ни применительно к нормам иных нормативных правовых актов. В связи с этим субъекты Федерации в своих законодательных актах дают собственные определения этого понятия. Такие нормы-дефиниции есть в законодательстве Республик Алтай, Дагестан, Волгоградской, Иркутской, Калининградской, Костромской, Курской областях и др. Причем здесь мы сталкиваемся с большим разнообразием. В одних субъектах определяется понятие «толкование» (Республика Дагестан, Курская область)¹⁹, в других речь идет лишь об «официальном толковании» (Республика Алтай, Волгоградская область, Иркутская область)²⁰, в третьих — об «официальном нормативном толковании» (Костромская область)²¹ и т.п. К примеру, в Нижегородской области нормативно закреплены определения понятий «толкование нормативного акта», «официальное толкование», «аутентичное толкование», «легальное толкование»²². Есть субъекты Федерации, в которых дефиниция «толкование» отсутствует. Это, например, Республики Бурятия, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Кировская, Ивановская, Кемеровская, Новосибирская области и др.

Допустимо ли такое разнообразие в законодательстве субъектов Федерации? Одним из важных принципов законотворчества является терминологическое единство. Так, например, Ю. А. Тихомиров считает, что если ключевые понятия не определены на федеральном уровне, то это не значит, что субъекты Федерации могут сами дефинировать их. В федеративном

государстве, по мнению этого ученого, никаких расхождений между основными (ключевыми) понятиями, используемыми в федеральном законодательстве, и понятиями, используемыми в региональном законодательстве, быть не должно²³. Позволим себе не согласиться с мнением Ю.А.Тихомирова. По нашему мнению, такое разнообразие при формулировании норм-дефиниций вполне допустимо. Прежде всего, это объясняется федеративной природой нашего государства. В последнее время все чаще звучат предложения о том, что необходимо все унифицировать, все определить на федеральном уровне. Что же остается субъектам Федерации? Думается, что государство таким образом утрачивает свою федеративную сущность. В то же время, если какое-либо понятие императивно определено на федеральном уровне, субъекты Федерации должны учитывать это в своем законодательстве либо посредством бланкетных норм, либо посредством дублирования федеральной нормы или давать собственную дефиницию, не противоречащую по смыслу федеральной.

Итак, еще раз подчеркнем значение дефиниций, содержащихся в конституционном законодательстве, для всей системы правового регулирования Российской Федерации. В конституционном праве закрепляются базовые определения понятий. Это объясняет и большую насыщенность конституционно-правовых законов дефинициями, поскольку они призваны закрепить определения, имеющие универ-

¹⁹ Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 1997. № 4. Ст. 1050 ; Закон Курской области от 2 декабря 2002 г. № 57-ЗКО «О правовых актах, принимаемых Курской областной думой» // Официальный сайт Администрации Курской области. URL: <http://adm.rkursk.ru>.

²⁰ Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-ПЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. № 47 (53). 2008. С. 51 ; Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД «О законах и иных областных нормативных правовых актах» // Волгоградская правда. № 181. 08.10.2002 ; Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. № 17 (т. 1). 2010.

²¹ Закон Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области» // СП — нормативные документы. № 4(64). 24.01.2007.

²² Ст. 3 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Нижегородские новости. № 34 (3206). 26.02.2005.

²³ Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000. С. 86.

О необходимости единства терминологии, используемой в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ см. также: Правотворческая деятельность субъектов РФ: теория, практика, методика / под ред. А. В. Гайды, М. Ф. Казанцева, К. В. Киселева, В. Н. Руденко. Екатеринбург : УрОПАН, 2001. С. 188.

сальное значение для всех сфер (гражданско-правовой, семейной, трудовой, финансовой, налоговой, уголовно-правовой и т.д.).

Особенностью норм-дефиниций в конституционном праве является то, что часть из них содержится в нормативном акте, обладающем высшей юридической силой — в Конституции РФ. При этом термины, понятия из Конституции РФ получают свое развитие и конкретизацию в текущем законодательстве. К особенностям

норм-дефиниций в конституционном праве относится то, что, в сравнении с иными отраслевыми нормами-дефинициями, они обращены к наиболее широкому кругу лиц. В силу федеративной природы нашего государства нормы-дефиниции закрепляются и в законодательстве субъектов Федерации. При этом определение основных терминов в федеральном и региональном законодательстве должно содержательно совпадать.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Апт Л. Ф. Легальные определения в законодательстве и судебной практике. — М., 2010.
2. Апт Л. Ф. О системной связи определений понятий российского законодательства // Юридическая техника. — 2007. — № 1.
3. Власенко Н. А. Язык права. — Иркутск, 1997.
4. Законодательная техника : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 2000.
5. Козлова Е. И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики / отв. ред. О. Е. Кутафин, Е. С. Шугрина. — М., 2008.
6. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. — М., 2010.
7. Правотворческая деятельность субъектов РФ: теория, практика, методика / под ред. А. В. Гайды, М. Ф. Казанцева, К. В. Киселева, В. Н. Руденко. — Екатеринбург, 2001.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

DEFINITIONS IN THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION

TAEVA Natalia Evgen'evna — PhD in Law Associate Professor at the Department of Constitutional and Minicipal Law, Kutafin Moscow State Law University University (MSAL)
[tayeva@mail.ru]
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article analyses specifics of definitions in the constitutional law, emphasizes its fundamental significance for other branches of law, and reviews different examples of effective and ineffective wordings of legal concepts.*

The author believes that legal definitions, without stating particular rights and obligations, nevertheless are possible to regulate public relations.

It is stated that constitutional law comprises more definitions than any other branch of law. Practically every constitutional legal act contains definitions which, as a rule, can be found in the "general part" of the law, that is outside the brackets. At the same time, the majority of definitions found in the constitutional legislation concern either all citizens of the state, or every single person. For example, such definitions as "citizenship", "referendum", "elections", etc.

The most preferable model of formulation of definitions must be defined by a legislator in each specific case of creation of a normative act in the sphere of regulation of a constitutional right. It is important to chose the one, which is the most convenient and understandable for a law enforcer, as these definitions present great value for legal practice and for the regulatory system.

The author concludes that the federal nature of the Russian State tends to permit such diversity when formulating such definitions.

Keywords: *definition, generic model, checklist model, descriptive model, interpretation, diffusion of norms, term unification, federal state.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Apt L.F.* Legal definitions in legislation and the judicial practice. M., 2010.
2. *Apt L.F.* About systematic connection of definitions of concepts of Russian legislation. A legal technique. 2007. No. 1.
3. *Vlasenko N.A.* Language of Law. Irkutsk, 1997.
4. A legislative technique: A scientific and practical manual. Tikhomirov Iu.A. (ed.). Moscow, 2000.
5. *Kozlova E.I.* From Soviets to the Parliament: objectives of science and the essence of changes. Modern Russian Constitutionalism: problems of theory and practice. O.E. Kutafin, E.S. Shugrina (eds.). M., 2008.
6. *Kolyushin E.I.* Elections and electoral rights in reflection of court decisions. M., 2010.
7. The legislative activity of subjects of the Russian Federation: theory, practice, methodology. A.V. Gaida, M.F. Kazantseva, K.V. Kiseleva, V.N. Rudenko (eds.). Ekaterinburg, 2001

М. А. Федотов*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОТВЕТЫ НА ВЫЗОВЫ КИБЕРПРОСТРАНСТВА

Аннотация. *Анализируя особенности взаимоотношений различных субъектов в области информационно-коммуникационных технологий, автор приходит к выводу о необходимости формирования новой отрасли права — права киберпространства. Показано, что современные инструменты правового регулирования (как на национальном, так и на наднациональном уровне) не обладают достаточной эффективностью для упорядочения данных взаимоотношений. В связи с этим подчеркивается важность таких способов регулирования информационно-телекоммуникационного пространства, как саморегулирование и программный код. Также предлагаются конкретные поправки к Конституции Российской Федерации, направленные на большее обеспечение информационных прав граждан.*

Специфика киберпространства, по мнению автора, заставляет пересмотреть традиционный подход к действию любой правовой нормы в пространстве, во времени и по кругу лиц, поскольку в интернет-среде понятие «пространство» лишается однозначной географической определенности, понятие «время» не привязано ни к какому часовому поясу, а понятие «круг лиц» включает не физических и юридических лиц, а компьютеры и другие устройства, участвующие в сетевом взаимодействии и идентифицируемые по их IP-адресам и другим технологическим деталям.

Установление по примеру некоторых авторитарных стран правила о возможности подключения человека к Сети лишь при предъявлении документа, удостоверяющего личность, ведет только к замедлению развития соответствующей страны, к ее выпадению из общего мирового процесса, но никак не стимулирует очищение киберпространства от всего того, что противоречит общепризнанным представлениям о правомерном и должном.

Киберпространство постоянно задает все новые и новые вопросы, касающиеся охраны интеллектуальной собственности, а предлагаемые законодателями-традиционалистами ответы, будучи выдержаны в привычной логике разрешений и запретов, с одной стороны, порождают массовое, тотальное нарушение установленного правового порядка, а с другой — способствуют накоплению в нем внутренних логических противоречий.

Ключевые слова: *Конституция Российской Федерации, право киберпространства, Интернет, облачные технологии, саморегулирование, программный код, трансформативный конституционный режим, кодифицированный конституционный режим.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.164-182

В 1996 г. удивительный американский правед Лоуренс Лессиг решил... прочитать конституцию в киберпространстве. Его статья в юридическом журнале Университета Эмори так и называлась — «Читая Конституцию в ки-

берпространстве»¹. В этой статье он предложил различать два вида конституционных режимов: кодифицированный (codifying) и трансформативный (transformative). Кодифицированный, т.е. построенный на неких кодах, алгоритмах,

¹ Lessig L. Reading the Constitution in Cyberspace // URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=41681.

© Федотов М. А., 2016

* Федотов Михаил Александрович, доктор юридических наук, профессор, руководитель кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности, Научный исследовательский университет «Высшая школа экономики» 101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

конституционный режим запрограммирован на сохранение неких существенных свойств конституционной или правовой культуры. Напротив, трансформативный конституционный режим направлен на изменение существующей конституционной или правовой культуры, он проникнут стремлением сделать его иным в будущем. Картина кодифицированного режима — это Улисс, пытавшийся поставить мачту. Картина трансформативного режима — революционная Франция.

По мнению Лессига, американский Билль о правах 1791 года был образцом кодифицированного конституционного режима, поскольку стремился обезопасить некоторые практики и ценности от изменений. Напротив, конституционные поправки времен Гражданской войны носили трансформационный характер, поскольку были нацелены на то, чтобы перестроить то, что уже состоялось в американской социальной и правовой практике, вырвать из американской души традицию неравенства, заменить ее практикой равенства.

Лессиг весьма скептически смотрит на перспективы кодифицированного конституционного режима, особенно с учетом того, что киберпространство делает совершенно ясным, насколько трудно реализовать такую конституцию на практике. В качестве примера он берет Четвертую поправку к Конституции США, которая гласит: «Право народа на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться; ни один ордер не должен выдаваться иначе как при наличии достаточного основания, и он должен быть подтвержден присягой или торжественным заявлением и содержать подробное описание места, подлежащего обыску, личностей или предметов, подлежащих аресту». На этом примере он показывает, как новые информационные технологии облегчают государству контроль над частной жизни граждан, формально не нарушая при этом конституционный запрет, и одновременно облегчают гражданам нахождение убежища от государственного контроля.

Если с этой точки зрения посмотреть на Конституцию Российской Федерации 1993 года, то легко заметить, что она тоже в значительной степени кодифицированная — в том смысле, который придает этому термину Лоуренс Лессиг. Она нацелена на сохранение статус-кво

и потому неизбежно все более и более отстает от природы виртуальной реальности.

Еще со студенческой скамьи мы заучили, что конституционное право является основой всех других отраслей права. Следовательно, пока Конституция не обретет своего интернет-измерения, всякие попытки правового регулирования деятельности в киберпространстве методами национального законодателя обречены на неудачу. Только прочитав и поняв Конституцию в киберпространстве, мы сможем прийти к формированию целостной системы регулирования информационных отношений, которая неминуемо должна сложиться в условиях расширяющегося проникновения информационно-сетевых технологий в жизнь современного общества. Такое понимание информационного права, как права киберпространства, российского аналога англоязычного Cyberspace Law, впервые было представлено мной 27 января 2000 г. на конференции по актуальным проблемам информационного права в Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Если представить, что информационно-коммуникационные сети — это не просто новое средство коммуникации, а новая сфера обитания человеческой цивилизации, новая сфера человеческой активности и новая сфера применения права, то легко понять, что информационное право должно иметь особый метод правового регулирования, ибо регулирование общественных отношений будет осуществляться в первую очередь в киберпространстве.

«Иными словами, — писал я в 2000 г., — человек будет не просто пользоваться телекоммуникационными сетями, он будет вступать в правовые отношения, испытывать на себе правовое регулирование через телекоммуникационные сети, внутри телекоммуникационных сетей. Вот почему информационное право в конечном счете возникнет именно как совокупность правовых норм, реализуемых в киберпространстве. Здесь неминуемо появятся такие подотрасли права, как информационное уголовное право, информационное уголовно-процессуальное, информационное гражданское и т.д. Проникая в киберпространство, традиционные отрасли права (уголовное, гражданское, административное и прочие) непременно должны видоизменяться, адаптироваться к необычным условиям правоприменения»².

² Труды по интеллектуальной собственности : материалы науч.-теорет. конференции. Москва, МГЮА, 27 января 2000 г. М., 2000. Т. 2 : Актуальные проблемы информационного права. С. 18.

Позднее представление об информационном праве как праве киберпространства приобрело сторонников среди специалистов. Так, А. А. Тедеев в своих теоретических работах неоднократно подчеркивает, что «предметом информационного права как права киберпространства должны выступать общественные отношения не просто по обороту информации, а только возникающие, изменяющиеся и (или) прекращающиеся в информационной среде глобальных компьютерных сетей»³.

Чтобы представить темпы проникновения интернет-технологий в современное общество, достаточно сравнить скорость распространения современных телекоммуникационных сетей с темпами развития сети приема традиционных аудио- и аудиовизуальных СМИ. Так, в США радиовещание смогло расширить число своих пользователей до 50 млн человек за 38 лет, телевидение — за 13 лет, Интернет — за 4 года.

Число пользователей Интернета продолжает неуклонно расти по всему миру. Причем, если рост числа пользователей имеет естественные пределы, predeterminedенные численностью населения, то рост числа интернет-ресурсов, доменных имен и различных сервисов ограничен лишь масштабами человеческого воображения. Можно утверждать, что именно в этой сфере наиболее яркое подтверждение получает известный тезис Альберта Эйнштейна: **«Воображение важнее знания. Знание ограничено. Воображение охватывает весь мир.** Когда понимаешь, насколько далеко человечество продвинулось с пещерных времен, сила воображения ощущается в полном масштабе. То, что мы имеем сейчас, достигнуто с помощью воображения наших прадедов. То, что у нас будет в будущем, будет построено с помощью нашего воображения».

Более того, информационное общество не просто вырастает из ставшего уже традиционным постиндустриального общества, а постепенно поглощает его, вместе со сложившейся

за последние века системой правового регулирования⁴. Современный человек все больше услуг получает через компьютерные сети, все больше потребностей он здесь удовлетворяет, все больше времени проводит во Всемирной паутине. Одновременно он обрастает новыми контактами, особенно если он интегрирован в ту или иную социальную сеть или иным образом участвует не только в потреблении, но и в производстве информации. Тем самым он участвует в глобальном процессе уплотнения социальных связей, накопления социального капитала именно в рамках трансграничной компьютерной сети. Известный американский социолог Роберт Путнам, впервые описавший процесс накопления социального капитала через уплотнение сетей взаимодействия людей и структур гражданского общества, отмечал, что общество, для которого характерна обобщенная взаимность, более эффективно, чем общество всеобщего разобщения, точно так же, как деньги эффективнее бартера. По его мнению, то, что заслуживает доверия, «смазывает» социальную жизнь⁵.

Так постепенно современный человек все в большей степени превращается в кибернавта, Ихтиандра мирового информационного океана — сначала в приезжего, потом в жителя и, наконец, в полноценного гражданина совершенно другой страны, в которой иной язык, иные нравы и обычаи, иные законы. Собственно, это не одна страна, а некое неограниченное множество «стран», умещающихся в глобальном киберпространстве.

О ТРАНСГРАНИЧНОСТИ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМ ЕДИНСТВЕ КИБЕРПРОСТРАНСТВА

Пока глобальное управление Интернетом ограничивается преимущественно унификацией технологических решений, связанных с использованием общих протоколов и т.п., есть уникальная возможность достаточно сво-

³ Тедеев А. А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 31.

⁴ Вопрос о пределах адаптации современного правового инструментария к реалиям информационного общества впервые рассмотрен нами на примере законодательства об авторском праве в статье: Cyberspace as an area of law // Copyright bulletin. UNESCO. 1998. Vol. XXXII. № 2.

⁵ Putnam R. D., Feldstein L. M. and Cohen D. Better Together: Restoring the American Community. — NY. : Simon & Schuster Paperbacks, 2004.

бодного формирования в нем своеобразных «киберстран», представляющих собой относительно устойчивые сообщества субъектов информационного взаимодействия. Причем это взаимодействие дифференцируется в рамках коммуникационного сообщества в очень широких пределах — от предоставления доступа неограниченному кругу посетителей к информации на том или ином интернет-ресурсе до совместного информационного действия тысяч и миллионов индивидуальных участников. В свою очередь, это совместное действие может выражаться в творческом акте, в коллективном протесте, в волеизъявлении на выборах и референдумах, в организации массовых беспорядков и т.д.

Сеть стимулирует появление новой ментальности, характерной для нарождающихся коммуникационных сообществ (интернет-сообществ) и опирающейся на объективные процессы расширения выбора во всех областях — от политики до стиля жизни, вытеснения иерархических организаций сетевыми, вытеснения представительной демократии демократией непосредственного участия, прямого гражданского действия или даже «облачной демократией»⁶. В результате формируется мировоззренческая открытость, потребление все новой и новой информации становится насущной потребностью человека, а интерактивность дает ему средства для информационного действия, взаимодействия, противодействия.

Может показаться, что миллионы интернет-сайтов и тысячи больших и малых сетей образуют хаос. В каком-то смысле это действительно так, но именно из хаоса естественным путем рождается порядок как структура правил и система отношений между структурами. Внутри каждого коммуникационного сообщества постепенно, в процессе информационного взаимодействия субъектов вырабатываются общие для всех участников правила поведения. Если эти правила соответствуют ожиданиям субъектов, то появляется доверие внутри сообщества, которое можно определить как возникающее у членов сообщества ожидание того, что другие

его члены будут вести себя более или менее предсказуемо, честно и со вниманием к нуждам окружающих, в согласии с некоторыми общими нормами поведения⁷.

Подобный процесс формирования общих правил поведения был подробно проанализирован применительно к различным относительно замкнутым сообществам в работах французского исследователя Жана Карбонье⁸. Сейчас такие правила формируются в относительно замкнутых коммуникационных сообществах, самопроизвольно складывающихся вокруг лиц, инициатив или идей, вызывающих отклик у других участников информационного взаимодействия. Социальные сети и блогосфера создают лишь благоприятные технологические условия для формирования коммуникационных сообществ. Сами же сообщества существуют самостоятельно и без всякой связи друг с другом в различных социальных сетях, на отдельных интернет-ресурсах, предоставляющих хостинг, блогинг, другие сервисы и т.д.

Было бы ошибкой утверждать, что никаких общих для всех интернет-ресурсов правил не существует: они есть, но касаются преимущественно технологических аспектов использования киберпространства. Именно технологическое единство киберпространства, с одной стороны, и его трансграничность — с другой, создают максимально благоприятные условия для выработки и последующей генерализации универсальных правил поведения в цифровой среде.

Трансграничность является одной из существенных характеристик киберпространства, хотя само оно до сих пор не имеет общепризнанного юридического определения в отечественном законодательстве. В связи с этим все юридические конструкции, построенные на обыденном понимании сети Интернет и не имеющие легальных определений основных понятий, страдают очевидной юридической ущербностью. И только в гражданском законодательстве мы можем обнаружить формулу, в которой киберпространство определено имплицитно, через понятие «такого образа» доведения произведений до всеобщего све-

⁶ Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003 ; Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия. Екатеринбург, 2011. URL: <http://cdem.ru/> (дата обращения: 19.08.2011).

⁷ См.: Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М. : АСТ; Ермак, 2004.

⁸ См.: Карбонье Ж. Юридическая социология. М. : Прогресс, 1986.

дения, при котором любой может получить доступ к произведениям «из любого места и в любое время по собственному выбору» (пп. 11 п. 2 ст. 1270 Гражданского кодекса РФ). Эта формула является почти дословным воспроизведением нормы, содержащейся в ст. 8 Договора Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) по авторскому праву 1996 г.

Представляется, что отечественный законодатель опрометчиво воспроизвел это определение из Договора ВОИС в части IV ГК РФ, не заметив, что понятие «любое место» совершенно не соответствует природе Интернета как информационно-телекоммуникационной сети. С учетом сетевого характера киберпространства следует различать «любое место Сети» и «любое место вне Сети». Если содержащееся в ст. 8 Договора ВОИС определение Интернета применительно к любому месту Сети оказывается истинно, то применительно к любому месту вне Сети — ложно: пользователь, компьютер которого не подключен к сети Интернет, не может получить доступ к произведению, размещенному в сети Интернет. Точно так же пользователь, компьютер которого подключен к сети Интернет, не может получить доступ к произведению, которое не размещено в сети Интернет. Иными словами, формируя интернет-тезаурус, следует иметь в виду, что составляющие его понятия, будучи действительны для сети Интернет, могут потерять всякий смысл вне Сети.

Но для того, чтобы государство смогло выработать правовые нормы, способные работать в Сети, оно должно сначала найти себя в киберпространстве и определить, где здесь проходят границы его суверенитета и юрисдикции. Трансграничный Интернет не признает государственных границ. Государственный суверенитет не знает понятия киберпространства и не ощущает своих границ в этом — по выражению американского писателя-фантаста, автора знаменитой трилогии «Киберпространство» Уильяма Гибсона, — «пространстве, которого нет»⁹. В этом смысле государство и Интернет существуют как бы в параллельных мирах.

Согласно классическим представлениям о государстве и праве действие любой правовой нормы определяется в трех плоскостях: в пространстве, во времени и по кругу лиц. Специфика киберпространства заставляет пересмотреть этот подход, поскольку в интернет-среде понятие «пространство» лишается однозначной географической определенности, понятие «время» не привязано ни к какому часовому поясу, а понятие «круг лиц» оказывается включающим не физических и юридических лиц, а компьютеры и другие устройства, участвующие в сетевом взаимодействии и идентифицируемые по их IP-адресам и другим технологическим деталям.

В принципе, возможны разные подходы к решению проблемы действия правовых норм, а следовательно, и к определению границ государственного суверенитета, в киберпространстве¹⁰. Сугубо гипотетически возможно адаптировать существующую классическую доктрину, дополнив ее касающимися Интернета положениями, либо выработать для киберпространства принципиально иную доктрину. В любом случае, учитывая трансграничность Сети, эффективное решение может быть достигнуто только конвенциональным путем, о чем речь пойдет ниже.

Можно констатировать, что пока развитие механизмов правового регулирования киберпространства идет по первому пути, через модернизацию существующих механизмов. Так, определенный прогресс в решении проблемы действия правовой нормы по кругу лиц достигнут благодаря формированию законодательства об электронной цифровой подписи. Безусловно, возможность идентификации пользователя Сети при вступлении с ним в те или иные правоотношения крайне важна для целей их охраны, однако проблема до конца не решена, поскольку анонимность является таким же сущностным свойством Интернета, как и трансграничность. Это предопределено отмеченной выше особенностью информационного взаимодействия в киберпространстве, когда сведения производятся, обрабатываются и потребляются компьютерами и другими се-

⁹ Научно-фантастическая трилогия «Киберпространство» (Sprawl trilogy — англ.) включает романы «Нейромант», «Граф Зеро» и «Мона Лиза Овердрайв». См.: URL: <http://ebookbrowse.com/william-gibson-the-sprawl-trilogy-1-neuromancer-pdf-d12084294> (дата обращения: 20.07.2011).

¹⁰ См.: *Тедеев А. А.* Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в глобальных компьютерных сетях : монография. М. : Манускрипт, 2007.

тевыми устройствами, тогда как использующие их люди могут оставаться неузнанными, в том числе скрываясь за своими сетевыми именами (никнами, от nicknames), аватарами и т.д. Установление по примеру некоторых авторитарных стран правила о возможности подключения человека к Сети лишь при предъявлении документа, удостоверяющего личность, ведет только к замедлению развития соответствующей страны, к ее выпадению из общего мирового процесса, но никак не стимулирует очищение киберпространства от всего того, что противоречит общепризнанным представлениям о правомерном и должном.

Неоднозначной представляется проблема определения для киберпространства правил действия правовой нормы по территории. Гипотетически возможна локализация юридического факта в Интернете с использованием самых разных критериев: доменной зоны, местонахождения компьютера пользователя, местонахождения сервера, гражданства пользователя — физического лица, национальной юрисдикции пользователя-организации и т.д. Например, некоторые развивающиеся страны исповедуют так называемый принцип мирового преследования, когда национальный уголовный закон подлежит применению за преступления, совершенные с использованием Интернета на любой территории и любым лицом, если только это не будет пресечено юрисдикцией иностранного государства. Оптимальность такого подхода представляется сомнительной, особенно если попытаться распространить его на другие отрасли современного права и учесть объективные процессы дальнейшей глобализации мировых экономических, социальных, гуманитарных и иных отношений.

В частности, рассматривая дела, связанные с защитой интеллектуальной собственности в киберпространстве, судам все чаще приходится решать вопрос о том, какие законы и каким образом следует применить к юридическим фактам, возникшим в результате размещения произведений в глобальной сети. Чтобы проиллюстрировать эту проблему, представим, что некая студия раскрашивает черно-белый художественный фильм, размещает его на своем сайте и затем открывает к нему платный доступ через Интернет. Пользователи по всему миру теперь могут загрузить, переписать цветную версию фильма в цифровой форме на свои персональные компьютеры, оплатив доступ к ней по кредитной карточке. При этом в од-

них странах этот фильм уже находится в общественном достоянии, в других авторские права могут продолжать действовать, в третьих бесспорно действует право на неприкосновенность произведения, а колоризация фильма может рассматриваться как его искажение. Как в подобной ситуации правообладателю защитить свои права, запретив доступ к цветной версии фильма?

Подобный правовой конфликт уже известен в практике спутникового вещания. Но полной аналогии здесь быть не может: вещание предполагает наличие активных передающих центров, разбросанных в географическом пространстве, и пассивных получателей информации. Здесь суд как правоприменитель находится перед выбором между законодательством передающей и принимающей передачу страны.

Но, в отличие от вещания, в киберпространстве передающие и принимающие стороны взаимодействуют по Сети через десятки тысяч километров, мгновенно меняясь ролями. При этом число принимающих пользователей неопределенно и ограничено лишь общим количеством пользователей Сети, а место нахождения передающей стороны может не иметь географических координат. Как в такой ситуации должен действовать суд? Чье законодательство должно быть применено?

Как правило, в делах по защите авторских прав международные конвенции и договоры, начиная с Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений, предусматривают национальный режим. Этот принцип требует, чтобы суды применяли законодательство того государства, где испрашивается охрана, т.е., собственно, того, где произошло нарушение авторского права. Тот факт, что глобальная сеть Интернет имеет пользователей практически во всех странах мира, создает гипотетическую возможность обращения за судебной защитой нарушенного права едва ли не в любой стране. Но сумеет ли суд добиться исполнения своего решения в той стране, где находится сам нарушитель?

В XIX веке Фридрих Карл Савиньи проводил различие между специальным судебным законодательством, мотивированным общественными интересами, и гражданским законодательством, руководствующимся исключительно частными интересами. С одной стороны, государство, в силу существования общественных интересов, может запретить, например, труд детей, даже по договорам, за-

ключенным в другом государстве и разрешающим такой труд; с другой стороны, частные лица вступают в отношения, определяемые законодательством о собственности, договорным правом и гражданско-правовым деликтом. Савиньи соотносил эти отношения с законодательствами, разработанными для разных государств: например, недвижимость должна подчиняться законодательству того государства, на территории которого она находится¹¹. И это логично: недвижимость всегда находится на той или иной территории, она всегда локализована. Напротив, информация в киберпространстве постоянно движется.

Теоретически международные инструменты, касающиеся авторского права и смежных прав, охраняют любые произведения, которые потенциально могут находиться в данный момент в любой точке мира. Практически же правоприменитель, как правило, имеет дело с материальными предметами, находящимися на территории соответствующего государства: книгами, компакт-дисками, архитектурными проектами и т.д. Однако в информационно-коммуникационной сети пользователь может легко трансформировать практически любой объект авторских и смежных прав, сменив его материальную форму на нематериальную, например скопировав на жесткий диск своего персонального компьютера компакт-диск с фонограммой исполнения и разместив его на общедоступном сайте, открывая тем самым доступ к нему для пользователей, находящихся в других местах географического пространства.

В нашем гипотетическом примере владельцы исключительных прав на черно-белый фильм подают иск в суд по месту нахождения студии, требуя запретить ей использовать цветную версию фильма и возместить ущерб. Студия, естественно, настаивает на том, что по национальному законодательству об авторском праве срок охраны данного фильма уже истек и, следовательно, ни о каких санкциях речи быть не может. Правообладатели, напротив, утверждают, что раз конечные пользователи могут распоряжаться произведением в странах, где интеллектуальные права на этот фильм еще охраняются, то следует применять законодательство именно этих стран.

Будучи фактически брошен в киберпространстве на произвол судьбы, суд может при принятии решения отдать предпочтение тому закону, который наиболее благоприятен для потерпевшей стороны, поскольку правонарушение было совершено одновременно во многих странах. Но в таком случае суду придется учесть следующее.

Во-первых, стопроцентно эффективного решения суд в данном деле принять не сможет, поскольку специфика интернет-технологий не создает условий для его повсеместной, тотальной реализации. Более того, как отмечает профессор права Стэнфордского университета, руководитель Центра «Интернет и общество» (Center for Internet and Society) и основатель системы «Creative Commons» Лоуренс Лессиг (Lawrence Lessig), «пиринговый (p2p) файлообмен — одна из самых действенных интернет-технологий. Используя распределенные сети, системы p2p способствуют легкому распространению контента, немыслимому всего лишь поколение назад»¹².

Во-вторых, отчасти эффективным может быть судебное решение, обязывающее студию и/или хостинг-провайдера, находящихся под юрисдикцией национального суда, убрать цветную версию фильма с соответствующего интернет-ресурса и/или запретить доступ к нему пользователей «из любого места и в любое время по их собственному выбору».

В-третьих, не будем забывать: то, что в одних странах является правонарушением, не считается таковым в других странах, а значит, наложение требуемого истцами запрета в отношении доступа пользователей к цветной версии фильма «из любого места и в любое время по их собственному выбору» будет столь же законным и обоснованным в отношении пользователей в одних странах, сколь незаконным, необоснованным, ущемляющим права и законные интересы — в других.

В-четвертых, никакое судебное распоряжение, основанное на законодательстве одной страны, не сможет приостановить получение доступа к произведению пользователями в других странах, в том числе потому, что любая информация, единожды попавшая в Интернет, уже никуда не пропадает, а копируется и индексируется.

¹¹ См.: Новгородцев П. И. Историческая школа юристов. М., 1896.

¹² Лессиг Л. Свободная культура. Как медиаконцерны используют технологии и законы для того, чтобы душить культуру и контролировать творчество : пер. с англ. М. : Прагматика Культуры, 2007. С. 45.

В-пятых, обосновав свой запрет нормами законодательства иностранных государств, суд может обязать студию прекратить доступ пользователей к цветной версии фильма на территориях этих стран. Однако и такое судебное решение в киберпространстве практически неисполнимо, в том числе потому, что здесь нет, во всяком случае — пока нет, ничьей национальной территории.

Подчеркнем, что киберпространство постоянно задает все новые и новые вопросы, касающиеся охраны интеллектуальной собственности, а предлагаемые законодателями-традиционалистами ответы, будучи выдержаны в привычной логике разрешений и запретов, с одной стороны, порождают массовое, тотальное нарушение установленного правового порядка, а с другой — способствуют накоплению в нем внутренних логических противоречий. Так, ответом мирового авторско-правового сообщества на бездоговорное размещение охраняемых произведений в Интернете стала упоминавшаяся выше статья 8 Договора ВОИС по авторскому праву 1996 г., предусматривающая за автором исключительное право на «доведение своих произведений до всеобщего сведения таким образом, что представители публики могут осуществлять доступ к таким произведениям из любого места и в любое время по их собственному выбору».

Однако такое право имплицитно уже содержалось в положениях статей 11 (1) «ii», 11bis (1) «i» и «ii», 11ter (1) «ii», 14 (1) «ii» и 14bis (1) Бернской конвенции, поскольку в этих правовых нормах говорилось об исключительном праве автора разрешать «сообщение для всеобщего сведения любыми средствами» или «любым другим способом беспроводной передачи знаков, звуков или изображений» и т.д.

Видимо, чтобы предотвратить удвоение правового регулирования, Договор ВОИС использует формулу «без ущерба положениям» перечисленных выше статей. Но в таком случае данная формула как раз означает, что преду-

смотренное статьей 8 Договора ВОИС исключительное право не является изъятием из указанных выше общих правил Бернской конвенции, а следовательно, дублирует их применительно к киберпространству. Гораздо логичнее было бы применить формулу «в изъятие из положений». Но она означала бы исключение киберпространства из общих правил Бернской конвенции, а именно этого создатели Договора ВОИС всячески стремились избежать.

Более того, выше мы уже обращали внимание на некоторое несовершенство определения права на доведение до всеобщего сведения, связанное с неопределенностью понятия «любое место». По нашему мнению, оно имеет еще один недостаток, связанный с тем, что автор, единожды воспользовавшийся правом разрешить доведение своего произведения до всеобщего сведения, далее неминуемо сталкивается с тем, что представители публики могут осуществлять доступ к такому произведению не только из любого места Сети, но и в любом месте Сети.

Обратим внимание на то, что правовая позиция Верховного Суда РФ в этом вопросе выглядит достаточно осторожной. Во-первых, размещение объектов авторских и смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях толкуется высшей судебной инстанцией судов общей юрисдикции как использование данных объектов. Во-вторых, запись произведения или объекта смежных прав в память компьютера является использованием этого объекта, если по инициативе лица, совершившего запись, неопределенный круг лиц получает доступ к этому объекту. В-третьих, полученные в результате такого использования экземпляры объектов являются контрафактными. В-четвертых, лица, осуществившие подобные действия, признаются нарушителями авторских или смежных прав. К указанным лицам могут быть отнесены, в частности, владельцы сайта, на котором были размещены контрафактные произведения или объекты смежных прав¹³.

¹³ См.: п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2006 № 15 «О вопросах, возникших у судов при рассмотрении гражданских дел, связанных с применением законодательства об авторском праве и смежных правах» // Бюллетень ВС РФ. 2006. № 8.

Аналогичным образом рассматривается неправомерное размещение произведения в сети Интернет как нарушение исключительного права на произведение и в п. 34 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 и Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. 2009. № 6.

При этом, очевидно, Верховный Суд РФ презюмирует, что лицо, разместившее объект интеллектуальной собственности в Интернете, не является автором или иным правообладателем, поскольку нет никаких правовых оснований лишать правообладателя юридической возможности довести объект своих интеллектуальных прав до всеобщего сведения.

Представляется, что право на доведение до всеобщего сведения, входящее в комплекс правомочий исключительного права на произведение (пп. 11 п. 2 ст. 1270 ГК РФ), схоже с правом на обнародование произведения (ст. 1268 ГК РФ). Если произведение не было обнародовано ранее, то его первое размещение в сети Интернет, т.е. доведение до всеобщего сведения, должно считаться формой обнародования, поскольку п. 1 ст. 1268 ГК РФ содержит открытый перечень способов обнародования, понимая его как действие, которое впервые делает произведение доступным для всеобщего сведения «любим способом».

С момента обнародования произведения наступает исчерпание права на обнародование, которое в реальности не может изменить даже право на отзыв произведения (ст. 1269 ГК РФ) — этот абсолютный анахронизм, предоставляющий автору право изъять из обращения ранее выпущенные экземпляры произведения, возместив причиненные этим убытки. Естественно, право на отзыв совершенно нереально в условиях киберпространства, что, однако, проигнорировано Гражданским кодексом, предусмотревшим изъятия только в отношении программ для ЭВМ, служебных произведений и произведений, вошедших в сложный объект.

Рассматривая доведение до всеобщего сведения как разновидность обнародования произведения, легко понять исчерпаемость права на доведение до всеобщего сведения. Как писатель теряет контроль над своей книгой, разошедшейся многотысячным тиражом, так и автор, разместивший свое произведение в киберпространстве, утрачивает далее контроль над каждой копией. При всем желании он не в состоянии изъять из обращения все копии своего произведения, тем более что цифровая копия неотличима от цифрового оригинала, и в этом смысле копия имеет столько же оснований считаться оригиналом, сколько

оригинал — копией. Не желая видеть реальность виртуального мира, законодатель рискует остаться в куда более оторванном от жизни мире собственных логических конструкций.

О ПЕРСПЕКТИВАХ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ

Даже достаточно простой приведенный выше пример ясно показывает, сколь важно двигаться к выработке общих международных правил регулирования деятельности в киберпространстве. Необходима скорейшая разработка международной конвенции, которая бы, во-первых, установила зоны национальной юрисдикции в Интернете по аналогии, например, с Арктикой; во-вторых, установила общие правила локализации норм национального законодательства в киберпространстве, в том числе во времени и по кругу лиц; в-третьих, признала право каждого на доступ к киберпространству в качестве одного из прав человека; в-четвертых, установила правила соблюдения в Интернете международных конвенций о правах человека, а также других международных конвенций.

Думается, что опыт формирования международного космического права был бы весьма полезен в качестве образца при создании актов международного права, призванных регулировать деятельность в киберпространстве. Главным постулатом формируемого таким образом International Cyberspace Law (ICL) должно стать: то, что наказуемо вне Сети (offline), должно быть наказуемо и в Сети (online). Только в этом случае ICL не окажется построенным на принципах, противоположных тем, что складывались в юридической теории и практике многие тысячелетия.

В этом смысле показателен пример Конвенции о киберпреступности, заключенной в Будапеште 23 ноября 2001 г. В 2005 г. по предложению МИД России, согласованному с Минюстом России, МВД России, Мининформсвязи России, ФСБ России, СВР России и Генеральной прокуратурой РФ, наша страна присоединилась к этой Конвенции путем ее подписания¹⁴. При этом Россия сделала, в частности, следующее заявление: «Российская Федерация исходит из

¹⁴ Распоряжение Президента РФ от 15.11.2005 № 557-рп «О подписании Конвенции о киберпреступности» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4929.

того, что положения пункта “b” статьи 32 Конвенции сформулированы таким образом, что не исключается возможность такого их толкования и применения, которые не соответствуют, в частности, целям и принципам, изложенным в абзацах девятом и десятом преамбулы Конвенции, и могут нанести ущерб суверенитету и национальной безопасности государств-участников, правам и законным интересам их граждан и юридических лиц.

В связи с изложенным Российская Федерация определится в вопросе о своем участии в Конвенции при условии возможного пересмотра положений пункта “b” статьи 32 в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 46 Конвенции, либо в ином порядке, избранном Сторонами.

Российская Федерация выражает готовность к сотрудничеству с государствами — членами Совета Европы и иными подписавшими Конвенцию государствами в решении данной проблемы на основе уважения и соблюдения целей и принципов Конвенции».

Судя по всему, российская инициатива не встретила понимания со стороны других участников Конвенции. Во всяком случае, проблемный пункт «b» статьи 32 Конвенции на момент написания данной статьи сохранился в неизменном виде, а Российская Федерация в 2008 г. вышла из Конвенции путем признания прежнего президентского поручения утратившим силу¹⁵.

Попробуем разобраться, что же в содержании ставшего камнем преткновения пункта могло «нанести ущерб суверенитету и национальной безопасности государств-участников, правам и законным интересам их граждан и юридических лиц».

Статья 32 Конвенции говорит о трансграничном доступе к хранящимся компьютерным данным с соответствующего согласия или к общедоступным данным. Согласно пункту «а» государство-участник может без согласия другого государства-участника «получать доступ к общедоступным (открытому источнику) компьютерным данным независимо от их географического местоположения». Представляется,

что данная норма вообще никакого правила не устанавливает, а лишь констатирует трансграничный характер киберпространства. Неудивительно, что она не вызвала никаких нареканий, хотя Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене»¹⁶ устанавливал достаточно много ограничений для трансграничного информационного взаимодействия и, в частности, предусматривал государственный контроль над осуществлением международного информационного обмена.

Пресловутый пункт «b» статьи 32 Конвенции предоставлял государству-участнику право без согласия другого государства-участника «получать через компьютерную систему на своей территории доступ к хранящимся на территории другой Стороны компьютерным данным или получать их, если эта Сторона имеет законное и добровольное согласие лица, которое имеет законные полномочия раскрывать эти данные этой Стороне через такую компьютерную систему».

Если сопоставить это положение с нормами российского информационного законодательства, то никакого противоречия не усматривается. Даже согласно статье 12 Федерального закона «Об участии в международном информационном обмене» доступ «к средствам международного информационного обмена и иностранным информационным продуктам осуществляется по правилам, установленным собственником или владельцем этих средств и продуктов в соответствии с законодательством Российской Федерации». В свою очередь, собственник (владелец) обязан обеспечить открытость установленных им правил доступа и возможность ознакомления с ними пользователя, а отказ в доступе может быть обжалован в суд либо в международный коммерческий арбитраж.

Представляется, что спорный пункт Конвенции вполне соотнобразуется и с полномочиями обладателя информации, как они определены в ст. 6 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Именно

¹⁵ Распоряжение Президента РФ от 22.03.2008 № 144-рп «О признании утратившим силу распоряжения Президента Российской Федерации от 15 ноября 2005 г. № 557-рп “О подписании Конвенции о киберпреступности”».

¹⁶ Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

обладатель информации вправе: разрешать или ограничивать доступ к информации, определять порядок и условия такого доступа; использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению; передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном законом основании; осуществлять иные действия с информацией или разрешать осуществление таких действий. Одновременно с этим обладатель информации обязан при осуществлении своих прав: соблюдать права и законные интересы иных лиц; ограничивать доступ к информации, если такая обязанность установлена федеральными законами. Следовательно, обладатель информации имеет право по своему усмотрению предоставлять доступ любому третьему лицу к имеющейся у него информации, в том числе через информационно-коммуникационную сеть, за исключением случаев, когда предоставление такой информации запрещено или ограничено федеральными законами, либо, напротив, является для обладателя информации обязательным.

Все это свидетельствует о необходимости вернуться к обсуждению вопроса об участии Российской Федерации в Конвенции о киберпреступности, тем более что на сегодняшний день к ней присоединились уже 47 стран, включая почти все страны — члены Совета Европы, а также Канаду, США, ЮАР, Японию. Правда, вопрос о причинах, побудивших три малые европейские страны, а именно Андорру, Монако и Сан-Марино уклониться от участия в Конвенции, требует дополнительного изучения, как, собственно, и причины выхода из нее нашей страны. В целом же история с присоединением Российской Федерации к Конвенции о киберпреступности и последующим выходом из нее подтверждает справедливость пессимистического вывода А. А. Тедеева, что «до настоящего времени международных договоров, направленных на регулирование каких-либо аспектов общественных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей, Российской Федерацией не заключалось, и заключение их в будущем не планируется»¹⁷.

ОБ ОПАСНОСТИ СЕГМЕНТИРОВАНИЯ КИБЕРПРОСТРАНСТВА

Следует отметить, что трансграничность Интернета имеет пределы. Есть страны, в которых доступ граждан к Интернету запрещен (например, Северная Корея, Республика Куба и т.д.). В некоторых других странах доступ к Интернету строго цензурируется. Опасность дальнейшего ограничения глобальности киберпространства может таиться и в сегментировании Интернета через введение национальных доменных зон, строго привязанных к соответствующим государствам. Первые шаги в этом направлении уже сделаны — с согласия Корпорации по управлению доменными именами и IP-адресами (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) и при большой заинтересованности некоторых правительств и их национальных регистраторов доменных имен.

Так, с октября 2007 г. ICANN начала тестирование IDN-доменов (Internationalized Domain Names) верхнего уровня на 11 национальных языках, среди которых есть и русский. На конференции ICANN в июне 2008 г. было принято решение о введении ряда доменных зон на национальных языках по ускоренной процедуре (Fast Track), а в ноябре 2008 г. российский Координационный центр национального домена сети Интернет¹⁸ подал заявку на делегирование нашей стране домена верхнего уровня «.рф». Россия стала одной из первых стран, которая получила собственную нелатинскую доменную зону. Приоритетная регистрация доменных имен в зоне «.рф» началась 25 ноября 2009 г., а техническое включение российского кириллического домена состоялось 13 мая 2010 г.

Примерно в это же время в средствах массовой информации стал дебатироваться вопрос о необходимости создания единой государственной поисковой системы, которая могла бы не только конкурировать с успешно работающими в Рунете поисковиками, но и помочь решить некоторые из проблем, отмеченных в Федеральной целевой программе «Электронная Россия». Среди этих проблем назывались, в частности, следующие: «Различные форматы хранения данных ограничивают

¹⁷ Тедеев А. А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в процессе использования глобальных компьютерных сетей : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 40.

¹⁸ URL: <http://www.cctld.ru/>.

возможность применения автоматизированных средств поиска и аналитической обработки информации, содержащейся в различных системах. <...> Неконтролируемый рост объема информации о гражданах, организациях и объектах хозяйственного оборота, содержащейся в государственных информационных системах, в условиях отсутствия эффективных механизмов контроля ее использования создает также угрозу нарушения прав граждан. Проблема отсутствия унифицированной инфраструктуры, типовых решений и стандартов в области обмена данными в электронном виде на межведомственном уровне, а также с населением и организациями становится особенно актуальной по мере дальнейшего развития государственных информационных систем и проникновения информационных и телекоммуникационных технологий в социально-экономическую сферу»¹⁹.

Нельзя не заметить, что создание национальной доменной зоны и государственной поисковой системы может интерпретироваться и как подготовительные шаги к отделению Рунета, который в равной мере может интерпретироваться сегодня и как доменная зона «.ru», и как совокупность русскоязычных интернет-ресурсов, от общей среды глобального киберпространства. Наличие национальной доменной зоны позволяет в принципе объявить эту зону находящейся под государственным суверенитетом Российской Федерации и тем самым открыть путь для установления законов, регулирующих деятельность в этой зоне. Одним из таких законов может быть установлен, например, запрет на доступ с территории Российской Федерации к интернет-ресурсам, расположенным в других доменных зонах, запрет на использование иностранных поисковых систем и т.д.

Конечно, такой катастрофический сценарий может реализоваться только как часть общего изоляционистского тренда, признаки которого пока не просматриваются. Напротив, сторонники кириллического домена верхнего уровня указывают, что их планы вовсе не предопределены изоляционистскими настроениями: введение кириллических доменов, утверждали они на торжественной церемонии открытия зоны «.рф», сделает доступными для регистрации миллионы уникальных имен, которые

сегодня заняты, откроет сокровища русской культуры для иностранной аудитории, будет способствовать утверждению России как мировой интернет-державы и т.п. «Мы рассчитываем, — заявил 14 мая 2010 г. министр связи и массовых коммуникаций РФ И. О. Щеголев в рамках международной выставки «Связь-Экспокомм — 2010», — что наиболее популярные ресурсы создадут в зоне “.рф” свои зеркала, прежде всего для тех пользователей, которые свободно не владеют английским языком. Со временем, я думаю, кириллическая зона будет развиваться и предоставлять самостоятельный продукт». Так, Минкомсвязи России намерено создать в этой зоне государственную электронную почту для общения граждан с государством.

Можно согласиться с А. Г. Серго, что появление кириллической доменной зоны имеет целый ряд недостатков. Во-первых, домены в зоне «.рф» останутся недоступными для иностранных пользователей Интернета, не имеющих кириллической клавиатуры. Во-вторых, дополнительные проблемы появятся даже у пользователей Интернета в других странах, использующих кириллицу (Беларусь, Болгария, Сербия, Украина и др.), поскольку их алфавит содержит не все буквы русского языка. В-третьих, не избавит переход на кириллицу и от необходимости набирать «http://» и «www» в строке адреса, а значит, дополнительно переключать клавиатуру. В-четвертых, не будем сбрасывать со счетов и то, что пока не решена проблема написания **адресов электронной почты** на кириллице. В-пятых, появление **национальной доменной зоны не только не устраняет опасность спама, фишинга и киберсквоттинга, а, наоборот, расширяет поле деятельности сетевых мошенников.**

Примем во внимание, что доменные зоны на национальных языках появились не только в нашей стране. Одновременно с Россией домены верхнего уровня на национальных языках получили Объединенные Арабские Эмираты, Египет и Саудовская Аравия. Если этот процесс пойдет дальше и будет сопровождаться описанными выше изоляционистскими мерами, то неминуем распад глобального «мирового интернет-океана» на локальные «интернет-пруды», в каждом из которых будут свои правила

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (в ред. от 09.06.2010) «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”».

регулирования. Тем самым мировое сообщество рискует вернуться к состоянию коммуникационной раздробленности, впервые в истории преодоленному в последней четверти XX века именно благодаря новым информационно-коммуникационным технологиям.

О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОРИЕНТИРАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ

Хотя Конституция Российской Федерации принята сравнительно недавно, быстро меняющиеся реалии информационного общества уже превратили ее в Основной Закон прошлого века, ибо в ней крайне скудно представлены основополагающие принципы информационного права как права киберпространства, Cyberspace Law. Достаточно провести элементарный частотный анализ текста Конституции Российской Федерации 1993 г., чтобы убедиться в том, что информационные отношения затрагиваются в конституционных нормах в два раза реже, чем отношения, связанные, например, с природопользованием. Характерно, что интеллектуальная собственность, этот локомотив мирового прогресса в XXI веке, упоминается только в двух статьях — 44, 71 — Конституции РФ, а слово «знание» не использовано ни разу. И это при том, что сегодня человеческая цивилизация переживает поистине революционные преобразования, связанные с формированием экономики, основанной на знании, т.е. на информации и интеллектуальной собственности.

Действующая российская Конституция дает лишь некоторые ориентиры для правового регулирования информационных отношений. Вкратце перечислим эти ориентиры. Во-первых, запрещение собирать, хранить, использовать и распространять информацию

о частной жизни лица без его согласия (ст. 24, ч. 1). Во-вторых, право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29, ч. 4). В-третьих, свобода массовой информации (ст. 29, ч. 5). В-четвертых, право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42). Наконец, в-пятых, Конституция (ст. 71, п. «и») относит к ведению Российской Федерации так называемые «федеральные информацию и связь», порождая максимально возможную неопределенность в вопросе о том, существуют ли «нефедеральная информация» и имеют ли субъекты Федерации хоть какую-то компетенцию в сфере информации²⁰.

Если абстрагироваться от историко-правовых аспектов развития доктрины прав человека и принять во внимание лишь чисто технологические аспекты реализации перечисленных конституционных ориентиров, то можно увидеть, что они вполне применимы не только к XX, но и к XIX веку. Но отвечают ли они требованиям современного информационного общества? Могут ли они стать мостиком между International Cyberspace Law и текущим российским законодательством?

Несколько лет назад вместе с профессором М. А. Красновым мы попытались разработать комплексные предложения по реформе Конституции 1993 г.²¹ В качестве одного из направлений реформы — сразу скажем, весьма и весьма скромной — мы взяли закрепление некоторых норм, которые могут понадобиться по мере продвижения России в новое информационно-цивилизационное пространство.

Во-первых, мы считали важным в ст. 3 Конституции РФ указать, что помимо референдума и выборов законом могут устанавливаться также иные формы прямого народного волеизъявления. Например, волеизъявление через Интер-

²⁰ При обсуждении вопроса о компетенции субъектов Российской Федерации в сфере массовой информации в ходе подготовки постановления Пленума Верховного Суда РФ № 16 от 15.06.2010 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»» камнем преткновения стали частично совпадающие пункт «в» статьи 71 и пункт «б» статьи 72 Конституции РФ, а также конституционная формулировка «федеральные... информация и связь», крайне неудачная в смысле выявления ее юридического смысла. В конечном итоге было решено, что правовое регулирование отношений, касающихся свободы массовой информации, осуществляется федеральными законами — далее следует их не исчерпывающий перечень, — «а также иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в установленном порядке». Эта формулировка хороша тем, что сторонники обеих позиций могут толковать ее как подтверждение своей правоты. Но этим же она и плоха.

²¹ См.: Конституционное обустройство России: общественная экспертиза. М.: Грааль. 2000.

нет. Нечто подобное существует уже не первый год в некоторых графствах США, в Японии, других странах. С появлением облачных технологий появляются дополнительные возможности совершенствования механизмов демократии прямого гражданского участия — через углубление транспарентности государственного механизма, формирование систем дистанционного общественного контроля и гражданского участия в управлении делами государства.

Во-вторых, мы предложили в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ гарантировать единство не только экономического, но и информационного пространства, свободное перемещение не только товаров, услуг, но и информации.

В-третьих, ч. 3 ст. 15 мы предложили дополнить словами о том, что законы должны быть доступны каждому, в том числе через информационно-телекоммуникационные сети. Аналогичные нормы следовало бы включить в ст. 90 в отношении актов Президента РФ и в ст. 100 — в отношении стенограмм и актов палат парламента. На сегодня отсутствие этих норм приводит к тому, что самый удобный способ доступа к законодательным базам данных, а именно дистанционный, оказывается почти исключительно платным. Кстати, в Республике Беларусь доступ к правовым базам Национального центра правовой информации является бесплатным для любого пользователя сети Интернет. Нельзя в этой связи не упомянуть правовые базы «КонсультантПлюс», бесплатный доступ к которым открыт для многих преподавателей и ученых-юристов.

В-четвертых, мы предложили распространить тайну переписки (ст. 23) на информационно-телекоммуникационные сети. Очевидно, что в отношении общения по электронной почте должна быть гарантирована такая же защита конфиденциальности, как и в отношении традиционных средств связи. Более того, необходимо защитить и тайну поиска и получения информации в Интернете при посещении тех или иных веб-сайтов. Тем более что сегодня технологии позволяют отслеживать посещение сайтов и соответствующим образом профилировать рекламу, которая предлагается пользователю.

В-пятых, мы предложили дополнить ст. 24 новой частью, содержащей прямой запрет органам государственной власти и органам местного самоуправления собирать, получать и предоставлять информацию о гражданах, в том числе через информационно-телекоммуникационные сети, за исключением той, которая необходима в демократическом правовом государстве и предусмотрена федеральным законом.

В-шестых, мы предложили дополнить ст. 31 Конституции РФ новой частью следующего содержания: «В случаях и порядке, предусмотренных законом, граждане могут участвовать в управлении делами государства, в том числе в выборах своих представителей, через информационно-телекоммуникационные сети».

В-седьмых, мы посчитали важным дополнить ст. 33 указанием на право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления через информационно-телекоммуникационные сети.

В-восьмых, мы предложили в ст. 123 зафиксировать важную гарантию гласности и открытости правосудия, а именно: решение суда во всех случаях оглашается публично и должно быть доступно каждому, в том числе через информационно-телекоммуникационные сети²².

Наконец, в-девятых, Конституция должна гарантировать каждому свободный доступ к информационно-телекоммуникационным сетям общего пользования, к Интернету. Это позволит положить конец многочисленным политическим спекуляциям вокруг вопроса об обязательной регистрации всех пользователей Сети, всех сайтов, всех компьютеров и т.д.

Разумеется, всего этого явно недостаточно для того, чтобы адаптировать Конституцию РФ к реалиям информационного общества, а значит, заложить конституционные основы информационного права нового типа. Отсюда, однако, не следует, что необходима немедленная конституционная реформа. Напротив, мне представляется, что Конституция РФ 1993 года еще далеко не исчерпала свой потенциал: она нуждается скорее в неукоснительном соблюдении, нежели в реформировании.

²² Некоторые из этих предложений получили развитие в федеральных законах о доступе к информации, принятых в конце 2000-х гг.: в Федеральном законе от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Федеральном законе от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Более того, некоторые из перечисленных выше идей вполне могут быть реализованы на уровне текущего законодательства путем включения соответствующих положений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который призван быть структурообразующим нормативным правовым актом в системе отечественного информационного права. К сожалению, указанный закон оказался мало приспособлен к выполнению этой роли, в результате чего российское информационное законодательство развивается достаточно медленно и бессистемно. Яркий пример — Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене», о котором можно сказать, что он пришел незванным и ушел неузнанным, так и не найдя себе применения на практике²³.

О САМОРЕГУЛИРОВАНИИ И ИНЫХ НЕПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ В КИБЕРПРОСТРАНСТВЕ

Можно согласиться с выводом профессора Лоуренса Лессига, впервые сформулированным им в упомянутой выше статье «Читая Конституцию в киберпространстве», что киберпространство неминуемо будет регулироваться четырьмя социальными регуляторами: законом, этическими нормами, формируемыми интернет-сообществом, законами рыночной конкуренции и, наконец, программным кодом.

Выше мы подробно останавливались на проблемах, связанных с регулированием киберпространства посредством правовых норм. Здесь же сконцентрируем внимание на неправовых регуляторах. Одним из них является этическое саморегулирование. Если закон регулирует поведение лица через угрозу применения, например, штрафа, то сетевое саморегулирование, включающее и этикет (*netiquette*), — через угрозу децентрализованных санкций со стороны членов интернет-сообщества. Как показывает практика, подобное регулирование может быть весьма эффективным. Например,

по призыву одной из сетевых общественных организаций с веб-сайтов были добровольно убраны 26 тысяч изображений детской порнографии. На принципах саморегулирования основывается и функционирование третейских судов. Так, при Всемирной организации интеллектуальной собственности успешно функционирует третейский суд по доменным спорам.

Как отмечалось на конференции ЮНЕСКО по инфоэтике в 2005 г., важной тенденцией трансформации средств массовой информации в киберпространстве стало их превращение в интерактивные форумы, что предъявляет новые профессионально-этические требования к журналистам и редакторам. Профессиональным журналистам приходится брать во многом пример с блогеров, но при этом подтверждать документами свои информационные сообщения, чтобы аудитория могла сама решать — доверять предоставленной информации или нет. Так как граждане имеют более широкий спектр информации под рукой, уровень подтверждения в прессе должен вырасти соответственно. В свою очередь, это должно привести к тому, что журналисты, использующие Интернет, будут настолько прозрачны, насколько это возможно, что касается их источников и методов, а также будут обеспечивать широкую публику легко доступным массивом публикаций по важным темам, показывая, как с течением времени развивается их обращение со средствами информации. «Во все большей степени роль профессиональных журналистов, — отмечается в материалах ЮНЕСКО, — будет заключаться в выполнении функций медиатора, собирающего бесчисленные данные и мнения в заслуживающее доверия, многозначное целое, позволяющее сформировать квалифицированное мнение. В свою очередь, гражданское общество и общественные институты по всему миру должны потребовать от медиаструктур приверженности такому подходу, который является одновременно и реалистичным и жизненно необходимым для демократического процесса»²⁴.

Говоря о российском опыте саморегулирования в киберпространстве, подчеркнем прежде всего давность его истории. Первые шаги

²³ Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

²⁴ Программа ЮНЕСКО «Информация для всех». Отчет 2004—2005 гг. — М.: ЮНЕСКО, 2006. С. 55–56.

в этом направлении были сделаны в нашей стране еще 27 мая 1966 г., когда был принят Национальный кодекс деятельности в области информатики и телекоммуникаций²⁵. Подписавшие Кодекс советские организации приняли на себя обязательства не нарушать охрану интеллектуальной собственности и тайну передачи сообщений, не практиковать вскрытие информационных систем, не извлекать прибыль из использования чужого товарного знака и т.д.

Определенную роль в саморегулировании играют также средства альтернативного разрешения информационных споров: Третейский информационный суд при Президенте РФ (1993), Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ (1993–2000), Большое жюри Союза журналистов России (с 1998) и Общественная коллегия по жалобам на прессу (с 2005). В практике этих органов нередко встречаются споры, связанные с жалобами на материалы, размещенные в интернет-СМИ. Разрешая подобные споры, органы саморегулирования одновременно формулируют профессионально-этические нормы.

Например, Большое жюри СЖР в решении от 07.04.2003 № 26 «Об обращении театрального критика Н. С. Шехтер в связи с публикациями “‘Милый друг’ оказался вдруг” и “Скандал с ‘Милым другом’” в газетах “Комсомольская правда-на-Дону” и “Наше время”» обратило внимание на «необходимость особой осторожности при обращении журналиста к информации, циркулирующей в Интернете. Такая информация, особенно из неустановленных источников, может быть преднамеренно размещена в Сети, с одной стороны, с целью дальнейшего распространения ложных сведений через традиционные СМИ, а с другой стороны, с целью ухода недобросовестных авторов от ответственности»²⁶.

С учетом трансграничности и непосредственности Интернета саморегулирование способно вырасти в серьезное средство защиты интересов человека и общества в Сети. Однако для этого механизмы саморегулирования должны обрести доверие интернет-сообщества,

что, в свою очередь, будет определяться следующими обстоятельствами, сформулированными нами исходя из общих представлений социологической науки о природе общественного и индивидуального доверия к тем или иным институтам²⁷.

Во-первых, правила саморегулирования должны вырабатываться самим интернет-обществом, а не навязываться ему со стороны.

Во-вторых, важна нормативная определенность этических правил, их четкость, ясность, недвусмысленность, внутренняя согласованность, приемлемость, полнота.

В-третьих, должны быть обеспечены прозрачность и открытость механизмов саморегулирования, включая публичность разбирательств и доступность информации о материальных и процессуальных нормах его функционирования, принципах и правилах принятия решений.

В-четвертых, необходимы стабильность и эволюционный характер совершенствования механизмов саморегулирования, предсказуемость и постепенность вносимых перемен.

В-пятых, институты саморегулирования должны формироваться самим интернет-обществом, они должны быть ему подотчетны, открыты для общественного контроля.

В-шестых, должно быть обеспечено безусловное уважение прав и законных интересов всех участников процесса саморегулирования, защита их достоинства, неприкосновенности и автономности.

Наконец, в-седьмых, едва ли не важнейшим условием эффективности саморегулирования является уважение обязательств, принятых на себя участниками процесса саморегулирования по отношению друг к другу.

Хотя сетевая природа киберпространства благоприятствует становлению здесь механизмов этического саморегулирования, предшествующий негативный опыт, имеющийся, в частности, в нашей стране (товарищеские суды, заслушивание персональных дел на партийных собраниях и т.п.), препятствует формированию уважительного отношения к подобным механизмам.

²⁵ См.: *Копылов В. А.* Информационное право : учеб. пособие. М. : Юристъ, 1997. С. 306—308.

²⁶ См.: *Настольная книга по медийному саморегулированию / под ред. д. ю. н., проф. М. А. Федотова.* М. : Творческий центр ЮНЕСКО, 2009.

²⁷ *Barber B.* The Logic and Limits of Trust. New Brunswick, NJ : Rutgers University Press, 1983 ; *Sztompka P.* Trust: a Sociological Theory. Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

Законы рыночной конкуренции также оказывают определенное регулятивное воздействие на киберпространство. В качестве примера можно сослаться на конкуренцию поисковых систем, браузеров, хостинг-провайдеров, регистраторов доменных имен и т.д. Рыночное регулирование осуществляется, в частности, через экономические условия доступа к Интернету и к определенным услугам в Сети.

Наконец, отметим чисто программные средства регулирования, когда роль правовой нормы берет на себя программный код. Это, по выражению Лоуренса Лессига, один из главных законов Интернета — тот самый код, который регулирует функционирование связанных между собой в киберпространстве компьютеров с помощью логических алгоритмов, фильтров, протоколов и т.п. Значение кода как механизма регулирования особенно велико, поскольку он позволяет лицам, не являющимся носителями власти, закреплять правила, влияющие не только на выбор информационных услуг, но и на поведение человека в киберпространстве в целом.

Функции кода в киберпространстве крайне разнообразны. Программные средства, например, ограничивают поведение пользователей наложением определенных условий, которые пользователи должны соблюдать, чтобы иметь возможность использовать диалоговый режим. Речь может идти, например, о требовании пароля доступа, о запрете анонимного посещения или множественности адресов электронной почты, о возможности шифрования, о допустимости фильтрации содержания, в частности со стороны родителей, и т.д. Всё это — примеры регулирования поведения людей с помощью кодов. Причем глобальный характер киберпространства предопределяет масштаб, который может приобрести проблема несовершенства программного кода.

В подтверждение этого тезиса сошлемся на пример, который Лоуренс Лессиг приводит в главе 17 своей, ставшей уже классической монографии «Код и другие законы киберпространства». Поскольку книга писалась в 1999 г., постольку естественно, что автор большое внимание уделяет «проблеме 2000 года» (Y2K), которая рассматривалась специалистами как реальная угроза выхода из строя всех компьютерных систем, использующих программное

обеспечение, в которых календари заканчивались 1999 годом. Как отмечает профессор Л. Лессиг, Y2K стал первым реальным кризисом, порожденным несовершенством программного кода, и первым вызовом, когда человеческой культуре в целом предстояло противостоять разрушительным последствиям близорукости программистов. «Точно так же, как мы должны беспокоиться по поводу плохого регулирования со стороны закона, — пишет Л. Лессиг, — нам следует беспокоиться по поводу плохого регулирования со стороны кодов. <...> Тысячи программистов делали свою работу, думая, что она — их собственность. Культура и правовая система, по существу, рассматривали их деятельность как разрозненные акции индивидов. И вот теперь, спустя годы после появления первого плохо скомпилированного кода, мы оказались лицом к лицу со своего рода экологическим бедствием: мы окружены кодами, которые могут в критических и непредсказуемых направлениях давать осечки, угрожающие как минимум миллионами долларов экономического ущерба, а то и гораздо худшими последствиями в духе сценариев Судного дня»²⁸.

Проблема программного кода как средства регулирования киберпространства и деятельности в нем весьма сложна ввиду принципиальной новизны этого социального регулятора и неясности его соотношения с другими регуляторами. Может ли законодатель устанавливать какие-то нормы, которые должны будут соблюдать создатели кодов? Видимо, может. Однако для этого он должен корректно включить киберпространство в сферу текущего правового регулирования, не противопоставляя реальный и виртуальный миры, а понимая, что эти миры существуют совместно и то, что происходит в одном, может иметь серьезные последствия в другом. Наглядный пример тому — международный скандал вокруг интернет-сайта Wikileaks, свидетельствующий о том, что виртуальная реальность киберпространства заставляет совершенно по-новому взглянуть на проблемы свободы мнений и защиты информации.

Подводя итог сказанному выше, отметим, что в данной статье мы лишь наметили некоторые очертания возможных подходов к формированию правовой основы регулирования киберпространства и человеческой деятельности в нем.

²⁸ Lessig L. Code and Other Laws of Cyberspace. NY. : Basic Books, 1999. P. 2 ; Idem. Code. Version 2.0. NY. : Basic Books, 2006. P. 338.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Новгородцев П. И. Историческая школа юристов. — М., 1896.
2. Карбонье Ж. Юридическая социология. — М. : Прогресс. 1986.
3. Конституционное обустройство России: общественная экспертиза. — М., 2000.
4. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. — Екатеринбург, 2003.
5. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. — М. : АСТ; Ермак, 2004.
6. Программа ЮНЕСКО «Информация для всех». Отчет 2004—2005 гг. — М. : ЮНЕСКО, 2006.
7. Лессиг Л. Свободная культура. Как медиаконцерны используют технологии и законы для того, чтобы душировать культуру и контролировать творчество : пер. с англ. — М., 2007.
8. Тедеев А. А. Теоретические основы правового регулирования информационных отношений, формирующихся в глобальных компьютерных сетях. — М., 2007.
9. Настольная книга по медийному саморегулированию / под ред. М. А. Федотова — М., 2009.
10. Труды по интеллектуальной собственности : материалы науч.-теорет. конференции. Москва, МГЮА, 27 января 2000 г. — М., 2000. — Т. 2 : Актуальные проблемы информационного права. — С. 18.
11. Barber B. The Logic and Limits of Trust. — New Brunswick, NJ : Rutgers University Press, 1983.
12. Lessig L. Code and Other Laws of Cyberspace. — NY. : Basic Books, 1999.
13. Lessig L. Code. Version 2.0. — NY. : Basic Books, 2006.
14. Putnam R. D., Feldstein L. M. and Cohen D. Better Together : Restoring the American Community. — NY. : Simon & Schuster Paperbacks, 2004.
15. Sztompka P. Trust: a Sociological Theory. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

CONSTITUTIONAL ANSWERS FOR THE CHALLENGES OF CYBERSPACE

FEDOTOV Mikhail Aleksandrovich — Doctor of Law, Professor, Head of the UNESCO Department on Copyright and Other Intellectual Property Rights at the Higher School of Economics, 101000, Russia, Moscow, Myasnitskaya street, 20.

Review. Analyzing peculiarities of relations of various subjects in the field of information and communication technologies, the author comes to a conclusion about the necessity of formation of a new branch of law – law of cyberspace. It is shown that modern instruments of legal regulation on a national, as well as on a supranational level, do not possess sufficient effectiveness for ordering this relationship. In this connection the importance of such means of regulation of the information and telecommunication space is being emphasized as a self-regulation and program code. Particular amendments to the Constitution of the Russian Federation aimed at greater issue of information civil rights are also proposed.

The author believes that specificity of a cyberspace forces people to reconsider a traditional approach to any norm of law in the space, time and in the lap of persons, since the Internet environment deprives the concept "space" of unambiguous geographical definiteness, the concept "time" is not locked to any time zone, but the concept "lap of persons" turns to include not natural persons and legal entities, but computers and other devices participating in network interaction and being identified by computers' IP addresses and other technological parts.

In some authoritarian countries a person can be connected to the network only when providing a document proving his identity, and establishment of a similar rule only leads to the slowdown in the development of a respective country, its «falling out» of the overall world process; it does not stimulate cyberspace clearance of everything contradicting to what is recognized unlawful, undue and forbidden.

The cyberspace continually raises new questions relating to intellectual property protection, but the traditional legislator's responses, having been kept in a habitual logic of permissions and prohibitions, cause total and mass violation of established legal order, on the one hand, and contribute to accumulation of logical self-contradictions, on the other hand.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, the law of cyberspace, Internet, "cloud" technologies, self-regulation, program code, transformative constitutional regime, codified constitutional regime.

BIBLIOGRAPHY

1. *Novgorodtsev P.I.* The Historical School of Jurists. — M., 1896.
2. *Karbon'e Zh.* [J. Carbonnier] Legal sociology. — M.: Progress. 1986.
3. Constitutional arrangement of Russia: Public expert examination. — M., 2000.
4. *Rudenko V. N.* Direct democracy: models of government, constitutional legal institutions. — Yekaterinburg, 2003.
5. *Fukuyama F.* Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity. — M.: AST; Ermak, 2004.
6. UNESCO Program "Information for Everyone". The 2004-2005 report. — M.: UNESCO, 2006.
7. *Lessig L.* Free culture. How Big Media Uses Technologies and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity (translation from English) — M., 2007.
8. *Tedeev A. A.* Theoretical fundamentals of legal regulation of information relations being formed in global computer networks. — M. — 2007.
9. A Handbook on Media Self-Regulation. Fedotov M.A. (ed.) — M., 2009.
10. Topical problems of information law. Proceedings of a scientific-theoretical conference. Moscow, January 27, 2000, MSAL. Papers on intellectual property. Vol. 2, 2000.
11. *Barber B.* The Logic and Limits of Trust. — New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983.
12. *Lessig L.* Code and Other Laws of Cyberspace. — NY. Basic Books. 1999.
13. *Lessig L.* Code. Version 2.0. — NY. Basic Books. 1999.
14. *Putnam Robert D., Feldstein Lewis M. and Cohen Don* Better Together: Restoring the American Community. — NY.: Simon & Schuster Paperbacks. 2004.
15. *Sztompka P.* Trust: a Sociological Theory. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ

А.П. Дьяченко*,

Е. И. Цымбал**

ИСПОЛНЕНИЕ РОССИЕЙ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ СЕКСУАЛЬНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ И СЕКСУАЛЬНОГО ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ

Аннотация. Авторы анализируют наличие в российском законодательстве правовой базы для реализации требований Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений. Анализ проводится в трех сферах профилактики: общей, криминологической и виктимологической. Изменения в законодательстве, произошедшие после ратификации Конвенции, не позволяют в полном объеме выполнить ее требования. Отсутствие системного подхода при имплементации положений Конвенции привело к возникновению противоречий между отечественным законодательством и Конвенцией. Авторы вносят ряд конкретных предложений по исправлению положения.

Ключевые слова: уголовная ответственность, уголовно-процессуальное право, общая профилактика, сексуальные преступления, специальная профилактика, виктимологическая профилактика, ребенок, инцест, международные правовые стандарты, принудительные меры медицинского характера, иные меры уголовно-правового характера, лишение родительских прав.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.183-194

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы отмечается, что одной из самых опасных проблем в современном российском обществе является насилие над детьми¹. При этом значительная часть преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности детей совершается в семье, а также лицами, обязанными по закону заботиться о ребенке.

Данные уголовной статистики свидетельствуют о том, что в Российской Федерации на сексуальные посягательства приходится около 10% зарегистрированных преступлений против детей. Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности занимают второе место среди всех преступлений в отношении несовершеннолетних, рассмотренных судами страны². Результаты

¹ Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

² Государственный доклад Минздравсоцразвития РФ «О положении детей в Российской Федерации». 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс».

© Дьяченко А. П., Цымбал Е. И., 2016.

* Анатолий Петрович Дьяченко, доктор юридический наук, профессор кафедры уголовного права и криминологии Современной гуманитарной академии (СГА)
melhior@inbox.ru

109029, Россия, г. Москва, ул. Нижегородская, д. 32, стр. 4

** Евгений Иосифович Цымбал, кандидат медицинских наук, руководитель направления ГБУ городской ресурсный центр поддержки семьи и детства «Отрадное»
osps201@mail.ru

127273, Россия, г. Москва, ул. Декабристов, д. 22а

выборочных исследований говорят о том, что в крупных городах доля преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних составляет 16 % от общего числа совершенных в их отношении преступлений³.

Таким образом, поиск эффективных путей предупреждения сексуальных преступлений против детей является актуальной задачей. При ее решении необходимо учитывать международный опыт, прежде всего Конвенцию Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (CETS № 201)⁴ (далее — Конвенция), ратифицированную Россией 7 мая 2013 г.

Конвенция (ст. 5) к общим профилактическим мерам относит законодательные меры, обеспечивающие недопущение к профессиональной деятельности, предусматривающей регулярные контакты с детьми, лиц, ранее судимых за сексуальную эксплуатацию или сексуальные злоупотребления в отношении них. Из части 1 данной статьи следует, что указанные меры должны распространяться на специалистов в области образования, здравоохранения, социальной защиты, правосудия и правоохранительной деятельности, а также специалистов в сфере спорта, культуры и досуга.

Трудовым кодексом РФ (ст. 331) к педагогической деятельности не допускаются лица, лишённые права заниматься этой деятельностью в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда, а также имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности.

В том же Трудовом кодексе РФ содержится более широкий запрет на занятие трудовой деятельностью, связанной с контактами с детьми. Согласно ст. 351 к трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения,

социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности.

Заметим, что ст. 351.1 была внесена в Трудовой кодекс РФ Федеральным законом от 23.12.2010 № 387-ФЗ, тогда как ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» были приняты соответственно 21.11.2011, 29.12.2012 и 28.12.2013. Это привело к тому, что в Трудовом кодексе РФ используются устаревшие формулировки, которые не совпадают с понятийным аппаратом основополагающих законодательных актов в сфере охраны здоровья, образования и социального обслуживания. Имея в виду, что использование устаревшего терминологического аппарата затрудняет применение Трудового кодекса РФ (ст. 351.1), предлагаем внести в него соответствующие изменения.

Целесообразно также рассмотреть вопрос о сохранении дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на определенный срок для преступлений, предусмотренных главой 18 УК РФ, поскольку Трудовой кодекс РФ (ст. 351.1) устанавливает пожизненный запрет на занятие трудовой деятельностью, связанной с контактами с несовершеннолетними, лицам, осужденным за преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности.

Сексуальная эксплуатация и сексуальные преступления в отношении детей порождаются широким комплексом факторов. Соответственно, эффективная система предупреждения сексуальных посягательств требует взаимо-

³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 № 489 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» на 2015–2020 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (CETS № 201) // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 632.

действия представителей органов внутренних дел, образования, здравоохранения и социальной защиты. В связи с этим Конвенция (ч. 1 ст. 10) возлагает на государства-участники обязанность обеспечить на национальном либо местном уровне координацию деятельности различных ведомств, занимающихся защитой детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных преступлений.

В Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях деятельность по защите прав детей координируется комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДН и ЗП). Согласно ст. 11 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁵ КДН и ЗП обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации.

Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденное постановлением Правительства РФ от 06.11.2013 № 995⁶, в качестве одной из задач КДН и ЗП субъектов Российской Федерации и муниципальных комиссий указывает организацию мер по защите детей от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации. Примерное положение уточняет, что свои координационные функции КДН и ЗП реализуют через утверждение и контроль исполнения межведомственных программ, а также программ индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в отношении несовершеннолетних и семей с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении.

Положение о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденное постановлением Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 (в ред. от 22.01.2014)⁷, не содержит упоминания о сексуальной эксплуатации и сексуальных пося-

гательствах в отношении детей. В качестве задачи этой Правительственной комиссии Положение рассматривает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанной с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав.

В России на федеральном уровне отсутствует четко определенный орган, координирующий деятельность различных ведомств, занимающихся защитой детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений. Примерным положением о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав деятельность КДН и ЗП на региональном и местном уровне ограничена предупреждением только сексуальной эксплуатации, хотя на практике дети чаще всего страдают от преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы.

В качестве одной из целей Конвенции (ч. 2 ст. 1) указывается создание в государствах-участниках особого механизма мониторинга для оценки распространенности сексуальной эксплуатации и сексуального злоупотребления в отношении детей.

С учетом высокой латентности данной категории преступлений уголовная статистика не может рассматриваться как механизм мониторинга, поскольку учитывает только зарегистрированные преступления. Для объективной оценки ситуации, помимо уголовной статистики, необходимо учитывать данные общественных, муниципальных и государственных организаций, оказывающих помощь детям, пострадавшим от сексуальных посягательств, на что прямо указано в Конвенции (ч. 2 ст. 10).

Как видим, отсутствие органа, координирующего деятельность по защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального злоупотребления, не позволяет создать эффективный механизм мониторинга.

К общепреventивным мерам Конвенция относит образовательные программы для детей и взрослых. Согласно Конвенции (ст. 5) специалисты, регулярно вступающие в контакт с деть-

⁵ Российская газета. 1999. 30 июня.

⁶ СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5829.

⁷ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2093.

ми, должны обладать достаточными знаниями о предупреждении сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений в отношении них, а также о способах их выявления.

Государства-участники обязаны включить в программы начального и среднего школьного образования информацию для детей об опасностях, связанных с сексуальной эксплуатацией и сексуальными злоупотреблениями, а также информацию о способах самозащиты, адаптированную к их возрасту. Эта информация должна предоставляться родителями детям и является частью общей программы полового воспитания.

Минобрнаукой России были подготовлены Рекомендации по организации обучения педагогических работников, работающих с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, а также родителей (законных представителей) детей по вопросам профилактики суицидального поведения обучающихся, употребления психоактивных веществ, распространения ВИЧ-инфекции⁸. Одной из задач Рекомендаций является повышение уровня компетентности и осведомленности родителей и педагогических работников по вопросам профилактики и жестокого обращения с детьми, в том числе сексуальной эксплуатации и сексуального злоупотребления.

Рекомендации предлагают проводить обучение педагогических работников в рамках дополнительного профессионального образования. Длительность обучения должна составлять не менее 72 часов для педагогических работников и не менее 24 часов для родителей или законных представителей детей. Представляется, что рассматриваемый документ в полном объеме не решает задачи повышения информированности специалистов, регулярно контактирующих с детьми, по вопросам предупреждения сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений в их отношении, а также способов их выявления по следующим причинам.

Во-первых, Конвенция указывает на необходимость обучения специалистов в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, правосудия и правоохранительной деятельности, а также в областях, связанных со спортом, культурой и досугом, а не только пе-

дагогов. Рекомендации Минобрнауки России предполагают обучение даже не всех педагогов, а только незначительной их части — работающих с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации.

Во-вторых, Рекомендации были подготовлены в соответствии с разделом III «Совершенствование медицинской помощи детям и формирование основ здорового образа жизни» Плана первоочередных мероприятий до 2014 г. по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.⁹ В связи с этим основной акцент в них делается на формирование здорового образа жизни, а не на профилактику сексуальной эксплуатации и сексуальных преступлений в отношении детей.

В-третьих, согласно ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (п. 9 ст. 76) содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования, указанные в квалификационных справочниках по соответствующим должностям, профессиям и специальностям.

В связи с этим первоначально следует закрепить в профессиональных стандартах специалистов в области образования, здравоохранения, социальной защиты, правоохранительной деятельности, спорта, культуры и досуга надлежащий уровень знаний о сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблениях в отношении детей, способах их выявления. Только на основе этих профессиональных стандартов могут быть подготовлены программы дополнительного профессионального образования.

Для выполнения требований Конвенции в полном объеме, на наш взгляд, желательно включение вопросов, связанных с профилактикой сексуальной эксплуатации и сексуального насилия, в федеральные государственные образовательные стандарты всех четырех уровней общего образования.

К сожалению, до настоящего времени сохраняется упрощенный подход к профилактике насильственных преступлений в отношении детей, когда основной причиной этих преступлений признается недостаточный контроль родителей за ними. Минобрнауки России в письме от 19 июня 2013 г. № 07-882 «О мерах по про-

⁸ Письмо Минобрнауки России от 18.11.2013 № ВК-843/07 // Вестник образования. 2014. № 2.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 15.10.2012 № 1916-р // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5908.

филактике преступлений против детей»¹⁰ рекомендовало руководителям образовательных учреждений принять дополнительные меры, направленные на предотвращение случаев оставления детей без надзора взрослых во время учебного процесса; информировать родителей или иных законных представителей ребенка о важности сопровождения детей в образовательные учреждения и из них.

Не отрицая необходимости обеспечения контроля со стороны образовательных учреждений и родителей за малолетними детьми во время их нахождения на улице, более значимой и сложной задачей представляется формирование у детей усилиями школы и родителей навыков безопасного поведения.

Значительная часть сексуальных преступлений в отношении детей совершается в семье или лицами, хорошо знакомыми ребенку¹¹, что обуславливает высокую латентность этих деяний. Это обстоятельство определяет особую значимость для предупреждения сексуальных преступлений в отношении детей законодательного закрепления порядка передачи специалистами, работающими с ними, информации о любой ситуации, когда имеются разумные основания полагать, что ребенок стал жертвой сексуальной эксплуатации или сексуальных злоупотреблений. Это требование предусмотрено в ст. 12 Конвенции.

К числу специалистов, постоянно работающих с детьми, могут быть отнесены педагогические и медицинские работники, а также специалисты учреждений социального обслуживания. Эти лица в процессе своей профессиональной деятельности получают доступ к конфиденциальной информации, включая персональные данные. Для выполнения требований ст. 12 Конвенции в федеральном законодательстве должны быть закреплены нормы, позволяющие без согласия несовершеннолетнего или его законного представителя передавать в правоохранительные органы информацию о случаях, когда у них есть достаточные основания полагать, что несовершеннолетний пострадал от сексуальной эксплуатации или сексуального посягательства.

В настоящее время только ФЗ «Об Основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (пп. 5 п. 1 ст. 13) позволяет разглашать

врачебную тайну в целях информирования органов внутренних дел о поступлении пациента, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что вред его здоровью причинен в результате противоправных действий. Практика свидетельствует о том, что далеко не во всех случаях сексуальные преступления причиняют вред здоровью ребенка. Это обстоятельство существенно ограничивает профилактический потенциал анализируемой нормы.

ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ст. 6) гарантирует конфиденциальность информации о получателе социальных услуг, ставшей известной специалисту в связи с исполнением профессиональных обязанностей. Предоставление информации о получателе социальных услуг без его согласия или без согласия его законного представителя допускается по запросу правоохранительных органов в связи с проведением расследования или судебным разбирательством либо по запросу органов прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора.

Возможность разглашения конфиденциальной информации только по запросу, отсутствие ответственности за несвоевременную передачу информации ограничивают возможности специалистов учреждений социального обслуживания в сфере защиты детей от сексуальной эксплуатации и сексуального злоупотребления.

Среди обязанностей педагогических работников, установленных ч. 1 ст. 48 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», отсутствует обязанность информировать правоохранительные органы об обучающихся, в отношении которых есть основания полагать, что они пострадали от сексуальной эксплуатации или сексуального злоупотребления.

В настоящее время законодательство в области образования и социального обслуживания не содержит норм, позволяющих нарушать принцип конфиденциальности при обоснованном знании специалистов о том, что ребенок стал жертвой сексуальной эксплуатации или сексуальных злоупотреблений. В такой ситуации не представляется возможным в полном объеме выполнить требования ч. 2 ст. 12 Конвенции об установлении законодательных

¹⁰ Администратор образования. 2013. № 16. С. 17.

¹¹ *Дюгадина М. А., Пережогин Л. О.* Сексуальное насилие над детьми. Выявление, профилактика, реабилитация потерпевших // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 4.

или иных мер, поощряющих любое лицо, владеющее информацией или имеющее обоснованные подозрения о фактах сексуальной эксплуатации или сексуальных злоупотреблений в отношении детей, сообщать о них компетентным органам.

Уголовно-правовое предупреждение преступлений традиционно рассматривается как система мер, основанная на применении или угрозе применения уголовного наказания. С такой точкой зрения в полной мере согласиться нельзя, поскольку помимо наказания в систему мер государственного принуждения, регламентируемых уголовным законом, входят принудительные меры медицинского характера.

Также следует учитывать, что исключительно ужесточением наказания вряд ли можно повысить эффективность предупреждения сексуальных преступлений против детей¹². В Конвенции особое внимание уделяется профилактическим мерам, не связанным с наказанием.

Статья 28 Конвенции определяет перечень обстоятельств, повышающих общественную опасность сексуальных преступлений в отношении детей. Они могут включаться в признаки объективной стороны состава преступления либо рассматриваться в качестве обстоятельства, отягчающего наказание. Из семи обстоятельств, выделенных в ст. 28 Конвенции, шесть уже учтены в Уголовном кодексе РФ. Признаком, не нашедшим отражения в отечественном уголовном законодательстве, является совершение преступления членом семьи или лицом, проживающим совместно с ребенком, т.е. инцест.

На повышенную общественную опасность инцеста и необходимость его криминализовать авторы указывают уже длительное время¹³. Реализация этих предложений позволит запретить под угрозой уголовного наказания вовлечение детей в возрасте от 16 до 18 лет в ненасильственные сексуальные отношения с близкими родственниками, а также с усыновителями и попечителями. Такой подход полностью соответствует и букве, и духу Конвенции.

Педофилия, лежащая в основе совершения большинства сексуальных преступлений в отношении детей, отражает наличие у виновного глубинных нарушений личности, зачастую связанных с травматическим детским опытом¹⁴. В связи с этим особое внимание среди профилактических мер Конвенция уделяет мерам, направленным на коррекцию личности педофилов. Мерам коррекционного характера в отношении лиц, совершивших сексуальные преступления в отношении детей, посвящена глава V Конвенции. Принципы оказания коррекционной помощи лицам, совершившим сексуальные преступления против детей, изложены в ст. 15 Конвенции. Они включают:

- направленность на предотвращение или минимизацию опасности совершения повторных преступлений сексуального характера в отношении детей;
- доступность коррекционных мер в процессе уголовного судопроизводства, во время отбывания наказания и после освобождения из мест лишения свободы;
- коррекционные меры реализуются органами здравоохранения и социальными службами в тесном сотрудничестве с органами исполнения наказания и органами, отвечающими за профилактическую работу с лицами, имеющими судимость за сексуальные преступления против детей;
- реализация коррекционных мер сопровождается оценкой риска повторного совершения сексуальных преступлений против детей.

Применительно к лицам с устойчивыми аномалиями психики мер, отличных от уголовного наказания, но при этом направленных на предупреждение преступлений, устранение причин и условий, порождающих их или способствующих им, являются принудительные меры медицинского характера (ПММХ). Однако следует отметить, что ПММХ носят исключительно медицинский характер и не включают меры социального характера (например, психологическую помощь), как это предполагает Конвенция.

¹² Дьяченко А. П., Цымбал Е. И. Уголовно-правовая охрана детей от сексуальных посягательств: опыт России и зарубежных стран // Lex Russica. 2014. № 11. С. 1304–1315.

¹³ Дьяченко А., Цымбал Е. Инцест и его уголовно-правовая оценка // Уголовное право. 2014. № 2. С. 27–32.

¹⁴ Антонян Ю. М., Ткаченко А. А., Шостакович Б. В. Криминальная сексология / под ред. Ю. М. Антоняна. М. : Спарк, 1999. 464 с. ; Салпагарова С. Р. Зарубежный опыт выявления педофилов правоохранительными органами // Вопросы ювенальной юстиции. 2008. № 6. С. 17–21.

В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 97 УК РФ лицам, которые совершили в возрасте старше 18 лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, и страдают расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, могут быть назначены ПММХ. Эта норма, по сравнению с Конвенцией, существенно ограничивает круг лиц, к которым может быть применено коррекционное воздействие. Так, ПММХ не могут распространяться на следующие группы лиц:

- подозреваемых, обвиняемых и подсудимых, поскольку назначаются решением суда после завершения процесса уголовного судопроизводства;
- на лиц от 14 до 18 лет;
- на лиц, которым не был установлен диагноз «педофилия».

Наибольшую значимость, с позиции авторов, имеют две последние группы. Анализ практики убедительно свидетельствует о том, что нарушения сексуального поведения, приводящие к совершению сексуальных посягательств в отношении детей, могут быть не только у подростков от 14 до 18 лет, но и у детей 10–12 лет, т.е. до достижения возраста наступления уголовной ответственности. При этом к малолетним правонарушителям не применяют ПММХ, а несовершеннолетние преступники получают необходимую медицинскую помощь в неполном объеме (только в период исполнения наказания).

В качестве примера приведем следующее уголовное дело. 21 ноября 2014 г. решением Останкинского районного суда г. Москвы за совершение насильственных действий сексуального характера в форме лесбиянства была осуждена 15-летняя К. Преступление было совершено в отношении 13-летней потерпевшей. Суд признал К. ограниченно вменяемой и назначил ей ПММХ, но только на период исполнения наказания. Вне сомнения, что глубина имеющихся у К. поведенческих нарушений требует продолжения применения коррекционных мер и после освобождения из мест лишения свободы.

Одной из причин совершения сексуальных преступлений в отношении детей может быть синдром расторможенности влечений и недифференцированности сексуального влечения по объекту. Как правило, эти нарушения сексуального поведения являются следствием слабоумия. Таким лицам в случае признания их ограниченно вменяемыми ПММХ могут назначаться только на период исполнения наказания. Слабоумие неизлечимо, коррекция поведения указанных лиц возможна только в случае постоянного приема ими психотропных препаратов. Однако действующее законодательство не допускает применения ПММХ после завершения срока наказания, если не был установлен диагноз «педофилия». Лица же с синдромом расторможенности влечений и недифференцированности сексуального влечения по объекту представляют для детей не меньшую опасность, чем педофилы.

Большой профилактический эффект специфических мер коррекционного воздействия отмечают многие авторы¹⁵. Директор ФСКН В. П. Иванов предлагает новую модель профилактики наркомании, одним из элементов которой является реализация принципа «лечение вместо наказания», когда в отношении лиц с наркотической зависимостью наказание заменяется ПММХ¹⁶.

Применительно к лицам, совершившим сексуальные преступления против детей, в качестве специфической коррекционной меры можно рассматривать длительное подавление аномального сексуального влечения с помощью антиандрогенных препаратов, которое называют химической кастрацией (ХК). Конвенция допускает применения ХК в качестве одной из мер коррекционного воздействия для лиц, совершивших сексуальные преступления против детей.

Не являясь панацеей, ХК позволяет на период получения лицом соответствующих препаратов существенно снизить риск повторного совершения сексуальных преступлений против детей. Добровольная ХК применяется в ряде штатов США, Великобритании, Германии, Дании, Канаде, Израиле, Норвегии, Польше, Швеции и во Франции¹⁷.

¹⁵ Косевич Н. Р. *Иные меры уголовно-правового характера как проявление предупредительной и правозащитной направленности уголовной политики Российской Федерации в судебных решениях* // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Иванов В. П. *О формировании правовых институтов реализации новой национальной антинаркотической модели* // Наркоконтроль. 2011. № 4. С. 2–4.

¹⁷ Сухаренко А. *Дети в приоритете* // ЭЖ-Юрист. 2013. № 35. С. 14.

На целесообразность закрепления ХК в качестве одной из разновидностей ПММХ авторы указывали ранее¹⁸. Однако до настоящего времени в Российской Федерации не создана правовая база, позволяющая применять указанную меру. Затягивание внедрения ХК, по мнению авторов, связано с тем, что научная дискуссия об эффективности ХК, об оптимальном порядке ее применения подменяется эмоциональными оценками ХК как средневековой жестокости и членовредительства¹⁹.

Согласно ст. 7 Конвенции всем лицам, опасаящимся, что они могут совершить сексуальное преступление против ребенка, должен быть обеспечен доступ к коррекционным программам. Такие программы следует относить к мерам общей профилактики, поскольку лицо еще не совершило преступления. Будучи добровольными, эти программы могут реализовываться в рамках действующего отечественного законодательства. Нерешенным в настоящее время остается вопрос о возможности полного или частичного государственного финансирования этой помощи.

Как уже отмечалось, значительная часть сексуальных преступлений против детей совершается родителями или лицами, их заменяющими. В этих случаях, согласно п. 3 ст. 14 Конвенции, национальное законодательство должно предусматривать возможность изоляции жертвы от опасной семейной среды. Условия и продолжительность такой изоляции определяются исходя из интересов ребенка. Лишение родительских прав является наиболее эффективной мерой, исключающей возможность общения с ребенком родителя, осужденного за инцест.

Л. М. Пчелинцева справедливо указывает на то значение, которое имеет Семейный кодекс России для защиты прав и обеспечения безопасности детей в сфере семейных отношений, а также на необходимость приближения отечественного законодательства к международно-правовым стандартам²⁰. Статья 69 Семейного

кодекса РФ в качестве одного из оснований лишения родительских прав предусматривает покушение на половую неприкосновенность ребенка.

В настоящее время УК РФ не знает такой меры, как лишение родительских прав. Однако следует отметить, что ранее лишение родительских прав использовалось как наказание за совершение преступлений, предусмотренных п. «б» ст. 20, ст. 31 УК РСФСР 1926 г.

Отказ от использования лишения родительских прав в качестве дополнительного наказания объясняется тем, что эта мера выступает не карой для родителя, а средством защиты интересов ребенка. Это приводит к тому, что после осуждения лица за инцест необходимо обращение с иском в суд для лишения его родительских прав. На практике далеко не во всех случаях осуждения за инцест родитель лишается родительских прав и, следовательно, он может претендовать на участие в воспитании ребенка, общение с ним, что противоречит интересам последнего.

УК РФ, помимо наказания, включает самостоятельный институт — иные меры уголовно-правового характера. Указанные меры не являются наказанием, их карательное воздействие минимизировано. Назначаются они судом только в случае совершения преступления или общественно опасного деяния и служат решению задач, стоящих перед уголовным законодательством, в том числе задач охраны личных прав и предупреждения повторных преступлений²¹. Такое понимание мер уголовно-правового характера позволяет, на наш взгляд, дополнить их лишением родительских прав при осуждении родителей за инцест.

Среди мер, направленных на предупреждение сексуальных преступлений против детей, Конвенция значительное внимание уделяет виктимологической профилактике, которую условно можно подразделить на общую и индивидуальную.

¹⁸ Цымбал Е. И., Дьяченко А. П. Меры социально-медицинского контроля в отношении педофилов // Материалы общероссийской конференции психиатров. М., 2008. С. 176–179.

¹⁹ Мусаелян М. Ф. Химическая кастрация педофилов: новый способ предупреждения сексуальных преступлений или средневековая жестокость? // Адвокат. 2009. № 12. С. 21–26.

²⁰ Пчелинцева Л. М. Обеспечение безопасности несовершеннолетних граждан семейно-правовыми средствами // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 21–29.

²¹ Акутаев Р. М. Понятие и система мер уголовно-правового характера, их отличие от наказания // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 44–48.

Под общей виктимологической профилактикой понимают систему мер по выявлению и устранению особенностей поведения, повышающих риск совершения преступлений. Указанные меры направлены на население в целом либо крупные социальные либо демографические группы (например, женщин).

Индивидуальная виктимологическая профилактика направлена на определенную категорию лиц, например на детей, пострадавших от сексуальных преступлений, и может осуществляться по двум направлениям:

- установление законодательных процедур, делающих процесс уголовного судопроизводства доброжелательным к потерпевшим, исключаящих их дополнительную психологическую травматизацию; оказание потерпевшим комплекса реабилитационных мероприятий, направленных на устранение у них негативных последствий преступления, прежде всего психологических;
- выявление лиц, у которых имеются поведенческие нарушения, существенно повышающие риск совершения в их отношении определенной категории преступлений; значительную часть этой группы составляют лица, пострадавшие от сексуальных латентных преступлений.

С учетом того, что большинство сексуальных преступлений в отношении детей совершаются внутри семьи либо лицами, близко и хорошо знакомыми с потерпевшими, важность психологических факторов в механизме виктимного поведения несовершеннолетних особенно велика²². В случаях педофилии и инцеста личность ребенка, длительное время проживавшего в грубо искаженной семейной обстановке, неизбежно претерпевает существенные изменения.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 432-ФЗ (в ред. от 21.07.2014, вступающей в законную силу с 01.01.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве»²³ реализовал основные из комплекса мер индивидуальной виктимологической профилактики сексуальных преступлений против детей, предусмотренных ст. 31 Конвенции. К этим мерам, в частности, можно отнести следующие:

- запрещение распространения информации, указывающей на личность несовершеннолетнего потерпевшего, не достигшего 16-летнего возраста, по уголовному делу, либо информации, содержащей описание полученных им в связи с преступлением физических или нравственных страданий, повлекших причинение вреда здоровью несовершеннолетнего или его психическое расстройство, или иные тяжкие последствия УК РФ (ч. 3 ст. 137);
- получение потерпевшим или его законным представителем в обязательном порядке информации о прибытии осужденного к лишению свободы к месту отбывания наказания, о выездах осужденного за пределы учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы, о времени освобождения осужденного из мест лишения свободы в случае, если потерпевший или его законный представитель сделают соответствующее заявление до окончания прений сторон (п. 21.1 ст. 42 УПК РФ);
- получение потерпевшим или его законным представителем права требовать от администрации учреждения, исполняющего наказание, уведомления об освобождении осужденного при наличии соответствующего определения или постановления суда, при этом администрация обязана уведомить об этом не позднее чем за 30 дней до освобождения осужденного и при досрочном освобождении осужденного — в день освобождения (ст. 172.1 УИК РФ);
- обеспечение дознавателем, следователем или судом участия адвоката в качестве представителя потерпевшего по ходатайству законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего, не достигшего возраста 16 лет, в отношении которого совершено преступление против половой неприкосновенности (ч. 2.1. ст. 45 УПК РФ).

Зарубежные криминологи длительное время обсуждают опасность так называемой вторичной виктимизации, указывая на то, что участие ребенка в процессе уголовного судопроизводства и необходимость многократно рассказывать о совершенном преступлении могут приносить ему больший вред, чем само

²² Галушко Д. М. Ювенальная виктимология: криминологические и социально-психологические проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 3–8.

²³ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6997.

преступление²⁴. С такой точкой зрения вряд ли можно согласиться полностью, поскольку она ставит под сомнение возможность создания правосудия, доброжелательного к несовершеннолетним потерпевшим.

Задача снижения психотравмирующего воздействия участия детей, пострадавших от сексуальных преступлений, в процессе уголовного судопроизводства была поставлена в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. Следует отметить, что решение этой задачи не требует значительных финансовых затрат. Соответствующие программы реализуются во многих странах Центральной и Восточной Европы²⁵.

Федеральным законом от 28.12.2013 № 432 в ст. 191 УПК РФ были внесены существенные изменения. Так, при допросе несовершеннолетних потерпевших и свидетелей по делам о сексуальных преступлениях обязательно участие психолога, а не педагога, как это было ранее. Сокращена длительность допроса несовершеннолетних свидетелей и потерпевших, которая теперь зависит от их возраста; установлена возможность проведения видеозаписи допроса указанных лиц.

На первый взгляд, реализация указанных мер создает правосудие, доброжелательное к детям, как того требуют Конвенция (ст. 35, 36) и Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 гг. Однако на практике ситуация не столь благоприятна.

Во-первых, изменения были внесены только в ст. 191 УПК РФ, регламентирующую следственные действия в рамках этапа досудебного производства. Диспозиция ст. 280 УПК РФ, увы, не претерпела изменений. При рассмотрении дела судом участие в допросе несовершеннолетних потерпевших и свидетелей по делам о сексуальных преступлениях может принимать участие только педагог. Это приводит к ухудшению правового положения детей-потерпевших по следующим причинам:

— на этапе предварительного расследования в допросе может участвовать только психолог, а при допросе в суде — только педагог, что исключает существовавшую ранее возможность сопровождения ребенка одним

специалистом на всех этапах производства уголовного расследования;

— согласно п. 62 ст. 5 УПК РФ педагог — педагогический работник, выполняющий в образовательной организации или в организации, осуществляющей обязанности по обучению и воспитанию обучающихся (например, учитель, воспитатель детского сада), не имеющие специальных познаний в области психологических особенностей несовершеннолетних потерпевших, вряд ли могут оказать им эффективную поддержку в судебном заседании.

Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации по вопросу участия потерпевших при рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора»²⁶ не затронул проблем поддержки потерпевших в процессе рассмотрения дела судом.

Конвенция устанавливает обязательность видеозаписи всех опросов и допросов несовершеннолетних потерпевших, а в случаях необходимости — и несовершеннолетних свидетелей (п. 2 ст. 35). Кроме того, видеозапись допроса потерпевшего, согласно Конвенции, может использоваться при рассмотрении дела в качестве доказательства, заменяющего непосредственный допрос ребенка в суде.

Согласно ч. 5 ст. 191 УПК РФ применение видеозаписи является обязательным при производстве следственных действий с участием несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, за исключением случаев, если несовершеннолетний потерпевший или свидетель либо его законный представитель возражают против этого.

Допрос ребенка, особенно младше 7 лет (а детей этого возраста немало среди потерпевших от сексуальных преступлений), представляет особую сложность для следователя. Видеозапись допроса фиксирует все его ошибки, которые можно устранить при традиционном допросе, когда следователь самостоятельно составляет протокол. Понятно, что использование видеозаписи в процессе допро-

²⁴ Trube-Becker A. Gewalt gegen das Kind. München, 1987. S. 29–31.

²⁵ Ведение допроса ребенка, ставшего жертвой сексуального насилия. Международный опыт в области потерпевших детей в рамках судебной процедуры. Сборник эффективных методик. М. : БИСЕ, 2013.

²⁶ Российская газета. 2015. 6 апр.

са значительно усложняет работу следователя и суда. С учетом того, что для видеозаписи допроса необходимо получить согласие ребенка или его законного представителя, отмеченное обстоятельство нередко приводит к массовому отказу законных представителей потерпевших от использования видеозаписи.

Полагаем, что позиция законных представителей потерпевших существенно изменилась бы в случае законодательного закрепления тождества видеозаписи допроса на этапе досудебного производства по делу допросу несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля в суде.

Не в полной мере выполняется требование п. 1 ст. 34 Конвенции о специализации лиц, участвующих в расследовании сексуальных преступлений против детей. Отсутствие у следователей, государственных обвинителей и судей необходимых познаний в области психологии детей, ставших жертвами сексуальных преступлений, существенно снижает эффективность законодательных новелл, призванных защитить их интересы.

Следует также отметить, что Федеральный закон от 28.12.2013 № 432-ФЗ затронул стадии доследственной проверки. Несмотря на ответственность решений, принимаемых в ходе проверки, порядок ее проведения, особенно с точки зрения охраны прав детей, практически не урегулирован.

Помимо защиты прав потерпевших важнейшим направлением виктимологической профилактики является оказание им психологической помощи. В число задач, сформулированных в Национальной стратегии действий в интересах детей, включена организация деятельности учреждений, специалистов, волонтеров по социально-психологической реабилитации детей — жертв насилия.

В настоящее время основную роль в оказании социальной поддержки и психологической помощи играют учреждения социального обслуживания. С 1 января 2015 г. деятельность этих учреждений регулируется Федеральным законом № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»²⁷. Любые социальные услуги оказываются только при признании лица нуждающимся в социальном обслуживании. Основания для

признания ребенка или взрослого нуждающимся в социальном обслуживании перечислены в ст. 15 названных Основ, однако, они не предусматривают такую категорию лиц, как потерпевшие.

Основание «наличие ребенка или детей, испытывающих трудности в социальной адаптации», может быть использовано для признания нуждающимися в социальном обслуживании несовершеннолетних потерпевших и их родителей. При этом согласно ст. 31 Основ социальные услуги, включая психологическую помощь, бесплатно вправе получать только дети.

Совершеннолетние потерпевшие или лица, опасаясь того, что они могут совершить сексуальное посягательство в отношении ребенка, в настоящее время не могут быть признаны нуждающимися в социальном обслуживании только по этим основаниям. Как видим, Федеральный закон № 442-ФЗ существенно ограничил возможности получения бесплатной социально-психологической помощи несовершеннолетним потерпевшим и членам их семей.

После ратификации Конвенции был принят ряд законов, направленных на имплементацию ее положений. Но их оказалось недостаточно для выполнения ее требований в части профилактики сексуальных посягательств против детей. Более того, из-за отсутствия системного подхода к совершенствованию законодательства возникли противоречия между отечественным законодательством и Конвенцией. В связи с этим работу по имплементации положений Конвенции в законодательство России следует активизировать.

Полагаем, что для имплементации международных Конвенций целесообразно принять специальный федеральный закон, а не решать эту проблему путем внесения изменений и дополнений в разные отрасли законодательства.

К числу приоритетных задач законодательства, по мнению авторов, относится внесение изменений в ст. 280 УПК РФ и в Закон об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации. Необходимо также закрепить в УПК РФ права психолога, что позволит ему эффективно защищать права несовершеннолетних потерпевших.

²⁷ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонян Ю. М., Ткаченко А. А., Шостакович Б. В. Криминальная сексология / под ред. Ю. М. Антоняна. — М., 1999. — 464 с.
2. Ведение допроса ребенка, ставшего жертвой сексуального насилия. Международный опыт в области потерпевших детей в рамках судебной процедуры. Сборник эффективных методик. — М. : БИСЕ, 2013. — 160 с.
3. Догадина М. А., Пережогин Л. О. Сексуальное насилие над детьми. Выявление, профилактика, реабилитация потерпевших // Вопросы ювенальной юстиции. — 2007. — № 4.
4. Иванов В. П. О формировании правовых институтов реализации новой национальной антинаркотической модели // Наркоконтроль. — 2011. — № 4.
5. Пчелинцева Л. М. Обеспечение безопасности несовершеннолетних граждан семейно-правовыми средствами // Журнал российского права. — 2001. — № 6.
6. Салпагарова С. Р. Зарубежный опыт выявления педофилов правоохранительными органами // Вопросы ювенальной юстиции. — 2008. — № 6.

Материал поступил в редакцию 12 апреля 2015 г.

IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS ON PROTECTION OF CHILDREN FROM SEXUAL EXPLOITATION AND FROM SEXUAL ABUSE IN RUSSIA

ANATOLII Petrovich D'iachenko — Doctor of Law, Professor at the Department of Criminal Law and Criminology, Modern Academy of the Humanities (SGA)
[melhior@inbox.ru]
109029, Russia, Moscow, Nizhegorodskaya street, 32, bldg 4.

TSYMBAL Evgenii Iosifovich — PhD in Medicine, Head of the Department of GBU City Resource Centre for Family and Childhood Support "Otradnoe"
[osps201@mail.ru]
127273, Russia, Moscow, Dekabristov street, 22a.

Review. *The authors analyze the presence in Russian legislation of legal framework for implementation of requirements of the Convention of the Council of Europe on protection of children from sexual exploitation and from sexual abuse. The analysis is conducted in three spheres of prevention: general, criminological and victimologic. The changes in legislation that occurred after ratification of the Convention do not allow to fully fulfil its requirements. The absence of a systematic approach in implementation of provisions of the Convention led to an emergence of contradictions between domestic legislation and the Convention. The authors suggest a number of particular proposals for amendment of a provision.*

Keywords: *criminal responsibility, criminal procedural law, general prevention, sex crimes, special preventive care, victimologic preventive care, a child, incest, international legal standards, enforcement measures of medical nature, other enforcement measures of criminal law nature, deprivation of parental rights.*

BIBLIOGRAPHY

1. Antonyan Yu. M., Tkachenko A. A., Shostakovich B. V. Criminal Sexology. Antonyan Yu.M. (ed.) M., 1999. 464 p.
2. Conducting of an interrogation of a child who became a victim of sexual violence. International experience in the field of child victims in the framework of a court procedure. A collection of effective methodologies. — M. — 2013. — 160 p.
3. Dogadina M. A., Perezhogin L. O. Sexual abuse of children. Detection, Prevention, Rehabilitation of Victims. The Issues of Juvenile Justice. 2007. No. 4.
4. Ivanov V. P. About formation of legal institutions of realization of a new national anti drug model. Drug control. 2011. No. 4.
5. Pchelintseva L. M. Provision of security of underage citizens by family and legal means. Zhurnal Rossiiskogo Prava [A Journal of Russian Law]. — No. 6, 2001.
6. Salpagarova S. R. Foreign experience of revelation of paedophiles by law enforcement agencies. The Issues of Juvenile Justice. — 2008. — No. 6.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Н. А. Ныркова*

ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы о возможной трансформации национального уголовного права под влиянием интеграционных процессов, интеграционного потенциала уголовного законодательства как системы внутригосударственных норм, обеспечивающих правовое регулирование условий наступления уголовной ответственности и правовых последствий совершения таможенных (интеграционных) преступлений и выступающих основанием унификации уголовного законодательства государств – членов ЕАЭС.

Ключевые слова: уголовное законодательство, интеграционные процессы, интеграционный потенциал, таможенные преступления, основания унификации

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.195-205

Научные исследования в области уголовного права с достаточной очевидностью свидетельствуют о том, что наряду с прикладными вопросами применения уголовного законодательства серьезному изучению и переосмыслению подвергаются фундаментальные проблемы, составляющие «философский» кар-

кас отрасли, ее мировоззренческие и аксиологические параметры. К ним относятся социальное предназначение уголовного права¹, конституционные основы уголовного права², предмет и метод уголовного права³, уголовная ответственность⁴, механизм уголовно-правового регулирования⁵, системно-структурные

¹ Усс А. В. Социально-интегративная роль уголовного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 1994 ; Анощенкова С. В. Восстановительно-компенсационная функция уголовного права // Библиотека уголовного права и криминологии. 2014. № 3. С. 54–63 ; Задоян А. А. Функции уголовного права: понятие и содержание // Право и политика. 2011. № 6. С. 1035–1045 ; Лановая Г. М. Природа уголовного права и его современное назначение: проблема совместимости // Современное право. 2013. № 11. С. 19–22.

² Антипов С. А. Конституционные основы Общей части уголовного права : монография / отв. ред. А. И. Чучаев. М., 2012.

³ Васильченко А. А. К вопросу о предметах уголовно-правового воздействия и регулирования // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 80–85.

⁴ Антонова Е. Ю. Теоретическая модель корпоративной (коллективной) уголовной ответственности // Lex Russica. 2013. № 8. С. 884–897 ; Ашин А. А., Лошенкова Е. В. Общие вопросы ответственности в уголовном праве : монография. Владимир, 2003.

⁵ Козубенко Ю. В. Исследование механизма уголовно-правового регулирования на межотраслевом уровне // Lex Russica. 2013. № 6. С. 655–661 ; Кропачев Н. М. Механизм уголовно-правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. СПб., 2000.

© Ныркова Н. А. , 2016

* Ныркова Наталья Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Южно-Российского института — филиала РАНХиГС при Президенте РФ, полковник таможенной службы в отставке

nyrkowa@mail.ru

344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70

проблемы уголовного права⁶. Представляется, что особое и весьма значимое место среди этих проблем должно быть отведено поиску научных подходов к возможной трансформации национального уголовного права под влиянием интенсивных интеграционных процессов, оптимальным моделям соотношения национального и международного уровней уголовно-правового регулирования. Основания для такого вывода дает анализ развития современной практики интеграционного сотрудничества.

Региональная экономическая интеграция как закономерное последствие расширения и интенсификации экономически детерминированных глобализационных процессов обоснованно характеризуется в науке как сущностная черта современной эпохи⁷, с неизбежностью влекущая правовую интеграцию. При этом доктрина принимает и качественно отвечает на самые актуальные вызовы в этой области⁸.

Специфика уголовного права как отрасли права, задачами которой являются охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений (ч. 1 ст. 2 Уголовного кодекса РФ) во многом предопределяет

его известный консерватизм, слабую подверженность современным процессам интернационализации права. Монополия государства на установление преступности и наказуемости общественно опасных деяний (уголовно-правовой суверенитет) справедливо рассматривается как важнейшая составляющая государственного суверенитета⁹. Вместе с тем динамика региональной интеграции с участием России уже не позволяет уголовному праву оставаться исключительно в пределах национальных границ, в стороне от общих процессов правовой интеграции как деятельности, «специально направленной на обеспечение сбалансированного, бесконфликтного функционирования правовых систем»¹⁰. Полагаем, что выводы об ошибочности противопоставления (тенденция приоритетного развития либо международного, либо национального права), о необходимости объективного анализа и обоснованных оценок противоречивого переплетения их институтов и норм¹¹ в полной мере распространяются и на уголовное право.

Главным приоритетом для России в сфере интеграции на сегодняшний день признается развитие проекта Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана¹², на базе которых с 1 января 2015 года начал функционировать Евразийский экономический союз¹³ (ЕАЭС). Международно-

⁶ Бойко А. И. Система и структура уголовного права : в 3 т. Ростов н/Д, 2007–2008 ; Пикуров Н. И. Теоретические проблемы межотраслевых связей уголовного права : дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 1998.

⁷ Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства : науч. изд. / Н. Г. Доронина, В. Ю. Лукьянова, Н. Г. Семилютина и др. М. : ИЗИСП, Контракт, 2012.

⁸ Например: Бахин С. В. Сотрудничество государств по сближению национальных правовых систем (унификация и гармонизация права) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003 ; Капустин А. Я. Международное право и вызовы XXI века // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 5–19 ; Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза : монография / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012 ; Кашкин С. Ю. Тенденции развития интеграционного права в контексте глобализации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 1. С. 3–12 ; Он же. Интеграционное право в современном мире. М. : Проспект, 2015 ; Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве : монография / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2013 ; Рахманова Е. Н. Защита прав человека от преступности в условиях глобализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2010.

⁹ Генрих Н. В. Предмет и метод уголовно-правового регулирования. С. 347–349.

¹⁰ Бахин С. В. Указ. соч. С. 11.

¹¹ Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографич. учебник. М., 2008. С. 63.

¹² Россия и интеграционные объединения : Интервью проф. кафедры мировых политических процессов МГИМО (У) МИД России д.э.н. С. А. Афонцева // URL: <http://www.mgimo.ru/news/inno/document240431.phtml> (дата обращения: 15.02.2015).

¹³ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) // URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 15.02.2015).

правовая база, обеспечивающая его создание и развитие, порождает для государств — членов Таможенного союза (а с 1 января 2015 года — ЕАЭС) определенные обязательства в уголовно-правовой сфере. Данные обязательства вытекают из Договора об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза¹⁴ (далее — Договор) и Соглашения о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств — членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях¹⁵ (далее — Соглашение). Эти обязательства заключаются в том, что государства — члены межгосударственного интеграционного объединения должны «принять меры по внесению изменений в свое законодательство, предусматривающее уголовную... ответственность за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Сторон, и приведению к единообразному определению противоправности таких деяний» (ч. 2 ст. 3 Договора).

Ранее нами выдвигался и обосновывался тезис о том, что формирование единообразного подхода к определению противоправности криминальных нарушений таможенного законодательства Таможенного союза видится в рамках интеграционного уголовного права, являющегося неотъемлемой частью интеграционного права Таможенного союза, логически замыкающим процесс его создания путем установления унифицированных норм уголовной ответственности за нарушение унифицированных правил осуществления экономической деятельности на единой таможенной территории Таможенного союза¹⁶. Решение этой задачи предполагает, на наш взгляд, выявление и анализ **интеграционного потенциала уголовного законодательства, понимаемого как система внутригосударственных уголовно-правовых норм, обеспечивающих правовое регулирование условий наступления ответственности и правовых последствий совершения таможенных (интеграционных) преступлений и выступающих основанием унификации уголовного законодательства государств — чле-**

нов Таможенного союза (с 1 января 2015 г. — ЕАЭС). Сформулированное выше определение позволяет перечислить основные признаки интеграционного потенциала уголовного законодательства и раскрыть их содержание.

Интеграционный потенциал внутригосударственного уголовного законодательства выражают прежде всего уголовно-правовые нормы о таможенных преступлениях.

Этот вывод обусловлен вытекающими из ч. 2 ст. 3 Договора обязательствами для государств — членов Таможенного союза по единообразному определению противоправности преступных нарушений таможенного законодательства Таможенного союза и государств-членов. В свою очередь, качественная реализация этих обязательств с необходимостью предопределяет обоснованный ответ на три вопроса:

- 1) что следует понимать под преступным нарушением таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза;
- 2) какие составы преступлений, предусмотренные внутригосударственным уголовным законодательством, следует относить к нарушениям таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза;
- 3) насколько адекватно внутригосударственное уголовное законодательство отражает преступные нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза?

Ответа на первые два вопроса УК РФ (так же, как и уголовное законодательство других государств — членов Таможенного союза) не содержит, поскольку не обособляет таможенные преступления в структуре Особенной части, а регламентирует их в главах «Преступления в сфере экономической деятельности», «Преступления против общественной безопасности», «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» двух самостоятельных разделов — «Преступления в сфере экономики» и «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Естественным следствием этого яв-

¹⁴ Бюллетень международных договоров. 2013. № 4. С. 22–26.

¹⁵ Там же. С. 16–22.

¹⁶ Ныrkova Н. А. Интеграционное уголовное право Таможенного союза: постановка проблемы // Lex Russica. 2014. № 11. С. 1338–1345.

ляется широкий диапазон научных взглядов на таможенные преступления: от игнорирования их как относительно самостоятельного вида преступлений¹⁷ до различных наименований и перечней данных преступлений¹⁸.

Полагаем, что в условиях многообразия научных подходов к пониманию и видам таможенных преступлений, а также с учетом целей настоящей статьи необходимо еще раз проанализировать сущностные признаки преступных нарушений таможенного законодательства, которые помогут отнести к ним конкретные составы преступлений, предусмотренные УК РФ, а также дать оценку полноте и соответствию этих составов задачам уголовно-правового регулирования в таможенной сфере.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) под таможенным регулированием в Таможенном союзе понимается правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных от-

ношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами. Следовательно, главная видовая особенность преступных нарушений таможенного законодательства заключается в том, что они совершаются в ходе перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза. Иначе говоря, это криминальные нарушения порядка перемещения предметов через таможенную границу Таможенного союза. Именно это свойство рассматриваемых преступлений свидетельствует о посягательстве на общие интеграционные ценности, обусловленные наличием единой таможенной территории Таможенного союза, пределы которой и являются его таможенной границей (ст. 2 ТК ТС).

Однако помимо этого анализ п. 1 ст. 1 ТК ТС позволяет установить, что преступные нарушения таможенного законодательства могут выражаться в несоблюдении целого ряда норм таможенного регулирования как специальных предписаний в области таможенной деятельности на территории Таможенного союза. Так, например, объективная сторона состава невозвращения на территорию Российской Федерации культурных ценностей не включает их перемещение через таможенную границу Таможенного союза в качестве обяза-

¹⁷ Волженкин Б. В. Экономические преступления. СПб., 1999. С. 57–58 ; Клепицкий И. А. Система хозяйственных преступлений. М., 2005. С. 44–45 ; Кругликов Л. Л. Экономические преступления: понятие, виды, вопросы дифференциации ответственности // Налоговые и иные экономические преступления. Ярославль, 2000. С. 10 ; Лопашенко Н. А. Преступления в сфере экономической деятельности : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. С. 8 ; Пикуров Н. И. Четвертая пятилетка УК РФ: востребованность норм об ответственности за экономические преступления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 10. С. 29–35.

¹⁸ Например: Диканова Т. А. Актуальные проблемы борьбы с таможенными преступлениями : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 11, 14, 19, 29, 32–62 ; Уголовное право России. Особенная часть : учебник / С. А. Балеев, Л. Л. Кругликов, А. П. Кузнецов [и др.] / под ред. Ф. Р. Сундунова, М. В. Талан. М., 2012. С. 264–272, 367–378 ; Грачев О. В. Специальная профилактика таможенных преступлений на современном этапе // Российский следователь. 2012. № 24. С. 46–48 ; Он же. Понятие преступлений, посягающих на экономическую безопасность Российской Федерации в сфере таможенной интеграции // Адвокатская практика. 2012. № 6. С. 41–42 ; Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части : учебник / Т. Б. Басова, Е. В. Благов, П. В. Головненков и др. / под ред. А. И. Чучаева. М., 2013 ; Чучаев А. И., Иванова С. Ю. Таможенные преступления в новом УК РФ // Государство и право. 1998. № 11. С. 40–46. Обстоятельный обзор сложившихся в науке подходов к понятию и видам таможенных преступлений см.: Бусел С. А. Актуальные проблемы классификации таможенных преступлений // Вестник Калининград. юрид. института МВД России. 2011. № 1. С. 30–34 ; Жбанков В. А. Криминалистическая характеристика таможенных преступлений : монография. М., 2012. С. 8–10 ; Иванова С. Ю. Уголовно-правовое обеспечение деятельности таможенных органов России : дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 1999. С. 81–91 ; Туленев А. И. Актуальные проблемы терминологии и понятия таможенных преступлений // Вестник Костром. гос. ун-та им. Н. А. Некрасова. 2012. № 5. С. 211–215.

тельного признака, оно находится за рамками состава. Вместе с тем культурные ценности, перемещаемые через таможенную границу Таможенного союза, подлежат обязательно таможенному декларированию; перечень культурных ценностей, подлежащих контролю при перемещении через таможенную границу Таможенного союза, определен разделом 2.20 Единого перечня товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государств — членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в торговле с третьими странами, утвержденного Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) от 16 августа 2012 года № 134¹⁹. Этим же Решением утверждено Положение о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза культурных ценностей, документов национальных архивных фондов и оригиналов архивных документов. В соответствии с нормами Соглашения между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 г.²⁰ культурные ценности, ввозимые физическими лицами, освобождаются от уплаты таможенных платежей вне зависимости от их стоимости и веса. Следовательно, преступление, предусмотренное ст. 190 УК РФ, хотя и совершается не при пересечении таможенной границы Таможенного союза, все же способно нарушить целый комплекс норм таможенного законодательства Таможенного союза.

Аналогичный вывод можно сделать в отношении спорных составов уклонения от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Рос-

сийской Федерации (ст. 193 УК РФ)²¹, совершения валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на счета нерезидентов с использованием подложных документов (ст. 193.1 УК РФ)²², уклонения от уплаты таможенных платежей²³. С учетом вышеизложенного полагаем, что интегративным материально-правовым признаком таможенных преступлений является нарушение ими норм таможенного законодательства Таможенного союза.

Таким образом, ядром, смысловым и нормативным стержнем преступных нарушений таможенного законодательства являются нормы Особенной части УК РФ, регламентирующие ответственность за общественно опасные деяния, совершаемые при перемещении товаров или иных предметов через таможенную границу Таможенного союза, а также выражающиеся в других предусмотренных УК РФ нарушениях законодательно закрепленных правил таможенной деятельности на территории Таможенного союза. Отмеченное обстоятельство, на наш взгляд, позволяет включить в их число составы преступлений, предусмотренные ст. 189, 190, 193, 193.1, 194, 200.1, 200.2, 226.1, 229.1 УК РФ. Как видим, нормы о таможенных преступлениях, характеризующие интегративный потенциал УК РФ, выходят за рамки главы 22 УК РФ. Специальные виды контрабанды, указанные в ст. 226.1 и 229.1 УК РФ, также следует относить к преступным нарушениям таможенного законодательства.

Вопрос об адекватности норм внутригосударственного законодательства преступным нарушениям таможенного законодательства Таможенного союза может быть предметом самостоятельного научного исследования. Для

¹⁹ Решение ЕЭК «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» // URL: <http://www.eurasiancommission.org/docs/Download.aspx?IsDlg=0&ID=176&print=1> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁰ Соглашение о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском // URL: <http://www.eurasiancommission.org/docs/Download.aspx?IsDlg=0&ID=3059&print=1> (дата обращения: 15.02.2015).

²¹ Диканова Т., Остапенко В. Нужна ли декриминализация преступления, предусмотренного ст. 193 УК РФ? // Уголовное право. 2011. № 2. С. 4–9; Кочубей М. А. Безопасность в сфере таможенной деятельности: уголовно-правовой и криминологический аспект. М., 2005. С. 40.

²² Введена в УК РФ Федеральным законом от 28.06.2013 № 134 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Из числа таможенных преступлений его исключают, например, Л. Д. Гаухман и С. В. Максимов (см.: Гаухман Л. Д., Максимов С. В. Преступления в сфере экономической деятельности. М., 1998. С. 17–18, 47).

целей настоящей статьи ограничим его рамками сравнительного анализа уголовных кодексов государств — членов Таможенного союза.

Уголовный кодекс Республики Беларусь²⁴ (УК РБ) позволяет отнести к таможенным преступлениям следующие: невозвращение из-за границы валюты (ст. 225), контрабанда (ст. 228), незаконный экспорт или передача в целях экспорта объектов экспортного контроля (ст. 229), невозвращение на территорию Республики Беларусь историко-культурных ценностей (ст. 230), уклонение от уплаты таможенных платежей (ст. 231). Все перечисленные составы преступлений включены в главу 25 «Преступления против порядка осуществления экономической деятельности» раздела VIII «Преступления против собственности и порядка осуществления экономической деятельности» УК РБ.

Анализ Уголовного кодекса Республики Казахстан²⁵ (УК РК) дает возможность сформировать следующий перечень таможенных преступлений: экономическая контрабанда (ст. 234), невозвращение из-за границы средств в национальной и иностранной валюте (ст. 235), уклонение от уплаты таможенных платежей и сборов (ст. 236), незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники (ст. 275), контрабанда изъятых из обращения предметов или предметов, обращение которых ограничено (ст. 286). При этом ст. 234–236 включены в главу 8 «Уголовные правонарушения в сфере экономической деятельности», а ст. 275, 286 — в главу 10 «Уголовные правонарушения против общественной безопасности и общественного порядка» УК РК. Таким образом, важной особенностью УК РК, в отличие от уголовного законодательства других государств — членов Таможенного союза, является введение в законодательный оборот понятия

«уголовные правонарушения», которые подразделяются на преступления и уголовные проступки. С учетом этого обстоятельства рассматриваемые нами уголовные правонарушения относятся как к категории преступлений (ч. 2, 3 ст. 234, ч. 2, 3 ст. 236, ст. 275, 286 УК РК), так и к категории уголовных проступков (ч. 1 ст. 234, ч. 1 ст. 236 УК РК).

10 октября 2014 г. подписан, а 2 января 2015 г. вступил в действие Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС) от 29 мая 2014 г.²⁶ В соответствии со ст. 1 данного Договора Республика Армения присоединяется к Договору о ЕАЭС, а также другим заключенным в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства международным договорам, входящим в право ЕАЭС. Это делает необходимым выявление норм о таможенных преступлениях в Уголовном кодексе Республики Армения²⁷ (УК РА). Как и вышерассмотренное уголовное законодательство государств — членов Таможенного союза, УК РА не выделяет в структуре Особой части таможенные преступления. Уголовно-правовые нормы, предусматривающие ответственность за криминальные нарушения таможенного законодательства, расположены в главе 22 «Преступления против экономической деятельности» раздела 8 «Преступления против собственности, экономики и экономической деятельности» УК РА. К ним относятся злостное уклонение от налогов, пошлин или иных обязательных платежей (ст. 205) и контрабанда (ст. 215).

Таким образом, законодательный срез таможенных преступлений в государствах — членах ЕАЭС свидетельствует об отсутствии согласованного подхода к ответственности за их совершение; различия касаются всех важнейших параметров понятия «таможенные преступления»:

²⁴ УК РБ принят 9 июля 1999 г., вступил в силу 1 января 2001 г. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URK: <http://etalonline.by/?type=text®num=HK9900275> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁵ УК РК принят 3 июля 2014 г., вступил в силу 1 января 2015 г., за исключением ст. 45, которая вводится в действие с 1 января 2017 г., и ст. 48, которая вводится в действие с 1 января 2018 г. // Информационные системы «Параграф». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252 (дата обращения: 15.02.2015).

²⁶ Договор о ЕАЭС и международные договоры в рамках ЕАЭС // URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁷ УК РА принят 18 апреля 2003 г., вступил в силу 1 августа 2003 г. // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus> (дата обращения: 15.02.2015).

их наименования, места в структуре уголовного законодательства, количества, видов, конструктивных и квалифицирующих признаков. При этом самый широкий перечень преступлений содержит российский Уголовный кодекс, а одним из главных расхождений следует признать то обстоятельство, что УК РФ, в противоположность уголовному законодательству Беларуси, Казахстана и Армении, не предусматривает ответственности за так называемую товарную контрабанду²⁸. Следовательно, общие подходы государств — членов ЕАЭС должны быть выработаны в отношении всех составляющих уголовно-правовой характеристики таможенных преступлений, предусмотренных уголовным законодательством этих государств.

Представляется, что преступные нарушения таможенного законодательства Таможенного союза (таможенные преступления) можно рассматривать в качестве интеграционных преступлений как особой разновидности интеграционного правонарушения. В науке международного права под интеграционным правонарушением понимается «невыполнение... предписаний, вытекающих из различных источников интеграционного права»²⁹. В свою очередь, интеграционное право рассматривается как подсистема современного международного права, вбирающая в себя нормы разных отраслей как публично-правового, так и частноправового характера и подразделяющаяся на «множество интеграционных порядков, которые функционируют в рамках отдельных интеграционных объединений»³⁰. Таким образом, думается, что интеграционный потенциал уголовного законодательства государств — членов Таможенного союза выражают прежде всего нормы о таможенных (интеграционных) преступлениях.

К числу внутригосударственных уголовно-

правовых норм, характеризующих интеграционный потенциал УК РФ и государств — членов ЕАЭС, следует, на наш взгляд, относить также нормы, регулирующие условия наступления ответственности и последствия совершения интеграционных преступлений. Данный вывод обусловлен тем очевидным обстоятельством, что для согласования правовых позиций государств — членов Таможенного союза в сфере ответственности за интеграционные преступления недостаточно определенности и единства по вопросу о видах и признаках рассматриваемых преступлений. Их уголовно-правовая характеристика требует, помимо этого, общего подхода к условиям ответственности за них, а также единообразной оценки всего круга уголовно-правовых последствий совершения данных преступлений. Таким образом, к числу норм, выражающих интеграционный потенциал УК РФ, должны быть отнесены законодательные регламенты преступления и видов преступлений; лиц, подлежащих уголовной ответственности; вины; соучастия; обстоятельств, исключаящих преступность деяния; видов наказаний и других мер уголовно-правового воздействия; назначения наказания; освобождения от уголовной ответственности и наказания. Другими словами, «единообразное определение противоправности» интеграционных преступлений с необходимостью предполагает единообразие как в отношении составов соответствующих преступлений, так и в отношении практически всего комплекса норм Общей части УК РФ, подлежащих применению в каждом конкретном случае совершения преступления.

Внутригосударственные уголовно-правовые нормы, выражающие интеграционный потенциал уголовного законодательства государств — членов Таможенного союза, выступают в качестве основания унификации уголовного

²⁸ Включение в УК РФ Федеральным законом от 28.06.2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» статьи 200.1 «Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов», Федеральным законом от 31.12.2014 № 530-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер противодействия обороту контрафактной продукции и контрабанде алкогольной продукции и табачных изделий» статьи 200.2 «Контрабанда алкогольной продукции и (или) табачных изделий» можно рассматривать лишь как частичное восстановление ответственности за товарную контрабанду, не устраняющее диссонанса уголовного законодательства России и других государств — членов Евразийского экономического союза.

²⁹ Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Интеграционное правосудие в современном мире: основные модели : учеб. пособие / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2014. С. 23.

³⁰ Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Указ. соч. С. 22.

законодательства государств — членов Таможенного союза в части ответственности за интеграционные преступления.

Данный признак служит обоснованию необходимости исследования и выявления интеграционного потенциала уголовного законодательства государств — членов ЕАЭС, раскрывает его прикладное назначение, векторы развития и реализации. Полагаем, что интеграционный потенциал УК РФ может и должен быть востребован в процессе создания интеграционного уголовного законодательства — унифицированных уголовно-правовых норм, регулирующих ответственность за интеграционные преступления в государствах — членах ЕАЭС.

Включение в научный оборот понятия «унификация» обязывает к обоснованию выбора именно этого механизма сближения уголовного законодательства государств — членов ЕАЭС.

В науке международного права координация в сфере правовой политики рассматривается как неотъемлемая составляющая интеграционных процессов. С. В. Бахин справедливо утверждает, что «интеграционные процессы и координация в области правовой политики — это две стороны одной медали: интеграция невозможна без создания единых или сходных правовых норм, а последние, в свою очередь,

служат стимулом к интенсификации интеграционного процесса»³¹. Кроме того, международно-правовая доктрина позволяет различать, с одной стороны, сближение права как составляющую всемирного процесса правовой интеграции и одну из основополагающих тенденций в развитии права, осуществляемое путем унификации и гармонизации³² и, с другой стороны, реализацию международно-правовых норм в национальных правовых системах, осуществляемую путем трансформации и имплементации³³. Думаем, не может быть сомнений в том, что выявление интеграционного потенциала уголовного законодательства государств — членов ЕАЭС с целью последующего создания интеграционного уголовного права ЕАЭС лежит в русле сближения права³⁴, а достигнутый уровень интеграции и ее перспективы требуют унификации уголовного законодательства об ответственности за таможенные (интеграционные) преступления³⁵.

В уголовно-правовой науке унификация справедливо характеризуется в качестве одного из ведущих направлений совершенствования уголовного законодательства³⁶. Исследуя особенности, уровни, направления, условия, основания, результаты и приемы унификации в уголовном праве, ученые обоснованно отме-

³¹ Бахин С. В. Сотрудничество государств по сближению национальных правовых систем (унификация и гармонизация права) : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 3.

³² Бахин С. В. Указ. соч. С. 8.

³³ Анализ международно-правовой литературы по данным проблемам см. : Вдовин В. А. Имплементация международно-правовых норм в уголовном законодательстве Российской Федерации (вопросы Общей части) : дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2006. С. 15–33 ; Антипов С. А. Указ. соч. С. 26–29.

³⁴ Данный вывод в разное время находил подтверждение в международных документах ЕврАзЭС: например, в Предложениях по совершенствованию организационно-правового механизма реализации правовых актов Евразийского экономического сообщества, одобренных постановлением № 7 Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 17 ноября 2005 г., раскрывались понятия гармонизации, сближения и унификации национальных законодательств. Полагаем, они не утратили своего значения и на новом этапе евразийской интеграции (см.: URL: <http://www.zoneby.net/legal/n24docs/zk24910i.htm> (дата обращения: 15.02.2015)). Эти же понятия (гармонизация, сближение, унификация) являются предметом серьезного научного осмысления в контексте интеграционных процессов на евразийском пространстве (см.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Указ. соч. С. 224–227 ; Торопыгин А. В., Мишальченко Ю. В. Некоторые проблемы унификации и гармонизации правовой системы ЕврАзЭС в условиях развития интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2008. № 3. С. 74–78 ; Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве. С. 101, 125–129, 141–142, 147, 149).

³⁵ Полагаем, что прямое требование унификации уголовного законодательства государств — членов Таможенного союза в части ответственности за таможенные (интеграционные) преступления вытекает из приведенных ранее положений ч. 2 ст. 3 Договора.

³⁶ Кругликов Л. Л., Смирнова Л. Е. Унификация в уголовном праве. СПб., 2008. С. 5, 13 ; Смирнова Л. Е. Унификация в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2006. С. 3.

чают ее малоисследованность³⁷ и одновременно уникальные возможности, позволяющие применять унификацию как на уровне национального законодательства, так и на уровне межгосударственных отношений³⁸, характеризующие ее как один из показателей правовой культуры общества³⁹.

Систематизируя научные подходы к унификации на уровне межгосударственных отношений и рассматривая международный договор в качестве ее основной правовой формы, Л. Л. Кругликов и Л. Е. Смирнова характеризуют два основных возможных результата унификации на межгосударственном уровне:

- а) приведение всего унифицированного материала к единообразию по аналогии с одним из объектов унификации, т.е. по определенному шаблону, уже имеющемуся в праве;
- б) создание качественно нового правового материала, появившегося на свет путем переработки объектов унификации при сохранении ряда их основных качеств и свойств. Последний вариант, подчеркивают авторы,

имеет место в случае, когда ни механическое слияние, ни создание норм по аналогии не могут обеспечить эффективность правового регулирования в силу определенных особенностей или недостатков объектов унификации, что предопределяет необходимость отбрасывания недостатков и восприятие лишь преимуществ и рациональных моментов⁴⁰.

Анализ содержания Договора, Соглашения и уголовного законодательства государств — членов Евразийского экономического союза позволяет констатировать отсутствие пригодной для безоговорочного восприятия всеми государствами модели уголовной ответственности за интеграционные преступления: международные нормы сформулированы слишком общо, а расхождения в уголовных кодексах слишком велики. Это предопределяет, на наш взгляд, нацеленность в ходе унификационных усилий на создание нового правового материала — интеграционного уголовного законодательства Евразийского экономического союза.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения Таможенного законодательства Таможенного союза и государств — членов Таможенного союза (заключен в г. Астане 5 июля 2010 года) // Бюллетень международных договоров. — 2013. — № 4.
2. Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств — членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (заключено в г. Астане 5 июля 2010 года) // Бюллетень международных договоров. — 2013. — № 4.
3. Антипов С. А. Конституционные основы Общей части уголовного права / отв. ред. А. И. Чучаев. — М., 2012. — 144с.
4. Бусел С. А. Актуальные проблемы классификации таможенных преступлений // Вестник Калининградского юридического института МВД России. — 2011. — № 1.
5. Волженкин Б. В. Экономические преступления. — СПб., 1999. — 312 с.
6. Гаухман Л. Д., Максимов С. В. Преступления в сфере экономической деятельности. — М., 1998. — 296 с.
7. Грачев О. В. Специальная профилактика таможенных преступлений на современном этапе // Российский следователь. — 2012. — № 24.
8. Грачев О. В. Понятие преступлений, посягающих на экономическую безопасность Российской Федерации в сфере таможенной интеграции // Адвокатская практика. — 2012. — № 6.
9. Диканова Т., Остапенко В. Нужна ли декриминализация преступления, предусмотренного ст. 193 УК РФ? // Уголовное право. — 2011. — № 2.
10. Жбанков В. А. Криминалистическая характеристика таможенных преступлений. — М., 2012. — 144 с.

³⁷ Считаю необходимым отметить, что во многом данную проблему решают научные труды, указанные в сноске 36 настоящей статьи.

³⁸ Кругликов Л. Л., Смирнова Л. Е. Указ. соч. С. 93, 98–106.

³⁹ Указ. соч. С. 52.

⁴⁰ Указ. соч. С. 169.

- 11 *Каширкина А. А., Морозов А. Н.* Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза / отв. ред. А. Я. Капустин. — М., 2012. — 368 с.
- 12 *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Интеграционное правосудие в современном мире: основные модели. — М., 2014. — 112 с.
- 13 *Клепицкий И. А.* Система хозяйственных преступлений. — М., 2005. — 572 с.
- 14 *Кочубей М. А.* Безопасность в сфере таможенной деятельности: уголовно-правовой и криминологический аспект. — М., 2005. — 255 с.
- 15 *Кругликов Л. Л., Смирнова Л. Е.* Унификация в уголовном праве. — СПб., 2008. — 310 с.
- 16 *Ныркова Н. А.* Интеграционное уголовное право Таможенного союза: постановка проблемы // *Lex Russica*. — 2014. — № 11.
- 17 *Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве / под ред. С. Ю. Кашкина.* — М., 2013. — 224 с.
- 18 *Пикуров Н. И.* Четвертая пятилетка УК РФ: востребованность норм об ответственности за экономические преступления // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2013. — № 10.
- 19 *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право. — М., 2008. — 448 с.
- 20 *Туленев А. И.* Актуальные проблемы терминологии и понятия таможенных преступлений // *Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова.* — 2012. — № 5.
- 21 *Чучаев А. И., Иванова С. Ю.* Таможенные преступления в новом УК РФ // *Государство и право.* — 1998. — № 11.

Материал поступил в редакцию 10 апреля 2015 г.

INTEGRATION CAPACITY OF CRIMINAL LEGISLATION

NYRKOVA Natalia Anatolievna — PhD in Law, Associate Professor at the Department of Criminal Law Subjects, South-Russian Institute, a branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), a retired colonel of Customs Service
[nyrkowa@mail.ru]
344002, Russia, Rostov-on-Don, Pushkinskaya street, 70.

Review. *The article deals with the issue of possible transformation of national criminal law influenced by integrational process, integrational potential of criminal legislation as a system of domestic norms providing legal regulation of terms of incurrance of criminal responsibility and legal consequences of commitment of custom (integrational) crimes and being a basis for unification of criminal legislation Member-States EAEU.*

Keywords: *criminal legislation, integrational processes, integrational potential, custom crimes, basis for unification*

BIBLIOGRAPHY

1. An agreement on peculiarities of criminal liability and administrative responsibility for breaches of customs legislation of the Customs Union and member states of the Customs Union (made in Astana on July 5, 2010). A bulletin of international agreements. 2013. No. 4.
2. An agreement on the legal assistance and interaction of customs bodies of member states of the Customs Union on criminal cases and cases concerning administrative offences (made in Astana on July 5, 2010). A bulletin of international agreements. 2013. No. 4.
3. *Antipov S. A.* Constitutional framework of the General section of criminal law. Chuchayev A.I. (ed.) M., 2012. — 144 p.
4. *Busel S. A.* Topical issues of classification of customs crimes. A Journal of the Kaliningrad Law Institute of the Interior Ministry of Russia. 2011. № 1.
5. *Volzhenkin B.V.* Economic crimes. Saint Petersburg, 1999. — 312 p.
6. *Gaukhman L. D., Maksimov S. V.* Crimes in the sphere of economic activity. M., 1998. - 196 p.
7. *Grachev O. V.* Special prevention of customs offenses at the current stage. Russian Investigator. 2012. No. 24.
8. *Grachev O. V.* Concept of crimes that infringe on the economic security of the Russian Federation in the field of customs integration. Advocate's Practice. 2012. No. 6.

9. *Dikanova T., Ostapenko V.* Do we need a decriminalization of crime defined under Article 193 of the Criminal Code of the Russian Federation? Criminal law. 2011. No. 2.
10. *Zhbankov V. A.* Criminalistic Characteristic of Customs Crimes. M., 2012. — 144 p.
11. *Kashirkina A. A., Morozov A. N.* International legal models of the European union and the Customs union. Kapustin A.Ia. (ed.). MM., 2012. — 368 p.
12. *Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O.* Integration justice in the modern world: basic models. M., 2014. — 112 p.
13. *Klepitskii I. A.* A system of economic crimes. M., 2005. - 572 p.
14. *Kochubey M. A.* Security in the sphere of customs activity: criminal and criminology aspect. M., 2005. — 255 p.
15. *Kruglikov L. L., Smirnova L. E.* Unification in criminal law. St. Petersburg, 2008. 310 p.
16. Nyrkova N.A Integration Criminal Law of the Customs Union: Problem Identification. Lex Russica. 2014. No. 11.
17. Fundamentals of legal regulation of integration processes on the post-Soviet territory. Kashkin S.Yu. (ed.). M., 2013. — 224 p.
18. *Pikurov N.I.* The fourth Five-Year Plan of the Criminal Code of the Russian Federation: the Relevance of Rules about Responsibility for Economic Crimes. Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2013. No. 10.
19. *Tikhomirov Iu. A.* Modern public law. M., 2008. — 448 p.
20. *Tulenev A. I.* Topical problems of terminology and notions of crimes of customs. Vestnik of Nekrasov Kostroma State University. 2012. No. 5.
21. *Chuchaev A. I., Ivanova S. Yu.* Customs Crimes in the new Criminal Code of the Russian Federation. Gosudarstvo i Pravo [State and Law]. 1998. No. 11.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Ю. В. Аверьянова*,
А. И. Коробеев**,
А. И. Чучаев***

СЕДЬМАЯ СЕССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА «ПРЕСТУПНОСТЬ И УГОЛОВНОЕ ПРАВО В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ»

Аннотация. *Международный форум, ежегодно проводимый в Китае, — значимое событие для специалистов уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права не только многих стран Азиатско-Тихоокеанского региона, но и России, а также европейских государств. Об этом наглядно свидетельствует представительство на нем ученых и специалистов. Седьмая сессия формально была посвящена проблемам преступности и уголовного права в эпоху глобализации, фактически же обсуждался более широкий круг вопросов, в том числе криминологии (предупреждение преступности вообще и конкретных видов преступлений в частности), пенологии и пенитенциарии (виды и сроки (размеры) наказаний, соответствие наказания социальным ожиданиям, организация их отбывания, реализация целей наказания и т.д.). При этом все выступающие подчеркивали генетическую связь освещаемых проблем с необходимостью пересмотра доктрины и государственной политики в области защиты прав человека. От имени российской делегации на форуме выступили профессора В. А. Уткин (основной докладчик от России), А. И. Чучаев, А. И. Коробеев, В. Е. Квашиш, В. А. Авдеев, О. А. Авдеева, А. Г. Кибальник и др.*

Ключевые слова: Пекин, международный форум, седьмая сессия, Хе Бинсун, преступность, наказание, защита прав человека, эпоха глобализации, российская делегация, резолюция.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.206-218

28–30 ноября 2015 г. в Пекине состоялась 27-я сессия Международного форума «Преступность и уголовное право в эпоху глобализации». Тема сессии была сформулирована как «Теория и практика наказания в эпоху глобализации». В работе форума приняли участие ученые и специалисты из разных государств мира, в том числе Аргентины, Бразилии, Венгрии, Испании, Италии, Китая, России, Сербии, Македонии, Черногории, Казахстана, Киргизии, Тайваня. Дискуссия открылась пленарным докладом председателя форума, профессора Хэ Бинсуна из Китайского политико-юридического уни-

© Аверьянова Ю. В. , Коробеев А. И. , Чучаев А. И., 2016

* Аверьянова Юлия Валерьевна, магистр права (Народный университет Китая, Пекин)
ksiyita@gmail.com

100872, Китай, г. Пекин, район Хайдянь, проспект Чжунгуаньцунь, д. 59

** Коробеев Александр Иванович, доктор юридических наук, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета
akorobeev@rambler.ru

690950, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, д. 8

*** Чучаев Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

toksha1@rambler.ru

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

верситета¹. Профессор Хэ Бинсун отметил, что в 2006 г. во время международной конференции он предложил перестроить теоретическую систему преступления и наказания, положив в основу защиту прав человека, а также детально разработал предварительное предложение относительно того, как создать эту новую систему.

По мнению профессора Хэ Бинсуна, глубокий смысл теории защиты прав человека заключается в том, чтобы восстановить добро в натуре преступника, а также в том, чтобы восстановить уважение им его собственных прав и прав других людей. Это, по мнению ученого, представляет собой высокий уровень защиты прав человека.

Профессор Хэ Бинсун подчеркнул, что мы вступили в эпоху глобализации, и она должна быть антропоориентированной, а не социоориентированной. Защита прав человека взамен защиты прав общества означает, что права человека являются главной и фундаментальной ценностью. Первая и главная цель государства при применении наказания за совершенное преступление заключается именно в защите прав человека. Таким образом, защита прав человека — это двусторонняя мера: с одной стороны, это предотвращение злоупотребления государством права на неограниченное применение наказания, с другой стороны, это предупреждение совершения реальным или потенциальным преступником общественно опасного деяния.

Строгая приверженность защите прав человека и принципу золотой середины выступают своеобразным гарантом против чрезмерного наказания, смертной казни, пыток невиновных. «Мы выступаем против смертной казни. В эпоху глобализации отмена смертной казни должна стать непреодолимой тенденцией, которой следует придавать особое значение».

В конце своего выступления профессор Хэ Бинсун отметил, что с момента создания Международного форума «Преступность и уголовное право в эпоху глобализации» была принята декларация, в которой четко определена цель создания форума: в соответствии с исторической миссией и духом времени форум был создан для того, чтобы способствовать

реформированию, интеграции и развитию теории уголовного права всех стран во всем мире, чтобы способствовать созданию правовой основы мирового масштаба, имплементации норм права, защите и гарантии прав человека в борьбе с преступностью, чтобы в конечном счете достичь глобализации уголовного права. «Это великие идеалы и историческая миссия форума. В то же время мы планируем развернуть кампанию по реформированию уголовного права в ближайшем будущем, и это является отправной точкой и важной частью достижения идеалов и исторической миссии форума.

Мы не знаем, пройдет ли успешно предприятие по защите прав человека, которое мы собираемся начать, и как долго оно будет продолжаться. Мы не знаем, что произойдет в будущем, так же как и не можем предугадать, с какими трудностями и неудачами нам предстоит столкнуться. Тем не менее мы глубоко убеждены, что существует настоятельная потребность в общем стремлении людей во всем мире к созданию глобальной правовой основы, к нормам права, к защите и гарантиям прав человека. История может претерпевать повороты и скачки, но колесо истории нельзя повернуть вспять. Мы верим, что движение по защите прав человека добьется, рано или поздно, успеха и одержит окончательную победу».

Основной доклад от российской делегации был сделан профессором В. А. Уткиным². В своем выступлении он отметил, что за время существования Уголовного кодекса РФ (с 1 января 1997 г.) было принято свыше 150 федеральных законов, внесших в него многочисленные поправки. Из 50 федеральных законов, принятых в 2012—2014 гг., свыше 30 затрагивали систему и виды наказаний. В итоге Кодекс утратил качества целостности и системности. В области наказаний и их применения наиболее очевидны следующие недостатки.

Отсутствие научной обоснованности, недостаточный учет социально-криминологических реалий при изменениях и дополнениях перечня наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

Нередко спонтанное и даже волюнтаристское нормотворчество в этой области как многовековая реакция законодателей на

¹ *He Bingsong*. On the Defense of Human Rights (Draft for Discussion). Beijing, 2015. 48 p.

² *Уткин В. А.* Уголовное наказание в России: состояние, проблемы и перспективы // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. P. 1–13.

встревоженное общественное мнение либо на запросы отдельных правоохранительных структур.

Наряду с избыточной криминализацией в ряде случаев имеет место завышенная пенализация. Это расширение числа санкций с пожизненным лишением свободы, увеличение максимальных сроков этого наказания до 30 и 35 лет, увеличение максимального штрафа по отдельным преступлениям до 500 млн рублей, 20-летний максимальный срок наказания в виде лишения прав. При этом суды, как правило, существенно корректируют уголовную политику, назначая наказание ниже медианы санкций.

«Избыточность» ряда уголовных наказаний и иных уголовно-правовых мер: наличие фактически четырех видов лишения свободы, двух видов наказаний с ограничением трудовых прав, двух видов отсрочки исполнения наказания.

Введение и сохранение в УК РФ заведомо «мертворожденных» или неприменяемых наказаний (арест, смертная казнь, ограничение свободы в версии 1996 г.) и связанная с этим «девальвация» закона.

Фактическое игнорирование законодателем ряда положений Конституции и основополагающих международных актов (введение в 2011 г. наказания в виде «принудительных работ», хотя согласно ст. 37 Конституции России принудительный труд запрещен, что закреплено также и в ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.).

Несоответствие между легальной и фактической строгостью видов наказаний. К примеру, абсолютно невообразимые размеры штрафа уже не позволяют считать его самым мягким в системе предусмотренных ст. 44 УК РФ мер.

Неоправданная конкуренция между наказаниями и иными сходными мерами уголовно-правового характера. Так, введенное в 2010 г. наказание в виде ограничения свободы фактически стало конкурировать не с лишением свободы, а с условным осуждением.

Недостаточно конкретное или неполное законодательное определение содержания ряда наказаний и оснований их назначения. Так, наказание в виде ограничения свободы во многом сходно с условным осуждением, а наказание в виде лишения права суд может назначать по своему усмотрению и при отсутствии его в санкции статьи Особенной части УК.

Противоречие между легальной (установленной в законе) и фактической (назначаемой судами) системами мер уголовно-правового характера. К примеру, доля условного осуждения в судебной практике практически равна доле реального лишения свободы, хотя условное осуждение в системе наказаний отсутствует.

Чрезмерно широкие пределы наказаний, необоснованно расширяющие пределы судебного усмотрения (лишение свободы от двух месяцев до 20–30–35 лет, штрафы от 25 тыс. до 500 млн руб. и т.д.).

Несоответствие идеальной (отраженной в законе) и реальной (применяемой на практике) логики назначения наказаний и иных уголовно-правовых мер.

Нарушение ряда принципов уголовного права при определении содержания и порядка реализации некоторых наказаний (ограничения свободы, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, штрафы в отношении несовершеннолетних).

Отсутствие необходимой «ступенчатости» в системе уголовных наказаний, в том числе отсутствие ранее существовавшего наказания как переходного между «свободой» и «несвободой».

Недостаточная юридическая проработанность, противоречивость и непоследовательность многих законодательных новелл, когда в сравнительно короткий период законодатель принимает прямо противоположные решения (конфискация, ограничение свободы, исправительные работы).

В свете изложенного докладчик подчеркнул, что в настоящий момент в России настоятельно необходима модернизация всей системы уголовных наказаний с особым вниманием именно к альтернативным санкциям. Он указал также на те пути, которые позволят в принципе придать системе наказания новые качества.

Перспективным путем усиления альтернативности не связанных с лишением свободы санкций является общее повышение максимального уровня их строгости. На первый взгляд, это не отвечает тенденции либерализации, но именно такой путь сделает альтернативные санкции более привлекательными для судов в случаях, когда ныне они прибегают к реальному лишению свободы. В конечном счете уголовная политика в целом приобретет более либеральный, гуманный облик.

Повышение строгости альтернативных санкций непременно должно сопровождаться более четким и эффективным механизмом их исполнения. В том числе посредством формирования полноценной «прогрессивной системы» реализации альтернативных мер.

Среди конкретных законодательных мер расширения и развития альтернативных санкций особого внимания заслуживают следующие:

- отказ от «ограничения свободы» в современном виде как от затратной, конкурирующей с условным осуждением и не влияющей на объем лишения свободы меры; возврат к ограничению свободы в версии 1996 г., отбываемого в исправительных центрах на базе колоний-поселений;
- объединение наказаний в виде исправительных работ в одно наказание — исправительные работы трех видов: исправработы по месту основной работы, «в иных местах» и бесплатные исправработы, отбываемые в свободное от работы или учебы время (вместо существующих обязательных работ). Значительное увеличение продолжительности последних до 800–1000 часов (возможно, вначале — по совокупности преступлений или приговоров), с заменой их в случае уклонения в пропорции «один день лишения свободы за один час неотбытых работ». Возможность сокращения работ в процессе их отбывания;
- отказ от принудительных работ как противоречащих ст. 37 Конституции России, ее международным обязательствам;
- объединение наказаний в виде лишения свободы на определенный срок и пожизненного в одно наказание — лишение свободы, устранение наказаний в виде направления в дисциплинарную воинскую часть, ареста из системы наказаний. Либо ввод в действие ареста исключительно в отношении военнослужащих с отбыванием его на гауптвахтах;
- изъятие конфискации имущества из Уголовного кодекса (как «иной меры уголовно-правового характера») с приданием (в специальном законе) качества «имущественной меры криминологической безопасности» при совершении ряда преступлений (террористической, организованной, коррупцион-

ной направленности). Возложение бремени доказывания законности происхождения имущества на лицо, осужденное за преступление коррупционного характера, если есть достаточные основания полагать, что данное имущество получено незаконно, в том числе в результате актов коррупции (т.е. в порядке конфискации *in rem*).

Доклад профессора А. И. Чучаева «Наказание в уголовном праве России: проблемы, поиски решений, предложения»³ был посвящен исследованию теоретических аспектов этой темы. В выступлении, в частности, было отмечено: сопоставление правового содержания уголовной ответственности и наказания показывает, что признание лица виновным и назначение ему наказания суть лишь конкретизация правоотношения, возникшего в результате совершенного преступления. Эти понятия по своему материальному правовому содержанию — равнозначные. Различие кроется в их социальном содержании. Уголовная ответственность есть чисто правовое явление, а наказание — это социальное явление, обладающее правовой формой. Уголовная ответственность возлагается судом, наказание исполняется специальным государственным органом.

Рассматриваемые явления можно разграничить на уровне их сущности, содержания и формы. Сущностью уголовной ответственности как неблагоприятных для виновного правовых последствий совершения преступления выступает обязанность этого лица дать отчет государству в содеянном, подвергнуться осуждению, наказанию и иным неблагоприятным последствиям, предусмотренным законом. Другими словами, в этом случае имеет место нравственно-психологическое воздействие на сознание осужденного самим фактом лишения или ограничения виновного прав или свобод. Сущностью же наказания выступает реальное лишение или ограничение лица указанных прав и свобод. Содержание уголовной ответственности заключается в лишении или ограничении определенной совокупности прав и свобод вообще, содержанием наказания признается лишение конкретных социальных благ. Наконец, формой уголовной ответственности является структура лишений и ограничений

³ Чучаев А. И. Наказание в уголовном праве России: проблемы, поиски решений, предложения // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. P. 14–47.

осужденного, формой наказания — структура реального лишения свобод и благ, составляющих содержание конкретного вида наказания и режима его исполнения.

Остановился докладчик и на законодательном описании иных мер уголовно-правового характера. Анализ этих мер позволил выделить признаки, по которым можно отграничить их от уголовного наказания:

- а) первые не являются карой, хотя и содержат некоторые правоограничения, предусмотренные законом;
- б) назначаются на основании норм Общей части, не содержатся в санкциях Особенной части УК РФ;
- в) не влекут судимости;
- г) цели их применения, с одной стороны, являются более узкими, чем у наказания (направлены на специальное предупреждение), с другой — более широкими (например, принудительные меры медицинского характера).

Уголовное наказание А. И. Чучаев отграничил и от других мер государственного воздействия:

- наказание является правовым последствием преступления, другие меры правового принуждения — последствием иных правонарушений;
- наказание по своему содержанию более репрессивно;
- наказание порождает судимость, другие виды правового воздействия не влекут такого последствия;
- наказание назначается только судом и от имени государства, тогда как другие виды — от имени отдельного органа власти, управления либо должностного лица;
- процессуальный порядок назначения наказания отличен от производства по делам об иных правонарушениях.

Профессор А. И. Коробеев в своем докладе остановился на особенностях современной уголовно-правовой политики России в сфере наказуемости преступлений⁴. Анализ закономерностей в сфере наказуемости деяний позволил ему обнаружить тенденцию, суть которой сводится к примату пенализации над депенализацией.

Эта тенденция просуществовала вплоть до конца 2011 г. Благодаря мощному вбросу зако-

нодателем в УК РФ такого нового вида наказания, как принудительные работы, расширению сферы возможного применения обязательных и исправительных работ, отмеченная выше тенденция изменилась на прямо противоположную. По состоянию на 1 января 2015 г. суммарное число актов пенализации достигло 58, из них 478 ужесточают уголовную репрессию, 480 — смягчают наказуемость деяний. Актов же депенализации по-прежнему насчитывается не так много — всего 43.

Вместе с тем необходимо учитывать, что акты депенализации, хотя и меньшие по количеству, затрагивают обширную сферу уголовно-правовых отношений, а потому объем уголовной репрессии в результате введения в закон и широкого применения на практике таких институтов, как условное осуждение, условно-досрочное освобождение, отсрочка исполнения приговора, иные виды освобождения от уголовной ответственности и (или) от наказания, заметно сокращается.

С особой наглядностью сказанное можно проиллюстрировать на примере Федерального закона от 8 декабря 2003 г., существенно расширившего сферу действия институтов и норм, направленных на дифференциацию уголовной ответственности, наказания и освобождения от них.

Однако гораздо дальше в этом направлении пошел законодатель России в 2011 — 2014 гг. Федеральными законами от 7 декабря 2011 г., 29 февраля, 1 марта, 28 июля, 3 декабря 2012 г., 28 июня, 2 июля, 23 июля, 21 октября, 1 ноября 2013 г., 5 мая, 24 ноября, 31 декабря 2014 г. внесены существенные коррективы в систему и виды уголовных наказаний, в условия освобождения от уголовной ответственности и наказания. В пояснительных записках к некоторым из них подчеркивалось, что данные законы направлены на дальнейшую гуманизацию уголовного законодательства России.

Итак, своеобразие нынешнего этапа развития российской уголовно-правовой политики состоит в том, что смягчение уголовной репрессии, ограничение уголовно-правового воздействия происходят в большей степени за счет установления в законе и широкого применения на практике различных оснований

⁴ Коробеев А. И. Уголовно-правовая политика России в сфере наказуемости преступлений: основные тенденции и перспективы развития // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. P. 73–84.

освобождения от уголовной ответственности и наказания и в меньшей степени — за счет декриминализации общественно опасных деяний. Объясняется это тем, что объем реально применяемой уголовной репрессии может быть сокращен и без резкой ломки сложившейся системы. Особенной частью действующего законодательства. Результат в этом случае достигается путем расширения законодателем возможностей для отказа от применения мер уголовно-правового характера или даже от привлечения к уголовной ответственности за фактически совершенные лицами (при определенных обстоятельствах) преступления. Изучение изменений действующего законодательства приводит к выводу о том, что депенализация выбрана главным направлением уголовно-правовой политики.

Что же касается дальнейшего развития системы уголовных наказаний в России, то к настоящему моменту, как полагает докладчик, эволюционный путь ее совершенствования себя уже исчерпал, а для глобального реформирования Уголовного кодекса еще не созрели все необходимые социально-экономические, политические, идеологические и прочие предпосылки. Однако выход все-таки есть. Он состоит в том, чтобы на основе глубоких теоретико-прикладных исследований, с учетом концептуальных положений российской уголовно-правовой политики, с использованием компаративистских методов и системных подходов разработать и принять новую редакцию пока еще действующего УК РФ (как это сделали, например, китайские законодатели со своим УК в 1997 г.).

Профессор *В. Е. Квашиш* проанализировал предпосылки и перспективы введения уголовной ответственности юридических лиц в законодательство России⁵. Он, в частности, подчерк-

нул, что в современных условиях предпосылки введения института уголовной ответственности юридических лиц можно разделить:

- 1) на внешние, объединяющие в себе факторы формирования качественно новых общественных отношений;
- 2) внутренние, обусловленные уже действующими законодательными положениями.

К внешним предпосылкам он отнес развитие общественного сознания (в том числе повышение уровня правосознания отдельных граждан), усложнение технологических процессов и экономических отношений, глобализацию.

В основе внутренних предпосылок, по его мнению, лежат действующие нормы и особенности структуры национального законодательства. В первую очередь к этой группе предпосылок относятся обязательства, связанные с участием государства в международных соглашениях. К этой же группе предпосылок относятся нормы действующего национального законодательства, определяющие признаки юридического лица. К внутренним предпосылкам относится и наличие элементов уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц в уголовном законе. Современное российское уголовное законодательство на самом деле уже имеет некоторые предпосылки к развитию системы мер уголовно-правового характера, применяемых к юридическим лицам за совершение ряда преступлений.

В итоге докладчик пришел к выводу о допустимости и целесообразности введения института уголовной ответственности юридических лиц в уголовное законодательство России.

В докладах других представителей российской делегации (профессоров *И. Я. Козаченко*⁶, *В. А. Авдеева* и *О. А. Авдеевой*⁷, *А. Г. Кибальника*⁸, *Л. В. Иногамовой-Хегай*⁹) рассматривались

⁵ *Квашиш В. Е., Случевская Ю. А.* Предпосылки и перспективы введения уголовной ответственности юридических лиц в законодательство России // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection*. Beijing, 2014. P. 93–103.

⁶ *Козаченко И. Я.* Наказание: зарождение системы и ее эволюция // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection*. Beijing, 2014. P. 48–55.

⁷ *Авдеев В. А., Авдеева О. А.* Гармонизация уголовно-правовых средств противодействия преступности в условиях глобализации // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection*. Beijing, 2014. P. 59–72.

⁸ *Кибальник А.* «Парадоксы» уголовного наказания в России // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection*. Beijing, 2014. P. 56–58.

⁹ *Иногамова-Хегай Л. В.* Российская наука уголовного права о законе и судебной практике по назначению наказания // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection*. Beijing, 2014. P. 153–165.

особенности зарождения системы уголовных наказаний и ее эволюция, гармонизация уголовно-правовых средств противодействия преступности в условиях глобализации, парадоксы уголовного наказания в России, отношение российской науки уголовного права к закону и судебной практике по назначению наказания.

Доклад профессора доктора Фабио Роберто Д'Авила из Епископального католического университета Риу-Гранди-ду-Сул (Бразилия) и профессора Рабель Скалкон из Федерального университета Риу-Гранди-ду-Сул (Бразилия) был посвящен возможности диалога между теорией защиты прав человека и принципами наказания в уголовной системе Бразилии¹⁰.

В первой части выступления была рассмотрена теория защиты прав человека. По мнению авторов доклада, теория защиты прав человека обладает множеством достоинств. Одно из них состоит в том, что данная теория основана на фундаментальном праве свободы и известном принципе свободы Милла. Поэтому теория защиты прав человека призывает ограничивать право применения наказания случаями, при которых «наносится вред другим». Докладчики также отметили, что теория защиты прав человека близка к теории, которая определяет преступление как виновное нарушение правовых благ и которая широко распространена в Бразилии и поддерживается в законодательстве.

Вместе с тем в докладе выделялись некоторые моменты, требующие большего внимания, для того чтобы улучшить теорию, ее принципы и критерии. В частности, авторы указали на то, что хотя причина выбора защиты прав в качестве основной идеи теории четко определена в резолюции II сессии форума, вместе с тем, по их мнению, необходимо помнить хорошо известный упрек Бирнбаума в отношении старой теории наказания (наказание как нарушение субъективных прав). В то время Бирнбаум заметил, что преступление нарушает не права, а объекты этих прав: в случае похищения человека нарушается не право на свободу, а сама свобода. Уточнения Бирнбаума внесли свой вклад в развитие теории правовых благ. Кроме того, согласно теории защиты прав челове-

ка цель такой защиты может быть достигнута посредством восстановления через наказание добродетельных качеств преступника и также его (ее) чувства справедливости. И тем самым возможно достижение предотвращения совершения преступлений. По мнению авторов доклада, предложение обращается к теории частной превенции, которая, стремясь исправить преступника посредством наказания, будет иметь предупреждение в качестве дополнительного эффекта. Если же это предположение верно, то, как указывают докладчики, возникает ряд вопросов. В частности, если наказание будет легитимироваться этой целью, то оно будет основано на одном из самых спорных положений теории наказания — возможности исправления преступника посредством наказания. Во-вторых, как достичь восстановления добродетели без нарушения нравственной независимости преступника? Кроме того, если будет установлено, что в конкретном случае наказание не нужно или же наказание не может достичь цели исправления, будет ли наказание необязательным или нелегитимным? Согласимся ли мы не наказывать?

Вторая часть доклада была посвящена системе наказания в Бразилии, ее основным принципам и чертам. Вызванная невыносимым анахронизмом системы наказаний в Бразилии, реформа 1984 г. стремилась к общему и глубокому преобразованию такой системы. С одной стороны, понятие необходимого и достаточного наказания было принято в качестве попытки сочетания понятий «возмездие» и «предотвращение». В рамках такого подхода вышеупомянутые результаты должны были достигаться посредством применения менее серьезных санкций. С другой стороны, новая Общая часть Уголовного кодекса предусмотрела ряд нововведений, которые совместно дали происхождение эффективной системе санкций, основанной на принципах индивидуализации наказания и прогрессии режимов санкций.

Среди многочисленных заслуживающих внимания аспектов докладчики выделили следующие:

— введение наказаний, ограничивающих права, в форме общественных работ, временного лишения прав и ограничения вы-

¹⁰ D'Avila F. R., Scalcon R. A Possible Dialogue between the "Theory of Human Rights Defense" and the Principles of Punishment in the Brazilian Criminal System // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. P. 100—121.

ходных дней как альтернатив тюремному заключению;

- введение различных режимов тюремного заключения для отбывания наказания (закрытый, полуоткрытый и открытый режимы), установленных в соответствии с логической прогрессией к полной свободе;
- индивидуализация наказания при помощи различных критериев;
- введение условного осуждения; включение в качестве меры безопасности возможность амбулаторного лечения.

В третьей части доклада, обобщая сказанное выше, докладчики пришли к выводу, что между теорией защиты прав человека и принципами наказания в Бразилии возможен диалог, между ними существуют общие черты, что делает возможными релевантные обмены точками зрения. Такие общие черты усматриваются в следующем:

- идеал реализации правосудия как конструктивный принцип, который признается как теорией защиты прав человека, так и уголовной системой Бразилии;
- важное понятие преступления, которое определяется как вред, причиненный другим (теория защиты прав человека), или как виновное нарушение правовых благ (уголовная система Бразилии);
- принцип, согласно которому наказание должно придерживаться золотой середины (теория защиты прав человека) и соответствующая ему идея «необходимого и достаточного» наказания (уголовная система Бразилии);
- функция уголовного права, заключающаяся в защите прав человека (теория защиты прав человека), и схожая концепция, согласно которой функцией уголовного права является защита правовых благ (уголовная система Бразилии).

В своем докладе испанский профессор *Мигель Абель Соуту* дал критическую оценку введению в Уголовный кодекс Испании в 2015 г. такой уголовно-правовой меры, как постоянное тюремное заключение с возможностью пересмотра срока заключения¹¹. По мнению докладчика, данная мера является незаконной, несоразмерной и противоречивой, поскольку

«постоянное» не может быть «пересмотренным». Фактически под этим эвфемизмом, считает выступающий, скрывается пожизненное заключение — термин, которого избегают из-за неконституционности этого вида наказания.

Данная мера необязательно приведет к уменьшению числа совершаемых преступлений и рецидивов, она не гарантирует эффективности общей или частной превенции. Вместе с тем, как предостерегают профессора права 33 общественных университетов Испании, возвращение этого вида наказания приведет к увеличению количества заключенных в тюрьмах, которое и так уже велико.

Выступающий указал на то, что поправка к УК Испании 2015 г. игнорирует испанскую законодательную традицию в области уголовного права, потому что Органический закон 1/2015 взял худшее из прошлого — пожизненное заключение из пунитивного уголовного законодательства XIX века, которое, как это ни парадоксально, не осмелились копировать оба испанских диктатора XX века (Примо де Ривера и Франко).

По мнению докладчика, законодателю следовало бы обосновать необходимость введения в УК Испании пожизненного заключения, однако законодатель не упоминает о каких-либо обстоятельствах, которые в настоящее время свидетельствовали бы в пользу введения данной меры. Хотя в преамбуле реформы и говорится об исключительном ответе на исключительную жестокость некоторых видов убийств, убийства главы государства или его наследника, особо тяжких случаев геноцида или преступлений против человечества и убийства главы иностранного государства, но в действительности число преступлений, наказуемых постоянным тюремным заключением с возможностью пересмотра срока заключения, в последнее время в Испании не увеличилось. Напротив, число таких преступлений является одним из самых низких в Европе и продолжает снижаться.

Профессор Соуту призвал отказаться от пожизненного заключения, потому что оно пропагандистское, демагогическое, популистское, иррациональное, неэффективное, ненужное, дискриминационное, сомнительное, противо-

¹¹ *Souto M. A. Life imprisonment: criminal penalty theories and its practice in global era // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. P. 208–221.*

речит правовой безопасности, перевоспитанию и ресоциализации. Наконец, что не менее важно, пожизненное заключение должно быть отменено в силу того, что оно унижает человеческое достоинство. Пожизненное заключение — это не наказание, подходящее для эпохи глобализации, ибо наказание должно соответствовать принципу гуманизма. В общем, лучший аргумент против пожизненного заключения, считает испанский ученый, состоит в том, что нет никаких аргументов в пользу пожизненного заключения. Следует избегать злоупотребления карательным правом государства, непропорциональных, чрезвычайных, чрезмерных, диких или зверских видов наказания. Профессор Соуту выступил с предложением заключить соглашение о братстве среди всех профессоров уголовного права для борьбы за отмену пожизненного заключения во всем мире.

Аргентинский ученый *Леандро Энрике Костанцо* указал, что многочисленные работы в области криминологии и психологии свидетельствуют о вопиющей неэффективности и социальной дефектности тюремного заключения¹². Исходя из этого докладчик проанализировал потенциально положительное влияние эффективного применения альтернативных тюремному заключению мер, предусмотренных действующим законодательством Аргентины, для предотвращения или замены тюремного заключения.

Исследователь предпринял попытку рассмотреть, как две меры (диверсия и ювенальная уголовная медиация), которые существуют в Аргентине, предотвращают или снижают стигматизацию, как они прерывают процесс и позволяют избежать обвинения. Это альтернативы разрешения уголовных конфликтов, а в некоторых случаях они также являются частью восстановительной модели правосудия.

Если такого рода вмешательства и действия административных органов, ответственных за проверку исполнения, будут эффективными, то, по мнению аргентинского ученого, вместе они могут в дальнейшем способствовать заметному снижению уровня рецидивной преступности и тем самым уменьшению количества заключенных в тюрьмах.

Подобные меры также будут вкладом в значительное снижение числа некоторых насиль-

ственных преступлений и, следовательно, будут укреплять общественную безопасность. Таким образом, следуя по пути интеграции и уважения прав всех граждан, можно распространить выгоды на все сферы общества, снизив негативное влияние на них стигматизированных структур.

Главную цель доклада аргентинский ученый видел в том, чтобы объяснить, что создание более эффективного судебного и административного вмешательства, основанного на существующих в настоящее время в Аргентине, но плохо применяемых альтернативных мерах, может способствовать материализации выгод для общества.

По мнению *Леандро Энрике Костанцо*, альтернативы лишению свободы — условное осуждение или, главным образом, уголовная медиация и диверсия являются методами, разработанными аргентинским законодателем для реализации превентивных, защитных и инклюзивных целей в соответствии с действующими международными положениями.

В докладе предлагалась классификация таких мер на основе учета периода и степени контакта индивида с судебной и исправительной системой. Были выделены четыре группы мер:

- 1) уголовная медиация, ювенальная уголовная медиация и другие альтернативные меры, применяемые до уголовного судопроизводства;
- 2) диверсия;
- 3) условное наказание;
- 4) альтернативные меры в пределах прогрессивной системы.

Докладчик подчеркнул, что чем раньше альтернативные меры (т.е. меры первой группы) будут приняты, тем больше шансов избежать контакта с системой лишения свободы и ее негативных последствий для личности, семьи, общества и государства. Поэтому, по мнению выступающего, необходимо гарантировать, что эти меры будут применены так скоро, как это только возможно.

Недостатки в реализации этих позитивных мер в Аргентине, как заметил докладчик, имеют негативное влияние на личность, семью и общество. Это обычно затрагивает социально и экономически уязвимые группы. Шанс позитивного воздействия на жизнь граждан,

¹² *Cosstanzo L. E. Alternatives to prison, social integration and community safety // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. P. 52–65.*

которые оказались в ситуации слабости перед инкриминируемым преступлением, и шанс снизить риск повторного совершения преступления утрачиваются. А если шанс потерян, то эти лица, скорее всего, будут заключены в тюрьму. Это, в свою очередь, имеет сильное негативное влияние на их жизнь с дальнейшим отрицательным воздействием на общественную безопасность.

Вместе с тем докладчик уверен, что если будут приняты верные решения относительно судебной и административной реализации данных мер, это позволит уменьшить ущерб, причиняемый тюремным заключением индивидам, семьям и обществу, позволит снизить число тяжких преступлений, уменьшить текущее и будущее количество заключенных вследствие снижения уровня рецидивной преступности, а также позволит сократить соответствующие затраты государства — таким образом будет укреплено создание новой истинной и солидарной системы общественной безопасности.

Тайваньские ученые *Чжан Пинъю, Хуан Цзаньсун и Хуан Сючжэнь* представили анализ текущего положения заключенных в пенитенциарных учреждениях Тайваня¹³.

Они, в частности, отметили, что в последние полвека теория наказания постепенно перешла от абсолютной теории возмездия к относительной теории превенции и в дальнейшем будет развиваться по пути к пониманию наказания как достижения цели защиты прав человека. Согласно ст. 1 Пенитенциарного кодекса Тайваня «цель лишения свободы, ареста состоит в том, чтобы способствовать исправлению осужденного, его адаптации к общественной жизни». А цель создания пенитенциарных учреждений заключается в том, чтобы посредством исполнения наказания в виде лишения свободы проводить различные воспитательные мероприятия и тем самым способствовать исправлению заключенных, а также повышению их способности к самоконтролю и развитию практических навыков для того, чтобы они могли адаптироваться к свободной жизни в обществе. Однако переполненность тюрем на Тайване в настоящее время не только расходуется с целью создания исправительных учреждений, но и приводит к нарушению основных прав заключенных.

Тенденция к постепенному старению заключенных, по мнению тайваньских ученых, связана с влиянием изменений в уголовно-правовой политике. Новеллы Уголовного кодекса Тайваня, вступившие в силу с 1 июля 2006 г., включая такие поправки, как увеличение порога для применения условно-досрочного освобождения и увеличение максимального срока наказания, назначаемого по совокупности преступлений, неприменение условно-досрочного наказания к лицам, осужденным за сексуальное насилие в случае, если лечение не дало результатов, — привели к значительному увеличению количества заключенных преклонного возраста. Согласно статистическим данным Министерства юстиции, за последние 10 лет большая часть заключенных попала в тюрьмы за совершение преступлений против общественной безопасности и преступлений, связанных с наркотиками, а среди преступлений против общественной безопасности большую часть составляет опасное вождение автомобиля.

Тайваньские исследователи отметили, что серьезная переполненность пенитенциарных учреждений, нехватка человеческих ресурсов в сфере исправительной деятельности, контроля и деятельности, направленной на перевоспитание, нехватка медицинского оборудования и медперсонала, невозможность в полной мере реализовать дифференциацию осужденных внутри тюремной системы, продолжительное игнорирование требований международных норм в области прав человека и т.д., — все эти проблемы требуют к себе должного внимания.

Далее в своем докладе выступающие на основе официальных статистических данных проанализировали текущее положение заключенных в пенитенциарных учреждениях, в частности привели статистические данные по таким показателям, как возраст лиц, отбывающих наказание в тюрьмах, сроки отбываемых наказаний, условно-досрочное освобождение, защитный надзор, постпенитенциарная опека и т.д.

В заключение докладчики подчеркнули, что положительные и отрицательные стороны управления воспитательной деятельностью исправительных учреждений непосредственно касаются защиты прав человека, общественной безопасности и имиджа государства. Вот

¹³ 張平吾、黃讚松、黃秀真. 台灣地區監獄收容人收容情形之探討 // 第七屆全球化時代犯罪與刑法國際論壇. 北京, 2015. 第 24–46 頁.

почему необходимо активно и осмотрительно продолжать стимулировать реформирование, чтобы реализовать всестороннюю модернизацию административно-управленческой деятельности пенитенциарных учреждений, а меры общественного исправления перевести из сферы традиционного защитного надзора в область отсрочки возбуждения уголовного преследования, а также более широкого применения общественно полезных работ. Исправительные учреждения должны в будущем

увеличить количество мер общественного исправления, улучшить качество человеческого ресурса в сфере контроля и перевоспитания, чаще применять институт отсрочки возбуждения уголовного преследования, институт отсрочки наказания, штраф в качестве меры наказания, усилить институт замены наказания общественно полезными работами.

По завершении работы 7-я сессия форума приняла декларацию (ниже приводится ее полный текст).

**VII сессия международного форума
«Преступность и уголовное право в эпоху глобализации»**

ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ РЕЗОЛЮЦИЯ

Мы решительно осуждаем недавние жестокие, беспощадные и бесчеловечные террористические атаки, которые произошли во Франции и которые являются еще одним террористическим нападением после событий, случившихся во Франции в январе 2015 г. Эта атака оказала влияние на весь мир, приведя к большому количеству жертв и тем ужасам, которые едва можно было выдержать, видя все это.

На Третьей сессии Международного форума 3 ноября 2011 года было отмечено, что в последнее десятилетие терроризм принес семена ненависти, смерть невинных людей, убийства и разрушения не только в отдельные регионы или государства, но и в мире в целом. Существование этих преступлений является серьезной угрозой для каждого государства и всех граждан. Они могут произойти в любом месте, в любое время. Они могут привести к катастрофе и принести несчастье любому из нас. Любой человек, оказавшийся в неподходящее время и в неподходящем месте, может быть «принесен в жертву» и стать потерпевшим. Человечество столкнулось с беспрецедентным вызовом, все люди мира должны объединиться и решить эту проблему для того, чтобы побороть насилие, чтобы защитить человеческое достоинство, жизнь, свободу, основные права и обеспечить дальнейшую стабильность, культуру и развитие человеческого общества.

Сегодня на 7-й сессии Международного форума «Преступность и уголовное право в эпоху глобализации» (IFCCLGE) обсуждаются проблемы защиты прав человека сквозь призму теории и практики наказания. Поведение террористов демонстрирует их презрение к правам человека. Мы не должны терпеть это презрение. Мы вновь призываем к тому, чтобы в то время, когда мы скорбим о невинных людях, которые были жестоко лишены жизни в результате актов международного терроризма, мы превратили горе в силу и твердо нанесли удар по любой форме терроризма, подвергающего риску жизнь и безопасность, с тем чтобы усилить защиту прав человека и основных свобод.

Мы подтверждаем, что борьба с терроризмом является давней, трудной и сложной, в ней необходимо строго придерживаться основных стратегий и принципов, предписанных Глобальной контртеррористической стратегией Организации Объединенных Наций и соответствующими документами, принятыми в рамках системы ООН.

Терроризм во всех его формах и проявлениях представляет собой наиболее серьезную угрозу миру и безопасности, и все эти формы и проявления терроризма рассматриваются как тяжкие преступления. Мы решительно осуждаем терроризм во всех его формах и проявлениях, кем бы, где бы и с какой бы то ни было целью он ни осуществлялся. В этих целях:

- (1) Мы должны укрепить международное сотрудничество в деле предотвращения и борьбы со всеми формами и проявлениями терроризма.
- (2) Борьба с международным терроризмом должна проходить под эгидой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Генеральная ассамблея ООН является компетентным органом с универсальным членством, который должен заниматься проблемой международного терроризма, чем подчеркивается ключевая роль ООН.

- (3) Меры, принимаемые международным сообществом и странами-членами для предотвращения и борьбы с терроризмом, должны соответствовать международному праву, в том числе Уставу ООН и соответствующим международным конвенциям и протоколам, в особенности обязательствам в области прав человека, беженского права и международного гуманитарного права.
- (4) В то же время мы должны бороться с терроризмом для повышения и защиты прав человека и основных свобод.
- (5) Страны-члены должны приложить все усилия для обсуждения и заключения всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, в том числе путем решения неурегулированных вопросов, касающихся правового определения понятия международного терроризма и сферы действий, охватываемых конвенцией.
- (6) Мы не должны связывать терроризм с какой-либо религией, национальностью, культурой или любой социальной группой людей.
- (7) Мы повторяем просьбу к ООН: мы искренне надеемся, что вы как можно скорее сосредоточитесь на заключении всеобъемлющей конвенции о международном терроризме. Форум готов предложить экспертов для участия в данной работе.

*VII сессия международного форума
“Преступность и уголовное право в эпоху глобализации” (IFCCLGE).*

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авдеев В. А., Авдеева О. А.* Гармонизация уголовно-правовых средств противодействия преступности в условиях глобализации // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.
2. *Квашис В. Е., Случевская Ю.А.* Предпосылки и перспективы введения уголовной ответственности юридических лиц в законодательство России // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.
3. *Кибальник А.* «Парадоксы» уголовного наказания в России // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014. — P. 56–58.
4. *Козаченко И. Я.* Наказание: зарождение системы и ее эволюция // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014. — P. 48–55.
5. *Коробеев А. И.* Уголовно-правовая политика России в сфере наказуемости преступлений: основные тенденции и перспективы развития // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.
6. *Уткин В. А.* Уголовное наказание в России: состояние, проблемы и перспективы // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.
7. *Чучаев А. И.* Наказание в уголовном праве России: проблемы, поиски решений, предложения // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.
8. He Bingsong. On the Defense of Human Rights (Draft for Discussion). — Beijing, 2015.
9. Cosstanzo L. E. Alternatives to prison, social integration and community safety // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.
10. *D’Avila F. R., Scalcon R.* A Possible Dialogue between the “Theory of Human Rights Defense” and the Principles of Punishment in the Brazilian Criminal System // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.
11. *Souto M. A.* Life imprisonment: criminal penalty theories and its practice in global era // *The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection.* — Beijing, 2014.

Материал поступил в редакцию 15 января 2016 г.

**THE SEVENTH SESSION OF THE INTERNATIONAL FORUM «CRIME AND CRIMINAL LAW I
N THE ERA OF GLOBALIZATION»**

AVERIANOVA Yulia Valerievna — Master of Law (People University of China, Beijing)

[ksiyita@gmail.com]

100872nd, China, Beijing, district Khaidyan, avenue Chzhunguantsun, 59.

KOROBEEV Aleksandr Ivanovich — Doctor of Law, Head of the Department of Criminal Law and Criminology, Far East Federal University

[akorobeev@rambler.ru]

690950, Russia, Vladivostok, Sukhanova street, 8.

CHUCHAYEV Aleksandr Ivanovich — Doctor of Law, Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[moksha1@rambler.ru]

123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya street, 9

Review. *The international forum annually held in China is a significant event for experts in criminal law, criminology, and criminal enforcement law not only for many countries of the Asia-Pacific region, but Russia, as well as of the European states. It is proved by its attendance of many scientists and experts. The seventh session was formally devoted to the problems of crime and criminal law in the era of globalization; still, de facto discussion covered a wide range of matters, inter alia, based on the criminology (particular type of crime in particular), prevention of criminality, penology and penitentiaries (types and terms), punishments and social expectations, organization of serving, realization of goals of punishment, etc.). At the same time each speaker emphasized a genetic relation of covered problems to the need of revision of a doctrine and public policy in the areas of protection of human rights. Prof. V.A. Utkin (leading Russian speaker), Prof. Chuchayev A.I., Prof. Korobeev A.I., Prof. Kvashis B.E., Prof. Avdeeva V.A., Prof. Avdeeva O.A., Prof. Kibalnika A.G., etc. spoke on behalf of the Russian delegation at the forum.*

Keywords: *Beijing, the International forum, the seventh session, He Bingsong, crime, punishment, protection of human rights, era of globalization, Russian delegation, resolution.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avdeev V. A., Avdeeva O. A. Harmonization of criminal and legal means of combating crime in conditions of globalization. The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.
2. Kvashis V. E., Sluchevskaya Yu.A. Background and prospects for implementation of criminal responsibility of legal entities in the Russian legislation. The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.
3. Kibalnik A. "Paradox" of penal sanctions in Russia. The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. pp.56–58.
4. Kozachenko I. Ya. Punishment: emergence of the system and its evolution. The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014. pp. 48–55.
5. Korobeyev A. I. The criminal law policy of Russia in the sphere of punishability of crimes: main tendencies and prospects for development. The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.
6. Utkin V. A. Penal Sanctions in Russia: state, problems and prospects. The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.
7. Chuchayev A. I. Punishment in criminal law of Russia: problems, search of solutions, suggestions. The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.
8. He Bingsong. On the Defense of Human Rights (Draft for Discussion). Beijing, 2015.
9. Leandro Enrique Cosstanzo. Alternatives to prison, social integration and community safety // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.
10. Fabio Roberto D'Avila, Raquel Scalcon. A Possible Dialogue between the "Theory of Human Rights Defense" and the Principles of Punishment in the Brazilian Criminal System // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.
11. Miguel Abel Souto. Life imprisonment: criminal penalty theories and its practice in global era // The Seventh Session of the International Forum on Crime and Criminal Law in the Global Era: Paper Collection. Beijing, 2014.

УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ МАТЕРИАЛАМ И ИХ ОФОРМЛЕНИЮ

*Более подробная информация содержится на сайте МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина) в разделе «Издательская деятельность», «Научные журналы»
http://msal.ru/primary-activity/publishing/scientific_journals/lex_russica/*

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 учёные 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 МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина).
5. Автор направляет в редакцию Журнала статью согласно условиям и порядку предоставления и опубликования статей, а также требованиям к оформлению статей, размещенным на сайте МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина). 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 МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина). 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, <в угловых скобках> 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 МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина).

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

Телефон редакции: (8-499)244-85-56.

Почтовый адрес редакции: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

E-mail: lexxrus@msal.ru

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Объем: 25,575 усл.-печ.л., формат 60x84¹/₈. Тираж 250 экз. Дата подписания в печать 31.03.2016 г.

Редактор *М.В. Баукина*

Корректор *А.Б. Рыбакова*

Компьютерная верстка *Т.В. Серёгина*

Печать цифровая. Гарнитура «Calibri».

Типография Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

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.