

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ПРАКТИКА

Научный журнал
Основан в ноябре 1999 года

2019. Том 15, № 2

СОДЕРЖАНИЕ

**По итогам Круглого стола
«Конституция РФ и права человека:
правовая политика в национальном и международном контексте»,
посвященного 25-летию Конституции РФ
и 70-летию Всеобщей декларации прав человека
(10 декабря 2018 г.)**

Конституция РФ и конституционализация права и правопорядка

- Крусс В. И.* Вектор конституционализации: российское правоведение на пути к идентичности 5
- Кальяк А. М.* К вопросу об определении предмета конституционного права и о практике Конституционного Суда РФ 20
- Сигарев А. В., Смирнова М. С.* Культурный суверенитет, культурный экстремизм и вопросы конституционной аксиологии 27
- Дробот С. Е.* Основные подходы к пониманию сущности принципа разделения властей и его реализация в конституционном механизме России 35

Конституция РФ, выборы и конституционализация органов публичной власти

- Благо О. А.* Современные тенденции развития избирательного законодательства (на материалах Избирательной комиссии Новосибирской области) 42
- Макарецев А. А.* Муниципальные выборы: особенности организации и проведения 46
- Сенникова Д. В.* О регламентации исполнения обязанности по обеспечению равных условий оплаты печатных агитационных материалов 56

<i>Кондратьева И. В.</i> К вопросу о необходимости реформирования процесса сбора подписей в поддержку кандидатов	64
--	----

Конституция РФ, региональное и муниципальное право

<i>Раздьяконова Е. В.</i> Контроль в сфере управления муниципальным имуществом: правовой аспект	72
<i>Кустов С. С.</i> Преобразование муниципальных районов в городские округа: изменения в механизме правового регулирования	78
<i>Миленина Т. Б.</i> Региональная конституционализация и законодательное обеспечение статуса депутатов в субъекте Российской Федерации	83
<i>Кузнецова К. В.</i> Участие Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в осуществлении регионального государственного финансового контроля в сфере государственных закупок	88

Конституция РФ, права человека и достоинство личности

<i>Кравец И. А.</i> Конституция РФ, права человека и достоинство личности: диалог конституционной теории, практики конституционного правосудия и международных норм	93
<i>Моисеева Е. Ю.</i> Роль Конституции в процессе реализации и обеспечения репродуктивных прав человека и гражданина в Российской Федерации	105
<i>Мещерягина В. А., Морозова А. С., Вилачева М. Н.</i> Злоупотребление правом на обращение: современное состояние и перспективы правового противодействия	111
<i>Вахрамеева Л. Н.</i> Достоинство личности в системе прав человека: проблемы теории и правового регулирования	117
Информация для авторов	123

JURIDICAL SCIENCE AND PRACTICE

Scientific Journal
Since 1999, November
In Russian

2019. Volume 15, № 2

CONTENTS

The Constitution of the Russian Federation and the Constitutionalization of Law and Order

- Kruss V. I.* Vector of Constitutionalization: The Russian Law on the Way to Identity 5
- Kalyak A. M.* To the Question about the Definition of the Subject of Constitutional Law and on the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation 20
- Sigarev A. V., Smirnova M. S.* Cultural Sovereignty, Cultural Extremism and Issues of Constitutional Axiology 27
- Drobot S. E.* The Main Approaches to the Understanding of the Principle of Separation of Powers and Its Implementation in the Constitutional Mechanism of Russia 35

The Constitution of the Russian Federation, Elections and the Constitutionalization of Public Authorities

- Blago O. A.* Modern Trends of Electoral Legislation Development 42
- Makartsev A. A.* Municipal Elections: Peculiarities of Organization and Conduct 46
- Sennikova D. V.* On the Order of Execution of the Responsibility to Ensure Equal Terms of Payment of Printed Agitation Materials 56
- Kondratieva I. V.* On the Need to Reform the Process of Collecting Signatures in Support of Candidates 64

The Constitution of the Russian Federation, Regional and Municipal Law

- Razdieiakonova E. V.* Control in the Sphere of Management of Municipal Property: The Legal Aspect 72
- Kustov S. S.* Transformation of Municipal Districts in Urban Districts: Changes in the Mechanism of Legal Regulation 78

<i>Milenina T. B.</i> Regional Constitutionalization and Legislative Support of the Status of Deputies in the Subject of the Russian Federation	83
<i>Kuznetsova K. V.</i> The Audit Chamber of Novosibirsk Region in Regional State Financial Control of State Procurement	88

The Constitution of the Russian Federation, Human Rights and Human Dignity

<i>Kravets I. A.</i> The Constitution of the Russian Federation, Human Rights and Human Dignity: Dialogue of Constitutional Theory, Practice of Constitutional Justice and International Norms	93
<i>Moiseeva E. Yu.</i> The Role of the Constitution of the Russian Federation in the Process of the Realization and Ensuring the Reproductive Rights of a Person and a Citizen	105
<i>Metsheryagina V. A., Morozova A. S., Vilacheva M. N.</i> Abuse of the Right to Appeal: Modern State and Prospects of Legal Counteraction	111
<i>Vakhrameeva L. N.</i> The Dignity of the Personality in the System of Human Rights: Problems of the Theory and Legal Regulation	117
Instruction to Contributors	123

Editor in Chief V. N. Lisitsa *Associate Editor* N. I. Krasnyakov
Executive Secretary E. R. Voronkova

Editorial Board of the Series

O. I. Andreeva, Ch. I. Arabaev, V. A. Boldyrev, V. S. Kamenkov, M. I. Kleandrov, S. V. Kodan, I. A. Kravets
E. V. Korotysh, I. D. Kuzmina, A. A. Makartsev, S. P. Moroz, D. S. Murtazakulov, N. V. Omelyokhina
V. I. Plokhova, S. G. Proskurin, V. N. Rudenko, N. V. Shchedrin, T. V. Shepel
V. L. Tolstykh, A. V. Tsikhotsky, E. P. Voytovich, E. A. Zhegalov

Editorial Board of the Journal

M. P. Fedoruk (Chairperson), S. G. Sablina (Vice-Chairperson), D. V. Churkin (Vice-Chairperson)
M. M. Lavrentyev (Vice-Chairperson), A. V. Arzhannikov, S. S. Goncharov, V. S. Diev, V. I. Molodin, G. M. Mkrtchyan
O. N. Pervushina, M. K. Timofeeva

*The journal is published quarterly in Russian since 1999
by Novosibirsk State University Press*

The address for correspondence

Law Department, Novosibirsk State University
1 Pirogov Street, Novosibirsk, 630090, Russian Federation
Tel. +7 (383) 363 42 54
E-mail address: pravo@vestnik.nsu.ru; urfakngu@yandex.ru
On-line version: <http://elibrary.ru>

УДК 340

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-5-19

**Вектор конституционализации:
российское правоведение на пути к идентичности**

В. И. Крусс

*Тверской государственный университет
Тверь, Россия*

Аннотация

Ставится проблема кардинального переосмысления отраслевого строения современной юридической науки в связи с объективно предопределенным изменением предмета конституционного права. Анализ широкого круга актуальных научных позиций ведет к выводу о том, что предметная характеристика современной науки российского конституционного права обнаруживает функции, традиционно присущие теории права и государства. В тесной связи с философией судебного конституционализма она отвечает за полноценное освоение текста Конституции РФ, выработку универсального понятия права с позиций конституционного правопонимания, играет ведущую роль в разработке теории конституционализации национальной правовой системы и теории конституционного правопользования. В целом такое восприятие природы и назначения науки конституционного права остается, скорее, дискуссионным. Однако, по мнению автора, для юриспруденции в настоящее время это единственный вектор утверждения научной идентичности.

Ключевые слова

Конституция РФ, правоведение, научная идентичность, предмет конституционного права, конституционализация, конституционное правопользование

Для цитирования

Крусс В. И. Вектор конституционализации: российское правоведение на пути к идентичности // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 5–19. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-5-19

**Vector of Constitutionalization:
The Russian Law on the Way to Identity**

V. I. Kruss

*Tver state University
Tver, Russian Federation*

Abstract

The article raises the problem of radical rethinking of the branch structure of modern legal science in connection with objectively predetermined changes in the subject of constitutional law. The analysis of a wide range of actual scientific positions leads to the conclusion that the subject characteristic of the modern science of the Russian constitutional law reveals the functions traditionally inherent in the theory of law and the state. In close connection with the philosophy of judicial constitutionalism, it is responsible for the full development of the text of the Constitution of the Russian Federation, the development of a universal concept of law from the standpoint of constitutional law, plays a leading role in the development of the theory of constitutionalization of the national legal system and the theory of the use of constitutional rights. In General, this perception of the nature and purpose of the science of constitutional law remains rather controversial. However, according to the author, it is currently the only vector of scientific identity for jurisprudence.

Keywords

Constitution of the Russian Federation, jurisprudence, scientific identity, subject of constitutional law, constitutionalization, constitutional use of rights

For citation

Kruss V. I. Vector of Constitutionalization: The Russian Law on the Way to Identity. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 5–19. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-5-19

© В. И. Крусс, 2019

В ряду проблем отечественного правоведения, актуализированных в контексте четвертьвекового юбилея Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), стоят и вопросы метаюридического характера. Исторически юриспруденция вела «поиски идентичности» на фоне парадоксального сочетания «непроясненности методологических оснований собственного правового теоретизирования» и необходимо-универсальной – для практической состоятельности конкурирующих теорий, типов правопонимания и даже «разнородных схем концептуализации» – методологии правового воздействия [1. С. 10–11]. Неизбежные сомнения в научном статусе такой «социальной технологии» всегда оставались, хотя и не произносились без крайней надобности [2. С. 101–102]. При этом научная стилизация критической рефлексии о праве доходила и до степени апофатической артикуляции «непререкаемой» догматической правоты.

Так, в образовательном формате В. С. Нерсисянц пояснял: «...трактовка правовой системы в качестве какого-то нового правового понятия, охватывающего всё право (все правовые феномены и категории), по существу означает подмену общего понятия права неким довольно условным (и во многом случайным) словосочетанием “правовая система”. Попытки такой подмены, начавшиеся еще в советские времена, преследовали цель под ширмой новых словообразований сохранить существо официального, советского правопонимания и с помощью подобных словесных новаций всячески противодействовать уже формировавшемуся в нашей науке юридическому (антилегистскому и антипозитивистскому) правопониманию» [3. С. 450]. Вряд ли, впрочем, студенты осознавали (и осознают), что подобным образом конституционно-отвлеченная (аконституционная) научная мысль, по сути, «отказывалась» признавать и уникальную реальность Конституции РФ как нормативного текста прямого действия и высшей юридической силы, утверждающего наличие, в том числе, правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15), и исторически-инновационное явление самого права как объекта, к которому у каждого есть непосредственный доступ в силу «легитимной веры» в такую реальность. На научном уровне, однако, необходимо всемерно учитывать значение и следствия любого догматического позиционирования.

С принятием Конституции РФ правовые компоненты государственности исключают номинальное восприятие. При наличии правогенерирующего – «перспективно-всеобъемлющего» – юридического текста, а значит, и языка суждений (высказываний) о праве как конституционно-эссенциальном феномене, появляется возможность говорить о них с позиций конституционной этимологии и топологии правовых предикатов. Конституционный правопорядок и конституционно-правовая система становятся научными категориями и достоверными (реальными) для правоведения – предметно-значимыми – политико-социальными явлениями. Соответственно этому на первый план в единой теории правоустановления и правового воздействия выходят концепты конституционализации и конституционной модернизации, разрабатываемые на основе конституционного правопонимания [4].

Методологической пропозицией конституционного правопонимания выступает «уравновешенное» признание того, что все собственно правовые и юридически значимые феномены и категории (здесь В. С. Нерсисянц прав), предполагают наличие *легитимного* (в отличие от «чистой» догматики) онтологического маркера как понятия права, которым нельзя удовлетвориться или пренебречь в угоду спекулятивным пристрастиям. В конституционном понятии права юриспруденция находит единственно возможный вариант утверждения своей научной самобытности и состоятельности. Именно таким понятием не только «правильно», но необходимо руководствоваться ученому-юристу постольку, поскольку он претендует на адекватное научно-юридическое отображение социально-политической реальности, а также на аксиологически и телеологически выверенное содействие ее усовершенствованию (модернизации). Конституционное понятие права ведет к теории эволюции государственности как продолжения имманентного, исторически укорененного бытия российского народа, получившего – в силу акта конституирования (принятия Конституции РФ) – содержательно раскрывающуюся (нарратив) перспективу неизменного и постоянно актуализируемого «для-себя-конституционного должного». В реалиях и проектах («проектировании») такого долж-

ного сочетаются объективное «для» социального и субъективно-консолидированное «для» умозрительного.

Опирающаяся на конституционное понятие права теория утверждает истинность исключительно конституционного правопонимания и руководствуется его методологией как легитимно-научной. Решающая привязка правовой системы Российской Федерации к основным правам, свободам и обязанностям (ст. 2, 6, 15 и 17 Конституции РФ) проясняет природу и задает смысловой вектор права в целом. Вследствие этого всеобъемлющей формой реализации права становится конституционное правоупотребление, осмысленно соотношенное с конструкциями соответствующих правоотношений. Традиционно мыслимый механизм правового регулирования «преобразуется» в механизм конституционного признания и обеспечения (опосредования) непосредственно действующих неотчуждаемых прав и свобод, несения конституционных обязанностей. На первый план в системе принципов права выходят конституционные принципы опосредования надлежащего (конституционного) правоупотребления, – равно значимые и для правообладателей, и для их публично-властных контрагентов [5. С. 421–471].

Тем не менее остается впечатление, что правовая действительность не вполне адекватно отражается в научном сознании. Даже инновационные по направленности конституционно-правовые исследования довольствуются в обозначенном отношении ролью (уделом) традиционно локализованных отраслевых юридических дисциплин, ученым представителям которых из поколения в поколение внушали статус ведомых и равноудаленных от проблематики общетеоретического характера. Следствием давления стереотипов унаследованной номенклатурной «прописки» оказывается парадоксальное сочетание, с одной стороны, отчасти «инерционного», отчасти «подобострастного» отношения ученых-конституционалистов к правовым теориям номинально «современным», но чуждым, преимущественно, какой-либо конституционной рефлексии, с другой стороны, нередко поверхностных попыток самостоятельного решения (как правило, в рамках «комплексных» разработок) актуальных задач заведомо теоретико-догматического и даже философско-правового уровня, которым «штатные» теоретики права внимания почему-либо не уделяют. Тем не менее тенденция качественного обновления в научном конституционализме налицо, и ее действенным катализатором может оказаться дискуссия о предмете конституционного права.

Когда на рубеже миллениума начали появляться антологические обобщения представлений о предмете конституционного права, такая заинтересованность была во многом обусловлена наглядным и стремительным расширением объема конституционно-правового регулирования в связи с принятием Конституции РФ. И даже там, где формально о перспективах конституционализации правовой системы речи не шло, анализировалась специфика реализации конституционных норм, их конкретизации, применения по аналогии с учетом интерпретационной практики Конституционного Суда РФ. Тем самым имплицитно вырабатывалось представление, что конституционная нормативность – явление особо рода, действие которой проникает едва ли не во всю сферу общественных отношений (в качестве примера можно сослаться на известный труд О. Е. Кутафина [6]).

Тогда же, говоря о предметной предопределенности и принципиальных ориентирах для предмета науки конституционного права, Н. А. Богданова пришла к выводу, что искомую суть выражают и определяют отношения между государством, с одной стороны, и обществом, человеком, с другой стороны; при этом конституционное понимание «властеотношений» характеризует их снова едва ли не как всеобъемлющие, поскольку государственная (публичная) власть последовательно мыслится («берется») в контексте принципа верховенства права, прав и свобод человека, их необходимого обеспечения и гарантирования [7. С. 18–21]. Следствием такого видения становится, в частности, научное и дисциплинарно-пропедевтическое (курсовое) выделение общей части конституционного права как его теоретического блока.

Применительно к предмету национального конституционного права как отрасли к этому времени широко утвердилось представление о четырех комплексных группах общественных

отношений [8. С. 21–28], а отдельные, концептуально «окрашенные», обобщения воплощались в признание бинарной композиции системно связанных *основ* конституционного строя и конституционного статуса личности, во-первых; конституционной системы публично-властных политических институтов, во-вторых [9. С. 7–8]. Также неизменно подчеркивалось особое призвание конституционного права оформлять и упорядочивать преимущественно *основы* соответствующих отношений, в связи с чем для характеристики отрасли «не жалели» таких определений, как «ведущая», «базовая», «системообразующая».

Если отвлечься от вдохновенной риторики позитивистского, в конечном счете, толка, то следует признать, что сферу современного национального конституционного права действительно представляют два компонента: право прав человека и право политических институтов¹. Предметные реалии каждого из этих образований существенно различны, но в конституционном выражении они обретают необходимое единство. Конституционное право как наука объединяет их, посредством онтологически взвешенного понятия современного права как *права конституционного*, имеющего своим базовым и всеобъемлющим воплощением текст национальной Конституции. Из чего вытекает необходимость понимания науки конституционного права как теории современного права, ответственной прежде всего за выработку общеправового – конституционного – понятия права и его универсальной методологии². В конституционной теории права известный дуализм предмета правоведения (государства и права) преодолевается (снимается) именно на основе конституционного понятия права, «дефиниция» и смысл которого расширяются по мере познавательного утверждения правогенерирующего значения текста Конституции. Одновременно с этим возникает и развивается позитивное конституционное право как отрасль, представленная комплексом институтов, призванных постоянно оказывать *особое нормативное воздействие* на все обозначенные (и подразумеваемые) в конституционном тексте явления и конституционно значимые общественные отношения, хотя только для некоторых оно остается исчерпывающим.

Конституционно-правовая система приобретает исторически беспрецедентную конфигурацию. Благодаря выделенному выше особому характеру конституционно-правового воздействия раскрывается ему корреспондирующая имманентная природа предмета конституционного права как легитимного юридически значимого сущего *и* должного, регулирующие конкретизированные «полномочия» по охране, защите и умножению которого в социальном измерении доверяются («делегированы») иным – и также конституционно предусмотренным – юридическим элементам (средствам) и их комплексам: отраслям и институтам права³. Эти элементы конституционной системы права *самостоятельного* (т. е. аконституционного) значения *не имеют и иметь не могут*: отраслевые научные изыскания не должны приводить к выводам, противоречащим конституционной теории права; отраслевое (конституционно «делегированное») правовое регулирование предполагает конституционализацию и прекращается в случае признания его неконституционным.

Текущая актуализация научной дискуссии о предмете конституционного права отмечена, на наш взгляд, признаками консолидирующей эволюции – пусть не вполне последовательной – в направлении намеченных представлений. Так, в юбилейной подборке одного из авторитетных юридических журналов этому вопросу посвящено *девятнадцать* статей ведущих российских ученых-конституционалистов, признающих либо учитывающих исключительную роль Конституции РФ как источника права, суть феномена конституционализации пра-

¹ Осмысленно взвешенными, но конституционно-позитивистскими остаются трактовки конституционного права как совокупности норм, охраняющих права и свободы человека и гражданина и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти либо (инверсия) закрепляющих основы системы государственной власти в целях многоаспектного обеспечения все тех же основных полномочий личности. См.: [10. С. 15; 11. С. 17].

² На предметную связь науки конституционного права с юридической теорией последовательно указывает И. В. Выдрин. См., в частности: [12. С. 5].

³ Разумеется, конституционное право как отрасль права следует всегда отличать от адекватно соотнесенных с ним конституционного законодательства и других формальных источников.

вой действительности и связанную с этим уникальность композиции предмета конституционного права как науки и отрасли⁴.

Автор фундаментальных трудов по теории и практике судебного конституционализма Н. С. Бондарь прямо соотносит уточнение сферы конституционно-правового регулирования с *продолжающимся* процессом конституционализации институтов государственного права на основе их переориентации на предполагающие социальное внедрение ценности современного конституционализма. Ученый обосновывает, почему вопрос о роли и предмете конституционного права неразрывно связан с проблемой обеспечения верховенства права (онтологическая привязка) в смысле безоговорочного и имманентного юридического верховенства Конституции РФ как залога сохранения конституционного суверенитета и национально-культурной идентичности в противоречивых трендах глобализации. В конечном счете именно признание несостоятельности ресурсов отраслевого правового регулирования – на фоне роста угроз фундаментального ценностного противостояния – воплощается в авторском тезисе о повсеместно неизбежном увеличении в законодательстве концентрации «конституционно-правовых начал» и необходимом признании конституционного права *ядром* всей правовой системы и особой отрасли, выполняющей в этой системе ценностно-функциональное назначение. Иначе говоря, предмет конституционного права как частно-публичного образования *принципиально совпадает* с предметной сферой всех других отраслей права, при том что существуют и «периферийные» к конституционному ядру общественные отношения [13. С. 25, 27–29].

Научная позиция и аргументы Н. С. Бондаря представляются в целом вполне убедительными; тем не менее, что касается важности последовательного «размежевания» конституционного права с другими отраслями, то, нам думается, более значимо учитывать сугубо спекулятивное значение такой задачи. Иначе пришлось бы признать, что в природе утверждаемых и регулируемых современным правом общественных отношений коренятся и неконституционные начала (цели и ценности), т. е. вновь – зайдя с другой стороны – оказаться перед лицом угрозы дискредитации (девальвации) идеи верховенства права.

«Реферативного» упоминания заслуживают все тематически связанные публикации этого номера, но мы, по понятным причинам, упомянем далее лишь некоторые из них, выделяя различные аспекты единой научно-практической проблематики. Справедливо, например, когда «углубление» предмета конституционного права связывают – созвучным конституционному правопониманию образом – с целью «создания новых, дополнительных механизмов реализации конституционных прав граждан», адаптированных к вызовам времени [14. С. 14].

Столь же логично, признавая правогенерирующую функцию Конституции РФ, учитывать, что в значении «общей части национального права» («надотрасли или мета-, мегаотрасли») конституционное право «берёт» это право в целом своим предметом, «формирует его телесность», определяет общеправовые эталоны правового регулирования, а также соотношение и связи всех правовых норм и конструкций между собой. При этом конституционное право не только обеспечивает конституционализацию понятийно-категориального аппарата всех отраслей права, но производит и «самонастройку собственного инструментария», поскольку, думается, более доверить решение такой задачи некому [15. С. 38, 41].

⁴ При том что даже в наиболее концептуальных версиях просматривается «интеллигентное» стремление «не обидеть» ученых коллег из отраслевых научных «подразделений», поскольку практически не осталось видов общественных отношений, для которых конституционно-правовое воздействие не являлось бы определяющим. Не случайно Н. С. Бондарь характеризует любые попытки решения обозначенной проблемы как «неблагодарные» (см.: [13. С. 25]). Думается, однако, такие опасения напрасны. «Традиционная» наука живет в другом спектре частот коммуникации. В том же номере журнала, например, сразу за обозначенным теоретико-конституционным блоком помещена статья о системе принципов права, в которой не упоминается сам термин «конституция»; далее, в статье о гражданской процессуальной дееспособности представлена «актуальная задача совершенствования процессуального законодательства» без единой отсылки к актам и правовым позициям Конституционного Суда РФ, предопределяющим формат искомой модернизации.

Очевидно, что «тонус» подобного научного восприятия феномена современного конституционного права значительно превосходит выражение известных представлений о комплексном характере предмета «уникальной» отрасли, хотя бы и с поправками на «объединяющие» этот комплекс элементы: человека, его права и свободы. Оставаясь на подобном – теоретически редуцированном – уровне мы неизбежно закончим признанием, что положения Конституции РФ составляют нормативную основу только отрасли конституционного права, а для других отраслей – лишь некоторые из ее положений являются источниками [16. С. 56–57, 61]. Вопрос же о том, откуда они (эти отрасли) «черпают» свою нормативную энергию и каким содержанием наполняются их «безосновные» формы, останется открытым. А между тем любой ответ на него будет равнозначен утверждению («научной легитимации») неконституционного правотворчества. И хотя идея универсального правового значения (содержания и воздействия) конституционных принципов, включая требование нравственности [16. С. 62–63], лишь отчасти «спасает» от такого сокрушительного вывода, само соответствующее уточнение принципиально важно. Оно созвучно теории конституционализации права и цели обеспечения конституционного правопользования, *всегда* – во всех формах личностного самоопределения и гарантированных позитивных притязаний – носящего принципиально опосредованный характер и также *повсеместно* предполагающего конституционно соразмерные ограничения ради конституционной (имеющей юридическую нормативность) ценности нравственности.

В конституционных принципах опосредования прав, свобод и обязанностей человека и гражданина эксплицитно раскрывается вектор эволюции (модернизации) российской правовой системы к идеалу конституционного правопорядка. Предметно-отраслевая «локализация» такого воздействия [17. С. 80] вряд ли продуктивна. Содержательная конкретизация названных принципов посредством легитимирующей конституционной интерпретации и «сертификации» раскрывает их связь с общеправовыми требованиями справедливости, формальной определенности, равенства, добросовестности, солидарности, неотвратимости и индивидуализации юридической ответственности. Под их непрерывным информационно-нормативным воздействием «вокруг» каждого из конституционных полномочий личности формируются конституционно-правовые институты, воплощающие и утверждающие органическое единство системы позитивного права, возможное только при наличии «живой» Конституции духовно и нравственно «здорового» народа. Иные конституционно-правовые институты [18. С. 86–88] входят в эту систему в силу соответствия их требованиям, вытекающим из положений ст. 1, 2, 17 и 18 Конституции РФ, т. е. будучи конституционными пусть не номинально, но по сути.

Предмет конституционного права отчасти проясняет и выходящее за рамки строго юридического концепта восприятие современной национальной Конституции как политико-правового механизма построения смоделированного в ней социального порядка. Особенностью такого механизма выступают «креативные» ценностно модулированные алгоритмы понижения политических рисков достижения конституционно заданной цели [19. С. 45–46]. Наряду с этим последовательная теория конституционализации не может согласиться с возможностью содержательного «расширения» текста Конституции РФ за счет комплекса производных источников, предметно с нею связанных [19. С. 51]. Конституционная логика и рефлексия в данном отношении исчерпываются идеей смыслового единства и содержательной «общности» Конституции РФ и доктринально-нормативных установлений Конституционного Суда РФ.

Конституционное утверждение основных прав и свод человека и гражданина как реальных, непосредственно действующих юридических феноменов, а равно и аналогичного значения актуализированных конституционных обязанностей, имеет решающее значение для научно-ответственных обоснований предмета современного конституционного права. Конститутированная таким образом реальность дезавуирует номенклатурные границы «террито-

рии научного поиска»⁵. Конституционная наука права связывается значением соответствующей (легитимной) феноменологической установки, а юридической практике «вменяется» обязанность следовать положениям и выводам только такой науки. Уместной поэтому – при всей ее метафоричности – становится предложенная И. Г. Дудко характеристика конституционного права как «первопрестольной» отрасли, господствующей над иными отраслями (элементами) российского права. Идея *конституционного господства* (выделено нами. – В. К.) в системе права вполне созвучна онтологии и гносеологии теории конституционализации. Заслуживает научного внимания и предложенная этим ученым классификация функциональных форм выражения такого господства как подтверждений практической состоятельности конституционного права – «гаранта национальной правовой идентичности» [21. С. 99].

Вместе с тем заявленная И. Г. Дудко проекция на предмет конституционного права *надежды* на то, что право может стать референтом не государства, а общества [21. С. 99–100], видится нам отчасти иллюзорной и, главное, избыточно демократической. Идеалы демократии и права не тождественны и *не во всем* комплиментарны (сочувственны) и комплементарны друг другу. «Конституционное народное правотворчество» не может подменить и не способно восполнить конституционализацию и конституционную модернизацию права. Конституционное правопонимание предполагает не только сугубо ограниченное публичное властвование, но и конституционно упорядоченное (ограничение и регулирование) правопользование.

Важным тематическим уточнением становится в той же связи тезис о конституционной однородности современного права: соответствующее его «наполнение» имеет не базисное (фундаментальное), но повсеместное (всепроницающее) элементарно-структурное содержание и значение. Конституционное правопользование, подчеркнем еще раз, актуально как в публично-властном, так и в частноправовом, межличностном измерении. Конституционный правопорядок невозможен помимо конституционных правоотношений и исключает наличие юридически значимых отношений, не нуждающихся в конституционной идентификации и оценках. Причем речь в данной проекции может идти и об отношениях, формально не упорядоченных: например о формах конституционной самозащиты прав и свобод (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ) или же, напротив, о легально не запрещенных деяниях (актах и притязаниях) конституционно недопустимого характера (злоупотребления правом). Ценностно взвешенное противодействие злоупотреблениям правом имеет значение конституционного (общеправового) требования.

Нельзя, наконец, не коснуться вопросов соотношения конституционного права как отрасли и современной конституционной теории права с феноменом и наукой международного права. (Именно и только коснуться, поскольку проблематика эта обширна.) Здесь необходимо признать, что последовательный (поскольку «суверенный») конституционализм возможен только в национальном выражении. *Догмы* «прогрессивной» интернационализации конституционного права и продуктивного поиска конституционных универсалий в сравнительном правоведении не прошли проверку временем и выглядят едва ли не архаичными на фоне тренда и вызовов глобальной деструкции миропорядка. Во всяком случае у российской науки конституционного права есть достаточно оснований для того, чтобы утвердиться в невозможности признания наднациональных и, значит, надконституционных критериев гарантирования прав и свобод человека, главное же – их достоверной (общеобязательной) идентификации как таковых.

Даже акцентируя внимание на «прямом действии» общепризнанных принципов права в правовой системе Российской Федерации [22. С. 152], российский конституционалист должен учитывать, что конституционная теория права исключает их «непосредственное приме-

⁵ Избегая содержательных обобщений, А. Ф. Малый замечает, что «подводная» часть айсберга предмета конституционного права (как отношений с конституционным содержанием) еще не осмыслена юридической наукой. См.: [20. С. 117].

нение» без учета наличия и актуального действия национальных нормативных регуляторов высшего уровня. Тем более он не должен удовлетворяться позицией «беспристрастного» исследователя, оставляя без комментариев «инновационные» сюжеты о перспективах «международного конституционного права и международной конституции», мифологию «глобального конституционализма»⁶. В реалиях XXI столетия так называемое «бинарное взаимодействие» может быть понято и принято только как конституционно взвешенная имплементация положений международного права и конвенционной юстиции в конституционно-правовую систему Российской Федерации.

Сходным образом, по нашему мнению, должно подходить и к развитию конституционной телеологии как необходимому и достоверному компоненту конституционной теории и философии права. В этой связи заслуживают поддержки мысли И. А. Кравца о предметобразующем значении принципа конституционной самобытности, имплицитно присутствующего в отечественной юриспруденции и отнюдь не препятствующего инновационной модернизации национальной правовой системы при сохранении ее конституционной идентичности [23. С. 135–136]. Особое значение конституционной телеологии и герменевтики предопределяет то обстоятельство, что конституционное правопонимание *аксиоматично*, хотя и в своего рода парадоксальном значении, поскольку исходит из ограниченности аксиоматического метода в юриспруденции и принципиальной невозможности полной формализации юридического знания и практик. Последнее утверждение находит последовательное подтверждение в доктринально-нормативных установлениях и правовых позициях Конституционного Суда РФ, в частности, развивающих конституционную теорию юридической ответственности.

Конституционная теория права *открыто* (не по умолчанию и не «тайно») национальна и патриотична. Модулированная кодами российской культурной традиции, в части теории конституционного правопользования, она призвана обосновать, каким образом *надлежащее* пользование неотъемлемыми правами человека должно обеспечиваться каждому в России как стране, которая намерена конституционно-правовыми средствами добиваться сохранения политического и духовного суверенитета (национально-культурной идентичности) и защищать духовно-нравственно-физическую безопасность («здоровье») своего народа, не входя при этом в *решающее* противоречие с актуальной международной трактовкой ключевого феномена прав и свобод человека.

Надлежащее правопользование в конституционно-правовом смысле есть, прежде всего, добросовестное. Добросовестность, как известно, признается актуальной и в международной феноменологии права, но понимается там, зачастую и все чаще, глубоко отличным от российской традиции образом. Мультикультурологический дискурс не уравнивает, а обесценивает архетипы национальной идентичности в равнодушной стратегии толерантного равенства. Здесь уместно сослаться на А. В. Полякова, которому приверженность постнеклассической парадигме не помешала признать, что правовая система как «явление, интеллектуально вычлененное из правовой действительности» включает в себя «не все правовые феномены, а лишь те, которые непосредственно взаимодействуют с социальным субъектом (обществом), обеспечивая возможность социальной объективации, интернализации (включая легитимацию) правовых текстов *конкретного общества*»; правовые системы «полностью зависят от социокультурных условий» [24. С. 595–596]. Поняв и признав, что речь при этом должна идти не о «наборе» текстов (пусть даже системно связанных), а о легитимном тексте-матрице и его производных (актуальных вариациях), с одной стороны, и что необходимой предпосылкой социальной объективации такого текста и интертекстуальной коммуникации выступает наличие ментально и духовно спаянного коллективного субъекта, как народа (включая

⁶ Сдержанный реверанс по отношению к позиции сторонников «компромиссного конституционализма» и «конституционной толерантности», впрочем, многое проясняет. За исключением главного: ради каких ценностей и в силу чего Россия должна так или иначе поступиться своей конституционной идентичностью? См.: [22. С. 153, 156–159].

этнокультурное ядро), с другой стороны, мы подходим к конституционному правопониманию.

Соответствующий подход не претендует на кардинальную (всегда сомнительную) новизну. Генеалогия конституционного правопонимания обнаруживает впечатляющую полифонию идей и высказываний отечественных ученых, завещавших нам свои (частью забытые) научные «партитуры». Генетические конституционалисты всегда мыслили право онтологически однородным образом. Едва ли не терминологической только «редакции» – для перехода в тезаурус конституционного правопонимания – требует, например, концепция *синтетической природы* права А. С. Ященко.

Накануне эпохи «великих потрясений» выдающийся ученый утверждал, что право, будучи порождением человеческой воли и разума, может быть полноценно осмыслено только с позиций философии человека как духовно развитой личности. При этом важнейшей предпосылкой синтетической целостности права становится гипотеза (для А. С. Ященко – аксиома) «лично-общественной двусторонности» нравственности, не зависящей от нашего субъективного усмотрения и исключительно – потому именно – открывающей перспективу осмысленного жизненного самоопределения личности, добровольно соотносящей себя с Абсолютом метафизически-религиозного характера. Такое самоопределение неизбежно «выходит за пределы личной жизни и требует действительного осуществления нравственных целей», возможного только в реалиях «нравственного порядка человеческой жизни, выражающей безусловно должное и безусловно желательное отношение каждого ко всему и всего к каждому, т. е. добра в полном смысле слова» [25. С. 361–363].

Остается удивляться, до какой степени эти мысли предопределяют современное конституционное прочтение взаимной связи и ответственности человека, общества и государства, а равно и непосредственно конституционное признание народной веры в добро и справедливость, во многом проясняющее допустимость соразмерных ограничений прав и свобод человека и ради ценности нравственности (преамбула, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Сколь значимы они для перспективного смыслового наполнения актуальной конституционной аксиоматики не подлежащего умалению достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ).

Вводя в методологический арсенал иррациональное понятие веры и духовную атрибутику личности, конституционная наука права не только не рискует компрометировать свой дисциплинарный статус, но идет в направлении современного синтеза познавательных *академических* практик. Научное и религиозное восприятие права и прав человека согласно укоренены в цивилизационном единстве российской народной традиции. В этой связи тот же А. С. Ященко справедливо отмечал, что противоречия большинства юридических теорий не равнозначны их непримиримости между собой, за исключением случаев «коренного расхождения самих мировоззрений, из которых исходят авторы». Именно *мировоззренческий рубеж* обособляет и разделяет представления, в которых «право тесно связано с моралью, эта последняя – с религией, т. е. с глубочайшими основами человеческого знания, где *неизбежен* (выделено мной. – В. К.) элемент веры и постулативности» [25. С. 368].

Убедительные свидетельства комплементарности (взаимодополнения) конституционного правопонимания и отечественной религиозно-духовной традиции дают, в частности, прямо отвечающие на вызовы времени нормативно-ориентирующие источники Русской Православной Церкви (РПЦ). Так, в Декларации о правах и достоинстве человека, принятой X Всемирным русским народным сбором 6 апреля 2006 г., с позиций православной антропологии определено соотношение ценности и достоинства личности. Согласно положениям Декларации, особая – высшая в эмпирическом измерении – ценность человека как образа Божия подлечит непререкаемому уважению и признанию (каждым индивидом, обществом, государством). Однако достоинство не дано человеку безотносительно: человек становится личностью и приобретает достоинство, совершая добро: обнаруживая, тем самым, свою внутреннюю свободу от зла и реализуя вовне свободу нравственного выбора. Неразрывно связанные с обязанностями и ответственностью права человека «имеют основанием ценность личности и должны быть направлены на реализацию ее достоинства». Вместе с тем существуют

ценности, которые стоят *не ниже* (выделено мной. – В. К.) прав человека, как то: вера, нравственность, святыни, Отечество. «Когда эти ценности и реализация прав человека вступают в противоречие, общество, государство и закон должны гармонично сочетать то и другое»⁷.

В ноябре 2017 г., выступая на 21-й сессии Всемирного русского народного собора, Патриарх Кирилл сказал: «Как в жизни отдельного человека, так и в жизни народа, вера в социальные институты и правовые механизмы мертва без нравственного делания, без умения поступать *по совести*. В этом случае она ведет лишь к безумной погоне за химерами, за ускользающими миражами счастья и свободы. И к неисчислимым человеческим жертвам». И далее – как бы развивая философию правопонимания с позиций духовного (научно-иррационального) конституционализма – Предстоятель РПЦ заключил: «...сегодня общество должно стремиться к тому солидарному идеалу, идеалу, очень близкому и понятному для христиан, где царит единство и братство, где люди считают друг друга братьями и сестрами»⁸.

Думается, принципиальные возражения против такого решения ключевых вопросов современного конституционализма могут быть заявлены только исходя из мировоззренческих пристрастий контррелигиозного толка, хотя бы и в виде высказываний, редуцированных – в формате публичной дискуссии – до уровня либерально-профанной риторики и демагогии. И тогда неизбежно атеистический релятивизм доходит до признания права человека «самостоятельно» (исходя из сугубо утилитарных критериев) идентифицировать проявления добра и зла и находит себе благодатную почву в пораженных дефицитом семейной любви сердцах и информационно поработанных, блуждающих в сетевых лабиринтах умах значительного числа молодых россиян. К сожалению, это касается и студентов-юристов, всё более тяготеющих к равнодушному и «холодному» профессиональному прагматизму. Готовность же и расположенность отечественной системы юридического образования к формированию у них подлинно конституционно-правовой культуры, ответственного духовно развитого правосознания видится весьма проблематичной.

«Сакральные» коннотации в российском научном и образовательном юридическом дискурсе остаются скорее факультативными; даже в «модных» суждениях о духовно-нравственных скрепах превалирует сугубо рациональная методология. Между тем модусами конституционного правопонимания являются *необходимая* вера в Конституцию РФ и безоговорочная (стоящая выше политического многообразия) приверженность конституционным постулатам: аксиомам, априорным принципам и ценностям. Абсолютно непримиримыми (не согласуемыми) с конституционным правопониманием оказываются поэтому научные теории, отрицающие подобное значение текста (буквы и духа) Конституции РФ. Антиконституционными оказываются также теории права, которые находят возможность и основания проверять и критически оценивать правоту конституционного должного или выводить его из *собственных* «пролегомен» и предпосылок.

Отдельного упоминания заслуживает в этой связи «методологическая ремарка» А. С. Яценко, неожиданно отсылающая к острой полемике в современной юридической литературе по вопросу так называемого «интегративного» правопонимания (см. [26]). Даже в наиболее «мягкой», онтологически взвешенной версии «интегративного *восприятия*» права (слова имеют значение) утверждается, что «интегративная юриспруденция отвечает современным запросам времени, навешанным процессами глобализации», поскольку «противостоит как изоляционизму, так и некритическому растворению национального в ценностях противостоящего мира» [27. С. 27]. Понятийно акцент здесь делается на интенции правового обеспечения справедливости в решении любой задачи при неизменной отсылке к канону формального равенства. О Конституции РФ при этом речи не идет.

⁷ URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/103235.html> (дата обращения 17.01.2019).

⁸ URL: <http://www.pravoslavie.ru/107693.html> (дата обращения 19.01.2019).

Убедительно раскрывая методологическую безосновность «современного интегративно-го» правопонимания, его авторитетные критики, напротив, начинают с отсылки к Конституции РФ [28. С. 31]. Для того лишь, чтобы подчеркнуть критически недопустимую (ст. 13 Конституции РФ) связь «инновационного» посылка с буржуазным либерализмом как идеологией *фактически* господствующего в России класса. На этом, собственно, конституционная составляющая критики исчерпывается: ничего более *юридически* значимого в *тексте* Конституции РФ они также не находят. В ряду онтологических характеристик права неопозитивизм удовлетворяется указанием на его генетическую и функциональную связь с государством и обусловленность общественным бытием [28. С. 37].

Так, в оппозиции двух противостоящих подходов проступает их общая догматическая предубежденность по отношению к возможности признания современной национальной Конституции как «чего-то большего» в сравнении с законом, пусть даже и «Основным». В свою очередь, конституционное правопонимание *адогматично* (в юридическом смысле); здесь познавательная и созидаящая позиции *равноудалены* по отношению к номотетическим (подведение единичного под общее) трактовкам сущности права и идеографическим (расфокусированным) его описаниям, доходящим до ценностного релятивизма. В философском измерении оно наиболее комплементарно двум идеям русского мыслителя М. М. Бахтина: 1) о *тексте* как главном и, по сути, единственном предмете любого гуманитарного знания («где нет текста, там нет и объекта для исследования и мышления»; 2) о *принципиальной диалогичности* гуманитарного познания («двусубъектность гуманитарного мышления») [29. С. 299-301 и др.].

В интенции приведенных посылок будет всегда «неуютно» тем, кто убежденно или бессознательно полагает, что текст – это нечто «внешнее» и застывшее, окончательное, навсегда данное, тогда как живой человек постоянно изменяется. Философия и теория современного конституционализма невозможны без признания реальности (непосредственной действительности) «живого» конституционного текста, который постоянно «изменяется», раскрываясь в актах конституционной юстиции (легитимная интерпретация) и оставаясь *инвариантно* тождественным самому себе, обеспечивая тем самым культурно-генетическую тождественность (идентичность) конституционных поколений народа. Конституционное понимание есть непрерывный *конституционный диалог Я и Мы*: личности как индивида и народа как ментально-культурной видовой целостности и «автора» легитимного конституционного высказывания (текста).

В силу и в контексте такой целостности конституционное правопонимание также открыто *апологетично*: в феноменологической модальности здесь признается и обосновывается непререкаемая правота (истинность) Конституции РФ и конституционного как *реально должного* – единого в неисчерпаемом многообразии его состоявшихся воплощений, всегда отмеченных и проекцией *духовного* (ценностного и ментального).

Обосновывая, почему «не всё то, что называлось и называется правом, может быть введено в синтетическое определение права», А. С. Яценко подчеркивал диаметрально противоположность своего подхода тому «методологическому плюрализму», когда, отправляясь от наглядной многосторонности права, становятся на позицию «аналитического разложения», призывая изучать его «и как социологическое, и как психологическое, и как нормативное явление и т. д.». Такой призыв всегда *научно бесплоден*, поскольку «изучать что-нибудь можно только зная существенные черты, тот ближайший род, к которому принадлежат его специфические отличительные признаки», сущность которых также останется нами не осмысленной. «Как, например, изучить право только как норму, не зная, что такое право и о каких таких нормах идет здесь речь?», – задает А. С. Яценко вопрос, равно актуальный и для добросовестного позитивиста, и для «интегративиста». И если первый, отвечая на него, может указать на нормы положительно права и формально-аналитические ресурсы (что, в общем-то, будет методологической редукцией), то второму придется выбирать между различными обоснованиями значения юридических норм, отрекаясь тем самым от своего интегративного позиционирования.

Конституционное правопонимание избегает искушения «интегративного плюрализма», поскольку «технологически» является своего рода пониманием *интегральным*, ведет к *интегральному* праву. Право есть конституционный интеграл, который берётся (актуализируется) применительно ко всякой композиции (данности) подлежащих юридическим и юридически значимых элементов как абстрактно-общего (объективные конституционно-правовые положения и установления), так и субъективно-конкретного (правоприменительного) характера. За технологию и результат первого порядка «отвечает» институт конституционной юстиции и, конкретно, Конституционный Суд РФ как единственный субъект конституционализации права⁹. Во втором случае субъективно-конкретную актуализацию права призвано обеспечивать *правосудие* в тесном значении этого понятия, поскольку право есть также *конституционное* (*конституционно взвешенное и обоснованное*), вступившее в законную силу решение суда¹⁰.

Обобщая сказанное, можно заключить, что предметом современного (российского) конституционного права – в его позитивном («отраслевом») выражении – являются общепризнанные юридические феномены (права, свободы и обязанности человека и гражданина), а также социальные институты, состояния, связи и отношения, адекватно и актуально, независимо от их типа и содержательной специфики, предполагающие и претерпевающие нормативное правовое воздействие, а равно имеющие юридическое значение, но легально-формальному воздействию не подчиненные феномены и явления в той части и постольку, в какой и поскольку они принципиально соотносены с конституционно идентифицированными ценностями и целями справедливого консолидированного порядка (уклада) народной жизни, сохранения и умножения общего блага.

Обеспечивающее соответствующее нормативное воздействие и статусную идентификацию Конституция РФ, формы ее легитимной интерпретации (доктринально-нормативные установления и акты Конституционного Суда РФ), конституционно признанные положения и акты международного права и конвенционной юстиции, а также иные «вырастающие на почве» Конституции РФ конкретизированные производные ее текста (источники права) являются предметом науки конституционного права, как конституционно уполномоченного и ответственного соучастника конституционализации национальной правовой системы, текущей и перспективной конституционной модернизации российской государственности (правопорядка).

В той мере, в какой наука конституционного права осознает свое современное предназначение, отечественное правоведение может рассчитывать на обретение идентичности, дабы на этой основе наращивать ресурсы и совершенствовать технологию охранительного и преобразовательного воздействия на реалии российской государственности, мыслимой как конституционный правопорядок и правовая система.

Список литературы / References

1. **Касаткин С. Н.** Юриспруденция и словоупотребление. Проект юридической догматики // Юриспруденция в поисках идентичности: Сб. статей, переводов, рефератов / Под общ. ред. С. Н. Касаткина. Самара: Изд-во Самар. гуманит. академии, 2010. С. 10–25.
Kasatkin S. N. Yurisprudentsiya i slovoupotrebleniye. Proyekt yuridicheskoy dogmatiki [Law and usage. A draft of a legal doctrine]. In: Kasatkin S. N. (ed.). Jurisprudence in search of identity: a collection of articles, translation of abstracts. Samara Humane Academy, 2010, p. 10–25. (in Russ.)

⁹ Как формулирует В. Д. Зорькин, органы конституционного контроля являются «воротами конституционализации» общественных отношений. См.: [30. С. 412]. Эту ёмкую метафору следует воспринимать, отправляясь от представления, что обеспечить конституционное упорядочение (конституционализацию) общественных отношений могут только достоверно конституционные (прошедшие конституционализацию) нормы права и законоположения.

¹⁰ Подчеркнем отдельно: право находит свое воплощение в акте любого (ординарного) суда при условии его безупречной конституционности.

2. **Пермяков Ю. Е.** Юриспруденция как строгая наука // Юриспруденция в поисках идентичности: Сб. статей, переводов, рефератов / Под общ. ред. С. Н. Касаткина. Самара: Изд-во Самар. гуманит. академии, 2010. С. 101–159.
Permyakov Yu. E. Yurisprudentsiya kak strogayaya nauka [Jurisprudence as a strict science]. In: Kasatkin S. N. (ed.). Jurisprudence in search of identity: a collection of articles, translation of abstracts. Samara Humane Academy, 2010, p. 101–159. (in Russ.)
3. **Нерсисянц В. С.** Общая теория права и государства. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2018. 552 с.
Nersesyan V. S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva [General theory of law and state]. Moscow, Norma: INFRA-M, 2018, 552 p. (in Russ.)
4. **Крусс В. И.** Конституционализация права: основа теории: Монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 240 с.
Kruss V. I. Konstitutsionalizatsiya prava: osnova teorii [Constitutionalization of law: fundamentals of theory]. Monograph. Moscow, Norma, INFRA-M, 2016, 240 p. (in Russ.)
5. **Крусс В. И.** Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. 752 с.
Kruss V. I. Teoriya konstitutsionnogo pravopol'zovaniya [Theory of constitutional legal use]. Moscow, Norma, 2007, 752 p. (in Russ.)
6. **Кутафин О. Е.** Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. 444 с.
Kutafin O. E. Predmet konstitutsionnogo prava [Subject of constitutional law]. Moscow, Jurist, 2001, 444 p. (in Russ.)
7. **Богданова Н. А.** Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. 256 с.
Bogdanova N. A. Sistema nauki konstitutsionnogo prava [The system of science of constitutional law]. Moscow, Jurist, 2001, 256 p. (in Russ.)
8. **Авакьян С. А.** Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 1. 719 с.
Avakyan S. A. Konstitutsionnoye pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Textbook. In 2 vols. Moscow, Yurist, 2005, vol. 1, 719 p. (in Russ.)
9. Конституционное право России: Курс лекций / Отв. ред. Ю. Л. Шульженко. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. 480 с.
 Shulzhenko Yu. L. (ed.). Konstitutsionnoye pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Course of lectures. Moscow, TK Velbi, Publishing house Prospect, 2007, 480 p. (in Russ.)
10. **Баглай М. В.** Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М.: Норма, 2007. 784 с.
Baglay M. V. Konstitutsionnoye pravo Rossii [Constitutional law of the Russian Federation]. Textbook for Universities. Moscow, Norma, 2007, 784 p. (in Russ.)
11. **Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В.** Конституционное право России: Учебник для вузов. М.: Юрист, 2000. 492 с.
Yengibaryan R. V., Tadevosyan E. V. Konstitutsionnoye pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Textbook for Universities. Moscow, Jurist, 2000, 492 p. (in Russ.)
12. **Выдрин И. В.** Об отрасли и науке конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 3–8.
Vydrin I. V. Ob otrasli i nauke konstitutsionnogo prava Rossii [On the branch and science of constitutional law of Russia]. *Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 5, p. 3–8. (in Russ.)
13. **Бондарь Н. С.** Предмет конституционного права в контексте практики конституционного правосудия: стабильность и динамизм // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 24–35.
Bondar N. S. Predmet konstitutsionnogo prava v kontekste praktiki konstitutsionnogo pravosudiya: stabil'nost' i dinamizm [Subject of constitutional law in the context of the practice of constitutional justice: stability and dynamism]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 24–35. (in Russ.)
14. **Комарова В. В.** Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 11–23.

- Komarova V. V.** Real'noye i mnimoye rasshireniye predmeta konstitutsionnogo prava [Real and imaginary expansion of the subject of constitutional law]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 11–23. (in Russ.)
15. **Кокотов А. Н.** О предмете конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 36–43.
Kokotov A. N. O predmete konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya [On the subject of constitutional and legal regulation]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 36–43. (in Russ.)
16. **Осавелюк А. М.** Конституционное право в системе российского права: уникальность предмета отрасли // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 55–64.
Osavelyuk A. M. Konstitutsionnoye pravo v sisteme rossiyskogo prava: unikal'nost' predmeta otrasli [Constitutional law in the Russian law: the uniqueness of the subject industry]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 55–64. (in Russ.)
17. **Комкова Г. Н.** Содержание системы конституционного права России: современное прочтение // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 76–83.
Komkova G. N. Soderzhaniye sistemy konstitutsionnogo prava Rossii: sovremennoye procheniye [The content of the system of constitutional law of Russia: modern interpretation]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 76–83. (in Russ.)
18. **Садовникова Г. Н.** Системообразующие институты конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 84–91.
Sadovnikova G. N. Sistemoobrazuyushchiye instituty konstitutsionnogo prava [System-forming institutions of constitutional law]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 84–91. (in Russ.)
19. **Шахрай С. М.** Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 44–54.
Shakhray S. M. Konstitutsiya Rossii: stabil'nost' i razvitiye [The Constitution of Russia: stability and development]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 44–54. (in Russ.)
20. **Малый А. Ф.** Предмет отрасли права: территория научного поиска // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 114–119.
Mal'yi A. F. Predmet otrasli prava: territoriya nauchnogo poiska [Subject of the branch of law: the territory of scientific research]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 114–119. (in Russ.)
21. **Дудко И. Г.** К вопросу о предмете конституционного права (в поиске адекватной проекции) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 92–102.
Dudko I. G. K voprosu o predmete konstitutsionnogo prava (v poiske adekvatnoy proyeksii) [On the subject of constitutional law (in search of an adequate projection)]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 92–102. (in Russ.)
22. **Умнова-Конюхова И. А.** Современное понимание предмета конституционного права в условиях бинарного развития внутригосударственного и международного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 151–161.
Umnova-Konyukhova I. A. Sovremennoye ponimaniye predmeta konstitutsionnogo prava v usloviyakh binarnogo razvitiya vnutrigosudarstvennogo i mezhdunarodnogo prava [Modern understanding of the subject of constitutional law in the context of binary development of domestic and international law]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 151–161. (in Russ.)
23. **Кравец И. А.** Конституционное право и телеология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11. С. 131–147.
Kravets I. A. Konstitutsionnoye pravo i teleologiya: predmet i metod metaotrasli, sfery konstitutsionalizatsii i mezhotraslevoy garmonizatsii [Constitutional law and teleology: the subject and method of metaotrasla, the sphere of constitutionalization and harmonization of inter]. *Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 10, p. 131–147. (in Russ.)
24. **Поляков А. В.** Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. 2-е изд., доп. СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. 845 с.
Polyakov A. V. Obshchaya teoriya prava: Fenomenologo-kommunikativnyy podkhod [General theory of law: Phenomenological-communicative approach]. Course of lectures. 2nd ed. St. Petersburg, Publishing House “Legal center Press”, 2003. 845 p. (in Russ.)

25. **Яценко А. С.** Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912 // Русская философия права: философия веры и нравственности (антология) / Сост.: А. П. Альбов, Д. В. Масленников, А. И. Числов, С. В. Филиппова. СПб.: Алетейя, 1997. 398 с.
Yashchenko A. S. Teoriya federalizma. Opyt sinteticheskoy teorii prava i gosudarstva Theory of federalism [Experience of synthetic theory of law and state]. Yuriev, 1912. In: Russian philosophy of law: philosophy of faith and morality (anthology). Compilers: A. P. Albov, D. V. Maslennikov, A. I. Chislov, S. V. Filippova. St. Petersburg, Aleteya Publ., 1997, 398 p. (in Russ.)
26. **Лапаева В. В.** Интегральное правопонимание в российской теории права: история и современность // Законодательство и экономика. 2008. № 5. С. 5–13.
Lapaeva V. V. Integral'noye pravoponimaniye v rossiyskoy teorii prava: istoriya i sovremennost' [Integral legal understanding in the Russian theory of law: history and modernity]. *Legislation and Economics*, 2008, no. 5, p. 5–13.
27. **Лазарев В. В.** Интегративное восприятие права // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 2. С. 20–29.
Lazarev V. V. Integrativnoye vospriyatiye prava [Integrative perception of law]. *Legal Science: History and Modernity*, 2017, no. 2, p. 20–29. (in Russ.)
28. **Черданцев А. Ф.** Интегративное недопонимание права // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 2. С. 30–38.
Cherdantsev A. F. Integrativnoye nedoponimaniye prava [Integrative misunderstanding of law]. *Legal Science: History and Modernity*, 2017, no. 2, p. 30–38. (in Russ.)
29. **Бахтин М. М.** Автор и герой: к философским основам гуманитарных наук. СПб.: Азбука, 2000. 336 с.
Bakhtin M. M. Avtor i geroy: K filosofskim osnovam gumanitarnykh nauk [Author and hero: to the philosophical foundations of the Humanities]. St. Petersburg, Azbuka, 2000, 336 p. (in Russ.)
30. **Зорькин В. Д.** Конституционно-правовое развитие России: Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2019. 448 с.
Zorkin V. D. Konstitutsionno-pravovoye razvitiye Rossii [Constitutional and legal development of Russia]. Monograph. 2nd ed. Moscow, Norm, 2019, 448 p. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
 24.01.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Крусс Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права, Тверской государственной университет (ул. Желябова, 33, Тверь, 170100, Россия)

Vladimir I. Kruss, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Theory of Law, Tver State University (33 Zhelyabova Str., Tver, 170100, Russian Federation)

t-prava@yandex.ru

УДК 342.41
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-20-26

К вопросу об определении предмета конституционного права и о практике Конституционного Суда РФ

А. М. Кальяк

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Новосибирск, Россия*

*Новосибирский юридический институт (филиал)
Томского государственного университета
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматриваются наиболее распространенные в современной конституционно-правовой литературе подходы к проблеме определения предмета конституционного права. На основе анализа значения практики Конституционного Суда РФ делается вывод о преимуществе подхода к рассматриваемому вопросу, который интерпретирует предмет конституционного права предельно широко, а само конституционное право рассматривает как особую мега- или метаотрасль системы российского права. Последовательное развитие такой точки зрения является обоснованием введения в России обязательного предварительного нормоконтроля в отношении принимаемых Федеральным Собранием РФ законов, что, в свою очередь, может породить определенные проблемы в развитии отечественного конституционного правосудия.

Ключевые слова

предмет конституционного права, конституционное право как отрасль права, конституционное право как ядро отечественного права, конституционализация законодательства, предварительный конституционный нормоконтроль

Для цитирования

Кальяк А. М. К вопросу об определении предмета конституционного права и о практике Конституционного Суда РФ // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 20–26. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-20-26

To the Question about the Definition of the Subject of Constitutional Law and on the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation

A. M. Kalyak

*Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Academy of National Economy and the State Service
Novosibirsk, Russian Federation*

*Novosibirsk Law Institute (Branch) of Tomsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the most common approaches to the problem of determining the subject of constitutional law in the modern constitutional literature. Based on the analysis of the value of the practice of the constitutional Court of the Russian Federation, the conclusion is made about the advantage of the approach to the issue, which interprets the subject of constitutional law very widely, and the constitutional law itself is considered as a special mega- or meta-branch of the system of Russian law. The consistent development of this point of view is the justification for the introduction in Russia of mandatory preliminary regulatory control in respect of the laws adopted by the Federal Assembly of the Russian Federation, which, in turn, can cause certain problems in the development of domestic constitutional justice.

Keywords

subject of constitutional law, constitutional law as a branch of law, constitutional law as the core of domestic law, constitutionalization of legislation, preliminary constitutional norm control

© А. М. Кальяк, 2019

For citation

Kalyak A. M. To the Question about the Definition of the Subject of Constitutional Law and on the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 20–26. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-20-26

Еще в 60–70-х гг. прошлого века известный советский ученый в сфере государственного права И. Е. Фарбер отмечал, что предмет конституционного права остается во многом неуловимым для исследователей [1. С. 53]. Похожие суждения высказывают и современные авторы. Например, как считает В. Т. Кабышев, «существенного прорыва в исследовании предмета не произошло» [2. С. 15]. Вместе с тем интерес к этому вопросу не угасает. Например, в фундаментальной монографии, посвященной этому вопросу, О. Е. Кутафин выделял пять групп ученых, позиции которых в отношении предмета конституционного права представляются относительно оригинальными [3. С. 9–28].

Остановимся на двух, наиболее интересных с точки зрения дальнейшего изложения, подходах к рассматриваемой проблеме.

По мнению авторитетных ученых в сфере конституционного права, профессоров С. А. Авакьяна [4. С. 20], В. Е. Чиркина [5. С. 20, 21], О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой [6. С. 16], предмет конституционного права определяется как система важнейших (фундаментальных) общественных отношений. В то же время названные авторы высказывают соображение о неравномерности правового регулирования своего предмета конституционным правом: часть отношений регулируется подробным образом, а другая часть – лишь путем установления принципов, предписаний общего характера, которые должны конкретизироваться в соответствующем отраслевом законодательстве [4. С. 23].

Другая точка зрения, распространенная в современной учебной литературе по конституционному праву (и имеющая свою историю [7. С. 9]), исходит из четкого деления отношений, формирующих предмет конституционного права, на две группы: те, которые являются основополагающими в каждой из областей жизни, а также отношения, комплексно (т. е. достаточно подробно) регулируемые конституционным правом [8. С. 9; 9. С. 14]. Как отмечается сторонниками такого подхода, в первую названную выше часть предмета конституционного права «входят отношения, закрепляющие принципы, имеющие важнейшее значение лишь для некоторых сфер. Эти отношения могут складываться в самых разных областях общественной жизни. Особенность их состоит в том, что они охватывают не все отношения в той или иной области, а только основополагающие, определяющие содержание всех других в этой сфере» [10. С. 7].

Представляется, что регулирование указанных основополагающих отношений, закрепляющих принципы в разных сферах социальной действительности, осуществляется такими отраслевыми конституционно-правовыми средствами, как принципы права, в частности, содержащиеся в первых двух главах Конституции РФ 1993 г.¹

Отметим, что содержание глав 1 и 2 Конституции РФ является неоднородным по назначению в регулировании предмета конституционного права. Ряд положений, закрепленных в главах 1 и 2, развиваются и конкретизируются в положениях последующих глав Основного закона (например, принципы федеративного устройства России – в главе 3 «Федеративное устройство»). Вместе с тем положения, например, закрепляющие ряд прав человека, остаются лишь констатацией, не развиваясь в последующем содержании Конституции РФ. Таким образом, данные принципы оказываются лишенными конституционной конкретики. Представляется, что их включение в предмет конституционного права является неоправданным. Это подтверждается и тем, что описание конкретного содержания определенного права человека и гражданина с неизбежностью требует обращения к законодательству о социальном

¹ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

или пенсионном обеспечении, семейному, жилищному, уголовному процессуальному и т. п. законодательству [6. С. 13–147].

Однако можно ли считать данное воздействие правовым регулированием? А следовательно, можно ли считать в действительности сами данные *основополагающие отношения* частью предмета конституционного права?

Как утверждается в теоретико-правовой литературе, «принципы, общие дозволения и запреты как таковые отличаются от норм-предписаний», «функционирование общих дозволений и запретов должно сопровождаться действием конкретных запрещающих и управомочивающих норм», «направляющая, регулирующая роль принципов, общих дозволений и запретов может проявляться только в рамках целостной нормативной системы, непосредственное содержание которой образуют нормы-предписания, и через нее» [11. С. 50, 51]. Иначе говоря, принципы имеют правовое значение именно в системе с конкретными предписаниями – регулятивными или охранительными нормами права. В конкретике правового регулирования принципы участия не принимают, подключаясь только при необходимости истолкования конкретных отраслевых предписаний (например, ст. 3–7 Уголовного кодекса РФ²) либо в ситуации пробелов в законодательстве (например, ст. 6 Гражданского кодекса РФ³). Самостоятельной частью механизма правового регулирования они не выступают. А конкретные предписания регулятивного характера в рассматриваемой в данном случае ситуации находятся в системе норм другой отраслевой принадлежности.

Это позволяет сделать вывод о том, что утверждение о регулировании конституционным правом важнейших отношений на уровне принципов является не верным. Практика Конституционного Суда РФ показывает, что интерпретация того или иного права человека и гражданина, установленного в Конституции РФ, может оказываться в большей степени зависимой не от смысла или содержания Конституции РФ, а, зачастую, от внешних по отношению к Основному закону причин. Например, как указал Суд в абз.7 п. 5 мотивировочной части Постановления от 21.12.2005 №1 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан»⁴, «...положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте...». Отметим, что такой подход, очевидно, не вписывается в представления о предназначении органа специализированного конституционного контроля.

Подход, согласно которому в предмет конституционного права включаются указанные выше основополагающие отношения, приводит к тому, что соответствующие положения Конституции РФ рассматриваются в качестве источника тех отраслей, в нормах которых осуществляется развернутое регулирование данных отношений. Следовательно, Конституция РФ, являясь юридическим источником конституционного права, одновременно приобретает характер источника практически всех отраслей российского права. Такой подход представляется нелогичным. Роль источника права заключается в оформлении норм права, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере. Как было показано, таких норм для определенной части отношений, традиционно включаемых в предмет конституционного права, Конституция РФ не содержит. Поэтому Конституция РФ остается источником исключительно конституционного права.

Тем не менее устойчивость названного подхода к предмету конституционного права, согласно которому формирующие его отношения закрепляются в нормах конституционного права различным образом, поддерживается деятельностью Конституционного Суда РФ

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ Рос. газета. 2005. 29 дек.

по осуществлению конституционного контроля. Решения этого Суда о соответствии или несоответствии Конституции РФ положений текущего законодательства, основанные на истолковании конституционных норм и принципов, создают впечатление, что Конституция РФ может признаваться непосредственным источником различных отраслей российского права.

Однако следует учитывать, что конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, преследует вполне определенную цель – удаление из действующего права положений, нарушающих конституционные нормы, а оценка их конституционности не делает эти нормы конституционно-правовыми, как и толкование релевантных положений Конституции РФ не должно превращать их в отраслевые предписания. Вместе с тем такой подход имеет смысл, если за основу берется традиционное представление о системе права как совокупности отраслей, одной из которых является конституционное право.

Деятельность Конституционного Суда РФ по реализации конституционного контроля может рассматриваться как иллюстрация еще одного подхода к предмету конституционного права, который также имеет традицию в науке конституционного права. Как отмечает В. А. Рыжов, в отечественной литературе еще в советский период высказывалось мнение, в частности В. А. Кикотем, И. П. Ильинским, что конституционное право – это система собственно конституционных норм, которые не образуют отрасли права, будучи его ядром, включающим принципы всех отраслей [12. С. 12]. В современной литературе эта позиция получила развитие, например, в работах А. Н. Кокотова, который 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. Конституционное право является не только «обычной» отраслью права, но и общей частью российского права. Как обычное право оно имеет собственный предмет регулирования – публичные властеотношения. А как общая часть российского права нормы конституционного права «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 профилирующих отраслей в комплексные отрасли (экологическое, семейное, таможенное, налоговое, предпринимательское, торговое право)» [13. С. 18–19]. При этом «совокупный предмет всех отраслей российского права является предметом и конституционно-правового регулирования, на который конституционное право воздействует с помощью своих особых средств» [13. С. 19].

Согласимся с приведенным мнением о наличии собственного предмета регулирования конституционного права – публичных властеотношений, однако тезис о совпадении предмета всех отраслей российского права и предмета конституционного права представляется спорным. По-видимому, более взвешенной и приближенной к конкретике конституционно-правового регулирования в России является представление об особом назначении конституционного права в системе отечественного права, включающего в предмет своего регулирования те отношения, которые могут регулироваться конституционно-правовыми средствами и одновременно являются частью предмета самостоятельных отраслей российского права. Их характеристика как основополагающих представляется не особо точной, поскольку лишает закрепляющие их конституционные положения конкретного регулятивного значения, ограничивая лишь ролью принципов, закрепленных в Конституции РФ. А особая и, в общем-то, ограниченная роль принципов в правовом регулировании была обозначена выше. Конституционные предписания должны рассматриваться не просто как непосредственно действующие и имеющие прямое применение, они должны рассматриваться как положения, имеющие конкретное конституционно значимое содержание.

Как было сказано, иллюстрацией этого подхода можно считать практику Конституционного Суда РФ, который формирует *конституционно конформное законодательство*, консти-

туционную интерпретацию того пласта системы права РФ, который содержится в источниках права, входящих в число подлежащих проверке на соответствие Конституции РФ. Как представляется, именно интерпретация законодательства с позиции конституционных норм, осуществляемая Конституционным Судом РФ при осуществлении конституционного контроля (и имеющая общеобязательное значение, исключающее любое иное истолкование соответствующих положений нормативных правовых актов – часть 5 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде РФ»⁵) формирует мега- или метаотрасль в российской системе права – конституционное право, которое даже при традиционном подходе занимает в ней особое место, включая принципы как частного, так и публичного права [14. С. 6]. Именно таким образом и должен проявляться позитивный потенциал установленных в Конституции РФ принципов, формирующих основу для развития текущего, отраслевого законодательства. Как представляется, такое конституционное истолкование положений текущего законодательства, осуществляемое Конституционным Судом РФ сквозь призму конституционных принципов, и есть наиболее последовательное исполнение положений ст. 15 Конституции РФ о ее месте в системе источников права в Российской Федерации.

Деятельность Конституционного Суда РФ является одной из основных гарантий верховенства Конституции РФ в правовой системе, которая обязывает другие государственные органы, особенно законодательные, считаться с положениями Основного закона (например, позитивное значение имели Определение Конституционного Суда РФ от 22.05.1996 № 63-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Беловского городского народного суда Кемеровской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”»⁶ и Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года “О свободе совести и о религиозных объединениях” в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения “Христианская церковь Прославления”»⁷ для разработки и принятия Федерального закона от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»⁸).

Как показывает практика Конституционного Суда РФ, очень часто законодательство, направленное на реализацию не идей конституционности, а текущей рациональности в управлении, становится источником нарушения конституционных норм.

Стоит отметить, что последовательное развитие такого представления о деятельности Конституционного Суда РФ, по-видимому, с неизбежностью приводит к необходимости введения обязательного предварительного нормоконтроля в отношении актов, указанных в ст. 125 Конституции РФ. На постсоветском пространстве данная модель специализированного конституционного контроля реализована, в частности, в Республике Беларусь – в соответствии с главой 14 Закона Республики Беларусь от 08.01.2014 № 124-З «О конституционном судопроизводстве»⁹.

Однако результаты такого обязательного предварительного нормоконтроля для деятельности самого Конституционного Суда РФ могут быть разными: либо произойдет общая деградация практики федерального конституционного нормоконтроля как следствие поспешной проверки нескончаемого потока законодательных актов, либо последовательная позиция федерального Конституционного Суда окажет позитивное воздействие на федерального законодателя, например, в виде снижения количества принимаемых законодательных актов

⁵ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁶ Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6363.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

⁹ См.: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11400124>.

и повышения их общего качества, в том числе на основе соблюдения конституционных норм и принципов.

Список литературы / References

1. **Фадеев В. И.** И. Е. Фарбер о предмете конституционного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 49–57.
Fadeev, V. I. I. E. Farber o predmete konstitutsionnogo prava [I. E. Farber about a subject of constitutional law]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of Saratov State Law Academy], 2013, no. 4 (93), p. 49–57. (in Russ.)
2. **Кабышев В. Т.** К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Ч. 1 // Конституционное развитие России: Межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2004. С. 6–15.
Kabyshev, V. T. K voprosu ob istorii nauki konstitutsionnogo prava postsovetsoi Rossii. Ch. 1 [On the history of science of constitutional law in post-Soviet Russia. Part 1]. In: *Konstitutsionnoe razvitie Rossii* [Constitutional development of Russia]. Interuniversity Collection of Scientific Articles. Saratov, 2004, p. 6–15. (in Russ.)
3. **Кутафин О. Е.** Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. 444 с.
Kutaĭin, O. E. Predmet konstitutsionnogo prava [Subject of constitutional law]. Moscow, Yurist Publ., 2001, 444 p. (in Russ.)
4. **Авакьян С. А.** Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 1. 719 с.
Avakjan, S. A. Konstitutsionnoye pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Training course. In 2 vols. Moscow, Yurist Publ., 2005, vol. 1, 719 p. (in Russ.)
5. **Чиркин В. Е.** Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 688 с.
Chirkin, V. E. Konstitutsionnoe pravo: kurs dlya prepodavatelei, aspirantov i magistrantov [Constitutional law: course for teachers, postgraduates and undergraduates]. Moscow, Norma: INFRA-M, 2013, 688 p. (in Russ.)
6. **Козлова Е. И., Кутафин О. Е.** Конституционное право России: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2009. 608 с.
Kozlova, E. I., Kutaĭin, O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Textbook. 4th ed. Moscow, TK Velbi, Prospect, 2009, 608 p. (in Russ.)
7. **Уманский Я. Н.** Советское государственное право: вопросы теории: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. 40 с.
Umanskii, Ya. N. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo: voprosi teorii. [Soviet state law: questions of theory]. Abstract dissertation of Doctor of Law Science. Moscow, 1971, 40 p. (in Russ.)
8. **Безруков А. В.** Конституционное право России. 3-е изд. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.
Bezrukov, A. V. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. 3rd ed. Moscow, Yustitsinform, 2015, 304 p. (in Russ.)
9. **Шахрай С. М.** Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 625 с.
Shahray, S. M. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional law of the Russian Federation]. Textbook for academic undergraduate and graduate studies. 4th ed. Moscow, Statut, 2017, 625 p. (in Russ.)
10. **Алжеев И. А., Власенко И. Б., Догадайло Е. Ю. и др.** Конституционное право Российской Федерации: Учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / Отв. ред. С. И. Носов. М.: Статут, 2014. 391 с.
Alzheev, I. A., Vlasenko, I. B., Dogadaylo, E. Yu. et al. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional law of the Russian Federation]. Textbook for students studying in the field of “Jurisprudence” (qualification “bachelor”). Ed. by S. I. Nosov. Moscow, Statut, 2014, 391 p. (in Russ.)

11. **Алексеев С. С.** Общая теория права: В 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 363 с.
Alekseev, S. S. Obščaya teoria prava [General theory of law]. In 2 vols. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982, vol. 2, 363 p. (in Russ.)
12. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: Изд-во БЕК, 2000. Т. 1–2. Часть общая. 784 с.
Strashun, B. A. (ed.) Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnih stran [Constitutional (state) law of foreign countries]. Textbook. In 4 vols. 3rd ed. Moscow, BEK Publ., 2000, vol. 1–2. General part, 784 p. (in Russ.)
13. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2003. 583 с.
Kokotov, A. N., Kukushkin, M. I. (ed.) Konstitucionnoe pravo Rossii [Constitutional law of the Russia]. Textbook. Moscow, 2003, 583 p. (in Russ.)
14. **Бондарь Н. С.** Российское конституционное право в ценностном измерении как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 4–13.
Bondar, N. S. Rossiiskoe konstitutsionnoe pravo v tsennostnom izmerenii kak pravovoi otrasli, yuridicheskoy nauki, uchebnoy distsiplini [Russian constitutional law in the value dimension as a legal branch, legal science, discipline]. *Konstitucionnoye i municipal'noye pravo* [Constitutional and municipal law], 2013, no. 11, p. 4–13. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
28.01.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Кальяк Андрей Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права, международного права, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета (ул. Советская, 7, Новосибирск, 630007, Россия); доцент кафедры конституционного и муниципального права, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия)

Andrei M. Kalyak, Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Theory of State and Law, International Law, Novosibirsk Law Institute (Branch) of Tomsk State University (7 Sovetskaya Str., Novosibirsk, 630007, Russian Federation); Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Siberian Institute of Management – A Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation)

Andrei.kalia@mail.ru

Культурный суверенитет, культурный экстремизм и вопросы конституционной аксиологии

А. В. Сигарев, М. С. Смирнова

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Статья посвящена 25-летию Конституции Российской Федерации. В статье анализируются изменения, которые произошли за это время в правовом регулировании духовной сферы жизни общества. С учетом исторических условий принятия Конституции России в 1993 г., в ней заметна ориентация на принципы либерализма и индивидуализма в культуре. Конституция закрепляет права и свободы человека в качестве высшей ценности, отказывается от наличия государственной идеологии. На примере актов Президента РФ о национальной безопасности показана постепенная трансформация государственной политики в духовной сфере, отказ от принципов либерализма и индивидуализма, возвращение к традиционным духовно-нравственным ценностям России. В конституционном праве России возник конфликт ценностей, связанных с духовной жизнью общества. С одной стороны, провозглашается, что права и свободы человека в духовной сфере имеют приоритет, с другой – реализуется политика культурного суверенитета страны. В статье поднимается проблема культурного экстремизма, рассматривается его неоднозначная связь с усилением роли государства в культурной сфере. Применительно к рассматриваемым проблемам в статье поднимаются вопросы конституционной аксиологии. Авторы приходят к выводу о равной конституционно-правовой ценности прав и свобод человека в культурной сфере и сфере культурного суверенитета государства, о необходимости сочетания этих двух ценностных ориентиров.

Ключевые слова

Конституция, государство, культура, безопасность, ценности, духовная жизнь, экстремизм

Для цитирования

Сигарев А. В., Смирнова М. С. Культурный суверенитет, культурный экстремизм и вопросы конституционной аксиологии // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 27–34. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-27-34

Cultural Sovereignty, Cultural Extremism and Issues of Constitutional Axiology

A. V. Sigarev, M. S. Smirnova

*Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

This article is devoted to the 25th anniversary of the Constitution of the Russian Federation. The article analyzes the changes that have occurred during this time in the legal regulation of the spiritual sphere of society. Taking into account the historical conditions of the adoption of the Constitution of Russia in 1993, it is noticeable orientation on the principles of liberalism and individualism in culture. The Constitution enshrines human rights and freedoms as the highest value and renounces the existence of a state ideology. On the example of acts of the President of the Russian Federation on national security shows the gradual transformation of state policy in the spiritual sphere, the rejection of the principles of liberalism and individualism, a return to the traditional spiritual and moral values of Russia. In the constitutional law of Russia, there was a conflict of values related to the spiritual life of society. On the one hand, it is proclaimed that human rights and freedoms in the spiritual sphere have priority, on the other hand, the policy of cultural sovereignty of the country is implemented. The article raises the problem of cultural extremism, exam-

ines its ambiguous relationship with the strengthening of the role of the state in the cultural sphere. The issues of constitutional axiology are considered in relation to the problems under consideration. The authors come to the conclusion about the equal constitutional and legal value of human rights and freedoms in the cultural sphere and cultural sovereignty of the state, the need to combine these two values.

Keywords

Constitution, state, culture, values, spiritual life, extremism

For citation

Sigarev A. V., Smirnova M. S. Cultural Sovereignty, Cultural Extremism and Issues of Constitutional Axiology. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 27–34. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-27-34

Двадцатипятилетие российской Конституции – это повод подвести определенные итоги конституционно-правового развития нашей страны за четверть века, сделать выводы о его успехах и неудачах, о проблемах и перспективах. За это время произошло много значимых изменений в политической, экономической, социальной сферах, требующих осмысления с позиций конституционного права. Не все замыслы авторов Конституции РФ 1993 г. осуществились.

В рамках данной статьи предпринимается попытка осмысления трансформации конституционно-правового регулирования в духовной сфере жизни общества. Духовная сфера – это совокупность идей, ценностей, оценок, идеалов, которые непрерывно создаются в обществе, трансформируются, подчас конфликтуют между собой. Особенность духовной жизни в том, что она, с одной стороны, в наименьшей степени доступна для правового регулирования, ее истоки лежат в самой глубине сознания человека. С другой стороны, духовная жизнь общества очень изменчива, динамична, противоречива, подвержена своим внутренним закономерностям развития. Изменения в ней, первоначально едва заметные, довольно быстро могут приобретать революционный масштаб. Именно в духовной сфере может быть наибольший разрыв между декларациями и реальностью.

Конституция РФ 1993 г., как и большинство зарубежных постсоветских конституций, была нацелена на деидеологизацию общественной жизни. Она закрепила итоги общественно-политических процессов, начавшихся еще в конце 1980-х гг. и приведших к демонтажу однопартийной системы, коммунистической идеологии и, в конечном счете, к распаду Советского Союза. Маятник общественного развития качнулся в другую сторону: на смену единой государственной идеологии пришел принцип идеологического многообразия. Государство устранилось от воспитания граждан в духе какой-либо идеологии, была провозглашена деидеологизация науки, культуры, образования. По сути, к духовной жизни общества были применены те же принципы, что и к рыночной экономике, – всё решает свободная конкуренция. В данном случае – конкуренция идей, взглядов, верований, мировоззрений. Авторы Конституции, очевидно, исходили из того, что каждый человек способен и должен самостоятельно определять свои ценности, взгляды, убеждения.

Либерально-индивидуалистические принципы нашли выражение в целой системе конституционных положений. Прежде всего, ст. 2 Конституции РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Это аксиологический фундамент российской Конституции. Статья 13 закрепляет принцип политического и идеологического многообразия, запрещает установление какой-либо государственной или обязательной идеологии. Статья 14 определяет, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В ст. 28 закрепляется свобода совести и вероисповедания, право свободно распространять религиозные и иные убеждения. Статья 29 Конституции РФ гарантирует свободу мысли и слова, свободу средств массовой информации, право на поиск и распространение информации, запрещает цензуру. Статья 44 закрепляет свободу творчества и преподавания. Анализ приведенных конституционных положений позволяет сделать вывод о том, что Конституция РФ стремится к нейтралитету в идеологических вопросах, дистанцируется от каких-либо учений и концепций, признавая ценность личного выбора каждого человека.

И лишь в преамбуле Конституция РФ касается таких моральных категорий, как добро, справедливость, любовь и уважение к Отечеству. Включение этих положений не в основной текст, а в преамбулу, которая не имеет нормативного содержания, подчеркивает идеологический нейтралитет Конституции РФ.

Конституция РФ принималась в период падения «железного занавеса», время максимальной открытости России окружающему миру. Граждане России получили доступ к иностранным фильмам, книгам, музыке, активную деятельность в России развернули иностранные религиозные организации. Причем в тот исторический период такая культурная открытость рассматривалась как достижение, как прогресс. Сказалась усталость общества от жестких идеологических рамок советской системы, которые ранее были в культуре, науке, образовании.

В тех же исторических условиях принимались Основы законодательства РФ о культуре от 09.10.1992¹ – базовый закон в сфере культурной жизни, который с изменениями действует до настоящего времени. Здесь использованы формулировки, еще более категорично, чем в Конституции РФ, подчеркивающие ориентацию на принципы либерализма и индивидуализма в духовной сфере. Статья 9 этого законодательного акта установила, что «права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений». Согласно ст. 11 Основ законодательства о культуре «каждый человек имеет право на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на защиту государством своей культурной самобытности».

С течением времени акценты в вопросах духовной жизни общества стали меняться. Оказалось, что в условиях свободной конкуренции идей, ценностей, культурных образцов верх берут самые примитивные из них, не требующие от человека больших усилий, ориентированные лишь на развлечение. Также оказалось, что выбор человека в вопросах духовной жизни перестает быть его личным делом: распространение в обществе идей нигилизма, пренебрежения моралью, культа насилия и криминала создает ситуацию, в которой не могут быть полноценно реализованы те самые права и свободы, которые были провозглашены Конституцией РФ в качестве высшей ценности. Практика показала, что распространение примитивной массовой культуры создает реальные проблемы в сферах образования, борьбы с преступностью, даже обороны и безопасности.

Руководство страны осознало, что духовная жизнь общества – это один из факторов национальной безопасности, а значит, здесь требуется осмысленная государственная политика. В Концепции национальной безопасности России, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г., отмечалось, что «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации включает в себя также защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранение культурного достояния всех народов России, формирование государственной политики в области духовного и нравственного воспитания населения, введение запрета на использование эфирного времени в электронных средствах массовой информации для проката программ, пропагандирующих насилие, эксплуатирующих низменные проявления, а также включает в себя противодействие негативному влиянию иностранных религиозных организаций и миссионеров»².

Продолжение курса на государственное регулирование духовной жизни общества мы видим в Стратегии национальной безопасности РФ от 12.05.2009. В ней признавалось, что «главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры являются засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры. Негативное воздействие

¹ Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утв. Верховным Советом РФ 09.10.1992, № 3612-1 (ред. от 05.12.2017) // Рос. газета. 1992. 17 нояб.

² Рос. газета. 2000. 18 янв.

на состояние национальной безопасности в сфере культуры усиливают попытки пересмотра взглядов на историю России, ее роль и место в мировой истории, пропаганда образа жизни, в основе которого вседозволенность и насилие, расовая, национальная и религиозная нетерпимость»³.

Своей кульминации требование государственного вмешательства в формирование духовных ценностей общества достигает в Стратегии национальной безопасности от 31.12.2015. Она констатирует, что «угрозами национальной безопасности в области культуры являются размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа Российской Федерации путем внешней культурной и информационной экспансии (включая распространение низкокачественной продукции массовой культуры), пропаганды вседозволенности и насилия, расовой, национальной и религиозной нетерпимости, а также снижение роли русского языка в мире, качества его преподавания в России и за рубежом, попытки фальсификации российской и мировой истории, противоправные посягательства на объекты культуры»⁴.

В качестве одной из необходимых мер в Стратегии названо «обеспечение культурного суверенитета Российской Федерации посредством принятия мер по защите российского общества от внешней идейно-ценностной экспансии и деструктивного информационно-психологического воздействия, осуществление контроля в информационной сфере и недопущение распространения продукции экстремистского содержания, пропаганды насилия, расовой, религиозной и межнациональной нетерпимости».

Наибольшего внимания, на наш взгляд, заслуживает положение Стратегии, раскрывающее содержание традиционных духовно-нравственных ценностей: «К традиционным российским духовно-нравственным ценностям относятся приоритет духовного над материальным, защита человеческой жизни, прав и свобод человека, семья, созидательный труд, служение Отечеству, нормы морали и нравственности, гуманизм, милосердие, справедливость, взаимопомощь, коллективизм, историческое единство народов России, преемственность истории нашей Родины».

Приведенная формулировка интересна тем, что представляет собой, наверно, первую в постсоветский период попытку официального определения некоего ценностного «стандарта», на который должна быть ориентирована духовная жизнь общества. Положения, которые раньше можно было прочесть лишь в философских трудах, впервые получили официальное закрепление актом главы государства.

В Стратегии использован довольно интересный и показательный термин – «культурный суверенитет». Само понятие суверенитета подразумевает некоторое противопоставление «своего» и «чужого», готовность защищать «свое» от враждебного «чужого». Как видно из приведенной выше формулировки, перечень традиционных российских ценностей противопоставлен внешней идейно-ценностной экспансии, обозначена угроза размыwania этих ценностей внешними враждебными силами.

Исторический контекст принятия Стратегии национальной безопасности 2015 г. понятен: резко усилилась международная напряженность, западными странами объявлены санкции в отношении России, оказались разорванными многие политические, социальные, культурные связи. Однако ужесточение государственной политики в сфере культуры и идеологии нельзя связывать только с этими конкретными событиями. Этот процесс начался не в 2015 г., а гораздо раньше.

В последние годы мы видим существенную активизацию деятельности государства по формированию у граждан, прежде всего у молодежи, тех идеологических установок, которые соответствуют традиционным духовно-нравственным ценностям и идеям культурного

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) // Рос. газета. 2009. 19 мая.

⁴ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

суверенитета России. Так, в 2015 г. Правительством РФ утверждена государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы»⁵, организовано государственное содействие некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по патриотическому воспитанию детей и молодежи⁶. Аналогичные меры принимаются на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Тем не менее, реальность такова, что в вопросах духовных ценностей и идеологических предпочтений российское общество далеко от единства. Здесь наметился серьезный раскол, образовались два больших лагеря. С одной стороны – сторонники либеральной идеологии в самых разных ее проявлениях и интерпретациях. Они ссылаются на положения действующей Конституции РФ и настаивают на реализации и защите конституционных принципов в их «чистом», «буквальном» виде. Другой лагерь – это сторонники этатизма, коллективизма, патриотизма, традиционной морали, православия и культурного суверенитета России. Напряженность между этими двумя лагерями возрастает, выливаясь в жесткие дискуссии на интернет-форумах, в социальных сетях, а иногда и в уличных акциях.

В этих условиях возникает явление, которое можно назвать «культурный экстремизм». Речь идет о таких проявлениях современной культуры, которые сознательно ориентированы на скандал, провоцирование конфликта. В качестве наиболее очевидных примеров можно привести выставку «Осторожно религия» в Москве (2003 г.), «панк-молебен» группы Pussy Riot в храме Христа Спасителя (2012 г.), акции арт-группы «Война» и т. п.

Думается, что культурный экстремизм можно рассматривать наряду с такими «традиционными» проявлениями экстремизма, как национальный, политический и религиозный.

Культурный экстремизм в России направлен на публичное оскорбление традиционных духовно-нравственных ценностей посредством разных видов искусства. Смысл проявлений культурного экстремизма сводится к тому, чтобы максимально снизить значение этих ценностей, показать их относительность, уязвимость, одновременно демонстрируя общественности свою «смелость» и «творческую оригинальность». Излюбленными целями культурного экстремизма становятся религиозные чувства верующих, а также историческая память. Немало примеров того, как предпринимаются попытки «переосмыслить» историю России, в частности представить какие-то альтернативные версии Великой Отечественной войны.

Нисколько не оправдывая проявления культурного экстремизма, можно, тем не менее, понять мотивацию таких поступков – это своеобразная форма протеста против государственной политики в духовно-идеологической сфере. Парадоксально, но такие протесты дают обратный эффект: каждое резонансное проявление культурного экстремизма актуализирует дискуссию о необходимости введения цензуры в организациях культуры, о защите религиозных чувств верующих, о контроле за коммуникациями в сети Интернет, о защите культурного суверенитета страны⁷. С другой стороны, дальнейшее усиление идейно-воспитательного воздействия государства на общество будет порождать и новые протесты.

Каждое проявление культурного экстремизма ставит государственные органы в трудное положение. С одной стороны, значительная часть общества ожидает от них решительных мер по пресечению таких акций, наказанию виновных, введению дополнительных мер по контролю в сфере культуры. С другой стороны, есть конституционные нормы о свободе мысли, слова, творчества, и другая часть общества рассчитывает на их соблюдение.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1493 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы» // СЗ РФ. 2016. № 2 (часть I). Ст. 368.

⁶ Постановление Правительства РФ от 13.08.2016 № 795 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям, в том числе молодежным и детским общественным объединениям, на проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 34. Ст. 5252.

⁷ «Пора поставить действенный заслон информационной войне». Председатель Следственного комитета РФ Александр Бастрыкин – о методах борьбы с экстремизмом в России. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2961578> (дата обращения 14.12.2018).

Здесь мы подходим к ключевому вопросу: как оценить трансформацию роли государства в сфере культуры и вообще в духовной сфере с точки зрения действующей Конституции РФ? Можно ли говорить о нарушении конституционных положений? Не пора ли ставить вопрос об изменении Конституции?

Большинство отечественных конституционалистов не выражают беспокойства по этому поводу и в целом поддерживает проводимый государством курс. Так, В. В. Красинский пишет: «В любом государственно организованном обществе именно государство выражает и защищает на системной основе базовые ценности, имеющие значение для самосознания всего народа... Государство не может и не должно отказываться от участия в формировании общественного сознания своих граждан. Иначе это сознание будет формироваться другими институтами и без каких-либо гарантий, что не в интересах российского общества» [1. С. 154].

Тем не менее, представляется, что мы находимся в ситуации конфликта двух фундаментальных ценностей.

С одной стороны, ценностью является духовная автономность личности, ее право самостоятельно определять свои предпочтения в сфере культурной жизни. Человечество прошло большой и тяжелый путь борьбы за признание и утверждение свободы мысли, слова, творчества. В основе духовной автономности личности лежит глубокая потребность человека в поиске смыслов. Человек хочет понять смысл своей жизни и деятельности, хочет самостоятельно определить ценностные основания своей жизни. Попытки сделать этот выбор за человека вызывают естественную негативную реакцию. Много раз тоталитарные системы пытались пресечь духовный поиск, утверждая, что истинные смыслы и ценности уже найдены. Каждый раз оказывалось, что это не так.

С другой стороны, ценностью является культурный суверенитет, предполагающий сохранение таких общественных идеалов, как духовность, вера, добро, справедливость, честный труд, милосердие, любовь к Родине, к людям, к природе. Это коллективный многовековой опыт народа. Эти идеалы много раз практически спасали нашу страну, давали силы для борьбы и победы. Благодаря этим ценностям Россия сохраняет духовную идентичность. Вполне оправдано желание огромной части нашего общества сохранить высокие духовные идеалы, а главное – передать их следующему поколению.

В последние годы развитие получило такое направление конституционно-правовых исследований, как конституционная аксиология – учение о ценностях в конституционализме. Действительно, многие (если не вообще все) проблемы конституционного права имеют свое основание в ценностных основаниях жизни общества. Само по себе развитие конституционной аксиологии – безусловно позитивная тенденция. Развитие конституционно-правовой науки обретает глубину, уходя от поверхностного формализма. По мнению Н. С. Бондаря, «меняется понимание самой конституции... Она презентуется как некий символ веры нации, воплощающий дух народа в его приверженности конституционализму, то, что в кантовских формулах можно определить, как “правовую святость”; питает надежды, определяющие желаемую перспективу общества. Сравнение конституции с “гражданской библией”, через которую постигается и утверждается “конституционная вера”, отнюдь не случайно, как и представление о том, что основополагающие, выраженные в конституции ценности являются своего рода концентрированным нормативно-правовым выражением того, что принято именовать национальной идеей» [2. С. 94].

Исследование вопросов конституционной аксиологии обычно заключается в определении их системы, соотношения, иерархии, баланса. Как утверждает М. С. Пермиловский, «иерархия предполагает неравенство значений конституционных ценностей для человека и общества. На иерархию конституционных ценностей влияют уровень развития демократии, экономики, социального обеспечения, культуры, экологии и другие обстоятельства» [3. С. 52].

Однако иерархия конституционных ценностей не может пониматься поверхностно и буквально. Выбор между культурными правами человека и культурным суверенитетом государства сделать невозможно. Одно теряет смысл без другого. Если мы ставим на первое место

культурные права и свободы, духовную автономность личности и ее право выбора, то теряется само содержание культуры. Возникает ситуация, когда есть выбор, но выбирать не из чего. Именно эта ситуация была характерна для культурной жизни России в 90-е годы прошлого века.

Если на первое место мы ставим коллективное начало, культурный суверенитет государства, возрождение и защиту традиционных духовно-нравственных ценностей, ставим вопрос практически о принудительном приобщении к ним граждан, то эти общественные ценности перестают быть значимыми для конкретного человека. В этом случае восприятие пусть даже самых правильных и великих идей перестает быть результатом личного выбора человека. Человек ценит лишь то, что выбрал сам. Все, что навязано извне, так и остается чужим, внешним, поверхностным. Эту ситуацию можно было наблюдать в советский период, когда граждане находились под мощным воспитательным воздействием в образовательных учреждениях, в средствах массовой информации, в общественных организациях и трудовых коллективах. Официальная идеология воспитывала в людях, казалось бы, самые лучшие качества – патриотизм, коллективизм, честность, порядочность. Но не было акта личного выбора человеком этих идей. Именно поэтому с распадом советского государства, с исчезновением внешнего идеологического воздействия эти идеалы были так быстро забыты. Итак, мы приходим к выводу, что культурные права и свободы человека и культурный суверенитет государства – это равные по значению конституционные ценности.

Как справедливо полагает Д. Г. Шустров, «формальная конституционная аксиология не всегда может противостоять реальным жизненным обстоятельствам, ценность высшая предается во имя порядка, ее «обеспечивающего», и во имя множества таких же высших ценностей, которые испытывают нужду в данном порядке, а данный порядок – государство – является «общим благом всех граждан» [4. С. 11].

Также уместно говорить об эксплицитных (прямо указанных) и имплицитных (выводимых путем толкования) конституционных ценностях [5. С. 6]. Конституция РФ не чужда и не враждебна идеям коллективизма, справедливости, патриотизма и духовности. Это – скрытые, имплицитные ценности. Их актуализация происходит сейчас, с учетом сложившейся политической и культурной ситуации.

Таким образом, действующая Конституция РФ, по крайней мере в том, что касается вопросов культуры и духовной жизни общества, сохраняет свой созидательный потенциал и не требует изменений. Как уже отмечалось, формально она основана на идеях либерализма и индивидуализма в духовной сфере, на приоритете личного нравственного выбора, но не меньшую конституционную ценность имеют и традиционные духовно-нравственные ценности добра, справедливости, патриотизма.

В современных условиях от государства требуется очень аккуратная, взвешенная, можно сказать, мудрая политика, направленная на утверждение культурного суверенитета России при уважении к индивидуальным правам и свободам личности. Воспитание молодежи в духе традиционных духовно-нравственных ценностей должно быть построено таким образом, чтобы не было принуждения, навязывания, чтобы оставалось место для личного духовного поиска и выбора человеком своих ценностей и идеалов. Думается, что такой подход будет способствовать и минимизации проявлений культурного экстремизма в российском обществе.

Список литературы / References

1. **Красинский В. В.** Защита государственного суверенитета: Монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. 608 с.
Krasinskij, V. Zashchita gosudarstvennogo suvereniteta [Protection of state sovereignty]. Monograph. Moscow, NORMA INFRA-M, 2017, 608 p. (in Russ.)

2. **Бондарь Н. С., Джагарян А. А.** Правосудие: ориентация на Конституцию: Монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 224 с.
Bondar, N., Dzagharyan, A. Pravosudie orientaciya na Konstituciyu [Justice: Constitution-oriented]. Monograph. Moscow, NORMA INFRA-M, 2018, 224 p. (in Russ.)
3. **Пермиловский М. С.** Основы конституционной аксиологии: диалектика ценности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 8–12.
Permilovskij, M. Osnovy konstitucionnoj aksiologii dialektika cennosti [Fundamentals of constitutional axiology: dialectics of value]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2018, vol. 7, p. 8–12. (in Russ.)
4. **Шустров Д. Г.** Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 6–15.
Shustrov, D. Ierarhiya konstitucionnyh cennostej [The hierarchy of constitutional values]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2013, vol. 6, p. 6–15. (in Russ.)
5. **Бондарь Н. С.** Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 1–11.
Bondar, N. Konstitutsionnye tsennosti – kategoriya dejstvuyushchego prava v kontekste praktiki Konstitutsionnogo Suda Rossii [Constitutional values – the category of the law in force (in the context of the practice of the Constitutional Court of Russia)]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2009, vol. 6, p. 1–11. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
24.02.2019

Сведения об авторах / Information about the Authors

Сигарев Андрей Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия)

Andrey V. Sigarev, Candidate of Legal Sciences, Docent, Head of the Department Constitutional and Municipal Law, Siberian Institute of Management a branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation)

sigarev@siu.ranepa.ru

Смирнова Маргарита Сергеевна, аспирант Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия)

Margarita S. Smirnova, Postgraduate, Siberian Institute of Management a branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation)

ms2400@mail.ru

Основные подходы к пониманию сущности принципа разделения властей и его реализация в конституционном механизме России

С. Е. Дробот

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматриваются основные научные подходы к пониманию принципа разделения властей, показано отличие принципа «разделения труда», «разделения функций» между органами власти от принципа разделения властей, под которым следует понимать разделение властных полномочий между организационно обособленными и независимыми органами государственной власти. Также в статье показано, что разделение властей не предполагает абсолютного обособления, изоляции ветвей власти, но, напротив, требует их согласованного функционирования и взаимодействия. В исследовании поднята проблема соотношения принципа разделения властей с принципом неделимости суверенитета. Автор приходит к выводу о том, что суверенитет простирается на всю власть и не может быть частичным, поэтому нельзя выделять несколько суверенных властей, принцип «разделения властей» предполагает не разделение власти, не создание трех суверенных властей, а разделение осуществления единой суверенной власти различными государственными органами.

Ключевые слова

единство и разделение властей, суверенитет, ветви власти, компетенция, государственная власть, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть

Источник финансирования

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761А

Для цитирования

Дробот С. Е. Основные подходы к пониманию сущности принципа разделения властей и его реализация в конституционном механизме России // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 35–41. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-35-41

The Main Approaches to the Understanding of the Principle of Separation of Powers and Its Implementation in the Constitutional Mechanism of Russia

S. E. Drobot

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the main scientific approaches to the understanding of the principle of separation of powers, shows the difference between the principle of “division of labor”, “division of functions” between the authorities from the principle of separation of powers, which should be understood as the division of powers between organizationally separate and independent bodies of state power. The article also shows that the separation of powers does not imply absolute isolation, isolation of the branches of power, but, on the contrary, requires their coordinated functioning and interaction. The study raises the problem of the ratio of the principle of separation of powers with the principle of in-

divisibility of sovereignty. The author comes to the conclusion that sovereignty extends to all power and can not be partial, therefore it is impossible to allocate several sovereign powers, the principle of "separation of powers" does not involve the separation of powers, not the creation of three sovereign powers, and the division of the implementation of a single sovereign power by various state bodies.

Keywords

unity and separation of powers, sovereignty, branches of power, competence, state power, legislative power, Executive power, judicial power

Funding

The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-011-00761 A

For citation

Drobot S. E. The Main Approaches to the Understanding of the Principle of Separation of Powers and Its Implementation in the Constitutional Mechanism of Russia. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 35–41. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-35-41

Конституция Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя России провозгласила принцип разделения властей как условие осуществления государственной власти. Вместе с тем в конституционной доктрине не прекращаются дискуссии о принципе разделения властей, предлагаются различные подходы к его пониманию, встречаются критические замечания и предложения об отмене разделения властей как принципа функционирования государственного аппарата, в частности, отмечается его противоречие концепции народного суверенитета, а также неэффективности, способствовании дезорганизации системы органов власти. Ввиду провозглашения на конституционном уровне наряду с принципом разделения властей таких принципов, как народовластие (народный суверенитет) и единство системы государственной власти, требуется дальнейшее осмысление концепции разделения властей и ее согласование с иными основами конституционного строя в целях обеспечения эффективности реализации власти в соответствии с Конституцией РФ.

Разделение властей обычно рассматривают в нескольких аспектах: 1) функциональное разделение властей, которое сводится к разделению функций между различными ветвями власти; 2) институциональное разделение властей, под которым понимают рассредоточение осуществления власти между органами государственной власти; 3) персональное разделение властей, предполагающее недопустимость одновременного сочетания должностей в нескольких ветвях власти.

Научная литература не содержит единого подхода к понятию сущности принципа разделения властей. В работах ученых, посвященных вопросам государственной власти, распространено использование таких словосочетаний, как «разделение властей», «разделение власти на ветви власти» и т. п., в связи с чем возникают различия в понимании данного принципа. Так, В. Е. Чиркин считает, что, с одной стороны, власть едина, поэтому с данной точки зрения логичнее говорить о «разделении власти», а не о «разделении властей», но, с другой стороны, государственная власть неразделима, ее нельзя разделить на части с разным содержанием [1. С. 74; 2. С. 79]. Ученый приходит к выводу, что делится не власть, а полномочия, создаются разные органы, используются неодинаковые методы для осуществления единой государственной власти, а совокупность однородных по специализации органов государственной власти образуют «ветвь власти». А. С. Автономов говорит о едином механизме власти, состоящем из государственных органов, представляющих собой самостоятельные системы (ветви власти), которые наделяются властными полномочиями для выполнения возложенных на них функций [3. С. 74–75]. А. В. Безруков под разделением власти на ветви понимает разграничение сфер деятельности государства, в рамках которых компетентные государственные органы самостоятельно и в установленном порядке реализуют стоящие перед ними задачи и выполняют специфические функции [4. С. 4]. Аналогичного мнения придерживается и И. Д. Левин, дополняя, однако, содержание принципа обязательным наличием механизма «сдержек и противовесов» [5. С. 297]. Таким образом, первый под-

ход к пониманию принципа разделения властей в обобщенном виде можно свести к распределению государственных функций за различными органами государственной власти и их независимость друг от друга при осуществлении ими властных полномочий в пределах очерченных законом сфер их деятельности, а также возможность противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решение другого органа без права замены его своим решением.

Функциональный подход к пониманию принципа разделения властей предполагает, что «каждая из ветвей власти в соответствии с характером своих функций и назначением должна занимать свое место в общей системе государственно-организационной власти» [6. С. 53], однако, как отмечают отдельные исследователи [7. С. 488], ветви государственной власти не прикреплены твердо к выполнению одной присущей им функции, такая функция является для них обычно главной функцией, но не единственным их делом. Например, главным выражением законодательной власти, ее основной функцией является принятие законов, но парламент осуществляет законодательную функцию в части обсуждения и постановления закона, тогда как постановление закона еще недостаточно для полного осуществления законодательной функции без участия подписания и обнародования закона главой государства. Вместе с тем законодательный орган осуществляет представительство народа, участие в формировании других органов государственной власти и назначении некоторых должностных лиц, парламентский контроль и т. д., что выходит за рамки законодательной функции. К полномочиям, составляющим содержание судебной власти, относят не только правосудие, но и конституционный контроль, в том числе за актами законодательной и исполнительной власти. Таким образом, реальная компетенция органов законодательной, исполнительной и судебной власти шире соответствующих государственных функций. С другой стороны, отдельные авторы отмечают, что «разделение функций», «разделение компетенции» не охватывает понятия «разделение властей», и настаивают на принципиальном различии между разделением властей и разделением компетенции [8. С. 80; 9. С. 81–82]. Однако если говорить о разделении властей не только как о разделении компетенции, а об особой природе (сущности) каждой из властей, о суверенности каждой ветви власти, то возникнет вопрос о делимости суверенитета. Такой подход сложно соотносится с принципом единства государственной власти и неделимости суверенитета. Как отмечается в доктрине [10. С. 204], суверенитет является не количественной, а качественной характеристикой государственной власти, ее неотъемлемым свойством. Суверенитет простирается на всю власть и не может быть частичным, поэтому нельзя выделять три суверенных власти. Принцип единства государственной власти и неделимости суверенитета исключает существование двух, трех и более суверенных властей. Ни законодательная, ни исполнительная, ни судебная ветви власти не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит государственной власти в целом. Наделение ветви власти всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий другой ветви власти не означает, что ветвь власти тем самым признается суверенной, поскольку проистекает не из суверенной природы ветви власти, а из суверенной природы единой государственной власти.

Третий подход связан с отрицанием разделения властей и допущением только технического разделения функций, «разделения труда» между государственными органами. Такая позиция опирается на принцип единства государственной власти, особо трактуемый. Здесь происходит противопоставление принципа разделения и принципа единства власти, утверждается, что принцип разделения властей противоречит принципу единства государственной власти. Это связано с доктриной народного суверенитета и восходит к идеям Ж.-Ж. Руссо и временам Французской революции, заимствованным затем наукой советского государственного права [11. С. 4; 12. С. 15–16]. В соответствии с этой теорией неделимость суверенитета должна иметь следствием единство государственной власти. Поскольку суверенитет принадлежит нации, эта общность обладает волей, эта воля сообщается либо непосредственно, в процессе применения механизмом прямой демократии (Ж.-Ж. Руссо), либо через на-

родное представительство (Л. Дюги). Народное представительство едино, это один единственный орган, поскольку суверенитет един по своей сущности, то он может быть только единым и в своем представительстве [13. С. 78]. Следовательно, вся власть осуществляется народом через своих представителей, представительная власть есть подлинная и единственная власть, все остальные органы подчинены этой власти и берут свое начало из этого органа. При таком понимании принципа единства государственной власти не может быть разделения властей.

Авторы данной концепции не находят разницы между понятием «разделение власти» и «разделение осуществления власти». В последнем случае разделяется не власть, которая всегда едина, а ее осуществление различными государственными органами. Один из авторитетных исследователей теории суверенитета профессор И. Д. Левин подчеркивал, что юридический суверенитет может принадлежать совместно нескольким государственным органам [14. С. 91]. Осуществление части суверенных прав определяются следующими моментами: 1) компетенция; 2) самостоятельность в ее осуществлении. Как отмечает Н. А. Ушаков, совокупная компетенция органов государства должна охватывать все полномочия, необходимые для осуществления функций государства, а различные органы не должны предписывать при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения [15. С. 16]. Правовая природа полномочия субъекта власти заключается в единстве его прав и обязанностей по рассмотрению и решению конкретных вопросов в рамках соответствующих сфер государственной и общественной жизни - предметов ведения [16. С. 51]. Таким образом, при осуществлении суверенитета несколькими властными субъектами, каждый из которых самостоятелен в пределах своего ведения (и все равны между собой), происходит разделение осуществления суверенитета, но не разделение самого суверенитета именно в силу того, что они суверенитет осуществляют, а не являются его носителями и его источником. Источником власти и носителем суверенитета является народ (в республиках) либо монарх (в неограниченных монархиях), что является гарантией неделимости суверенитета, поскольку здесь только один суверен, который вправе установить разделение осуществления суверенитета несколькими самостоятельными государственными органами. Противники теории разделения властей основывают свое отрицание данного принципа и на идее о необходимости прямой демократии, но при этом не учитывается тот факт, что сам суверен не может непосредственно осуществлять государственную власть в полном объеме, реализовывать все властные полномочия. По причине невозможности суверена непосредственно осуществлять государственную власть в полном объеме и реализовывать все властные полномочия происходит разделение осуществления суверенитета, что предполагает разграничение властных полномочий между различными органами государственной власти. Разграничение властных полномочий не нарушает принцип единства государственной власти, под которым, как отмечается в литературе [17. С. 32; 14. С. 71], следует понимать: 1) единство стратегических направлений деятельности всех государственных органов, и то, что 2) различные органы, принадлежащие к системе государственной власти, не могут предписывать одновременно одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения. Поэтому разделение властей не предполагает абсолютного их обособления. Л. М. Энтин справедливо отмечал, что «в чистом виде принцип разделения властей на практике встречается крайне редко» [18. С. 35]. Важность единства государственной власти при ее разделении отмечалось и в российской дореволюционной литературе. Так, Н. Н. Ворошилов отмечал: «...Разделить власти – значит обособить их так, чтобы они не имели между собой ничего общего, значит создать в государстве несколько равных властей, что немыслимо, потому что одна будет уничтожать другую. В этом термине выражается только одна сторона взаимного отношения властей: их обособленность, отдельные их действия, а совершенно упускается из виду другая - то, что связывает эти отдельные действия в одно общее» [19. С. 435]. Далее автор говорит, что для достижения действительного единства необходима согласованность деятельности каждой из властей. Современный российский конституциона-

лизм также предусматривает не только разделение, но и принцип единства системы государственной власти, в связи с чем возникает потребность в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия разделенных властей. Согласованное взаимодействие властей может обеспечиваться разными средствами. Так, В. С. Шевцов отмечает, что суверенная воля народа является тем началом, которое делает власть единой [20. С. 106]. Однако такую координирующую роль может выполнять и президентская власть. Полагаем, что принцип разделения властей не исключает существования функционально самостоятельного института главы государства, наделенного интегрирующей функцией, и не устанавливает строго фиксированного числа властных субъектов.

Таким образом, подводя итог, можно заключить, что, во-первых, ветви государственной власти не прикреплены твердо к выполнению одной присущей им функции, такая функция является для них обычно главной функцией, но не единственным их делом, реальная компетенция органов законодательной, исполнительной и судебной власти шире соответствующих государственных функций. Во-вторых, суверенитет неразделен, но осуществление суверенитета может быть распределено между несколькими органами. В данном случае распределяется именно «осуществление суверенитета», но не сам «суверенитет». Распределение осуществления единой государственной власти происходит посредством разграничения властных полномочий между органами государственной власти, где каждый орган власти государства представляет в пределах своей компетенции государственную власть. В законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти присутствует единое, неделимое существо, единая природа. Суть этой единой природы в том, что источником и носителем суверенитета является один субъект – многонациональный народ (в Российской Федерации). Единство и неделимость суверенитета не сливает три ветви власти, но и ветви власти не разделяют суверенитет, который неделим. Разделяется осуществление суверенитета. В-третьих, разделение властей не предполагает абсолютного их обособления, в связи с чем возникает потребность в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия разделенных властей, которое может обеспечиваться интегрирующей ролью президентской власти. Сам принцип разделения властей не исключает существования функционально самостоятельного института главы государства, наделенного интегрирующей функцией, и не устанавливает строго фиксированного числа властных субъектов.

Список литературы / References

1. **Чиркин В. Е.** Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 213 с.
Chirkin, V. E. Kontrol'naya vlast' [Control authority]. Moscow, Yurist, 2008, 213 p. (in Russ.)
2. **Чиркин В. Е.** Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2010. 240 с.
Chirkin, V. E. Glava gosudarstva. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie [Head of state. Comparative legal research]. Moscow, Norma, 2010, 240 p. (in Russ.)
3. **Автономов А. С.** Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. 81 с.
Avtonomov, A. S. Izbiratel'naya vlast' [Electoral authority]. Moscow, Human Rights, 2002, 81 p. (in Russ.)
4. **Безруков А. В.** Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 2–4.
Bezrukov, A. V. Edinstvo i razdelenie gosudarstvennoj vlasti: problemy sochetaniya i realizacii [Unity and separation of state power: problems of combination and implementation]. *Constitutional and Municipal Law*, 2009, no. 21, p. 2–4. (in Russ.)
5. **Левин И. Д.** Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. 399 с.
Levin, I. D. Sovremennaya burzhuaznaya nauka gosudarstvennogo prava [Modern bourgeois science of state law]. Moscow, 1960, 399 p. (in Russ.)

6. **Нерсисянц В. С.** Право - математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М., 1996. 160 с.
Nersesyants, V. S. Pravo - matematika svobody. Opyt proshlogo i perspektivy [The right mathematics of freedom. Past experience and prospects]. Moscow, 1996, 160 p. (in Russ.)
7. **Ориу М.** Основы публичного права. М.: ИНФРА-М, 2013. 574 с.
Oriu, M. Osnovy publichnogo prava [Fundamentals of public law]. Moscow, INFRA-M, 2013, 574 p. (in Russ.)
8. **Спиридонов Л. И.** Теория государства и права. М., 1996. 304 с.
Spiridonov, L. I. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow, 1996, 304 p. (in Russ.)
9. **Шайо А.** Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 1999. 292 с.
Sajo, A. Samoogranichenie vlasti (kratkij kurs konstitucionalizma) [Self-restriction of power (short course of constitutionalism)]. Moscow, Yurist, 1999, 292 p. (in Russ.)
10. **Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В.** Конституционное право. М.: Юрист, 2002. 554 с.
Engibaryan, R. V., Tadevosyan, E. V. Konstitucionnoe pravo [Constitutional law]. Moscow, Yurist, 2002, 554 p. (in Russ.)
11. **Абашмадзе В. В.** Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1972. 51 с.
Abashmadze, V. V. Uchenie o razdelenii gosudarstvennoj vlasti i ego kritika [The doctrine of the separation of state power and its criticism]. Tbilisi, Sabchota Sakartvelo, 1972, 51 p. (in Russ.)
12. **Высшие представительные органы власти в СССР.** М.: Наука, 1968. 400 с.
Vysshie predstavitel'nye organy vlasti v SSSR [The highest representative bodies of power in the USSR]. Moscow, Science, 1968, 400 p. (in Russ.)
13. **Дюги Л.** Конституционное право. Общая теория государства. М.: ИНФРА-М, 2013. 425 с.
Duguit, L. Konstitucionnoe pravo. Obshchaya teoriya gosudarstva [Constitutional law. General theory of the state]. Moscow, INFRA-M, 2013, 425 p. (in Russ.)
14. **Левин И. Д.** Суверенитет. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 371 с.
Levin, I. D. Suverenitet [Sovereignty]. St. Petersburg, Legal Center Press, 2003, 371 p. (in Russ.)
15. **Ушаков Н. А.** Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. 62 с.
Ushakov, N. A. Gosudarstvo v sisteme mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya [State in the system of international legal regulation]. Moscow, 1997, 62 p. (in Russ.)
16. **Хутинаев И. Д.** Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации. М., 2006. 48 с.
Khutinaev, I. D. Teoriya i praktika institucionalizacii vetvej gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii [Theory and practice of institutionalization of branches of government of the Russian Federation]. Moscow, 2006, 48 p. (in Russ.)
17. **Николаев А. М.** Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации и текущем законодательстве. М., 2002. 181 с.
Nikolaev, A. M. Princip razdeleniya vlastej i ego realizaciya v Konstitucii Rossijskoj Federacii i tekushchem zakonodatel'stve [The principle of separation of powers and its implementation in the Constitution of the Russian Federation and current legislation]. Moscow, 2002, 181 p. (in Russ.)
18. **Энтин Л. М.** Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. 176 с.
Entin, L. M. Razdelenie vlastej: opyt sovremennyh gosudarstv [The separation of powers: the experience of modern states]. Moscow, 1995, 176 p. (in Russ.)
19. **Ворошилов Н. Н.** Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1872. 464 с.
Voroshilov, N. N. Kriticheskij obzor ucheniya o razdelenii vlastej [A critical review of the theory of separation of powers]. Yaroslavl, 1872, 464 p. (in Russ.)

20. **Шевцов В. С.** Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая. М.: Полиграф-Опт, 2004. 399 с.

Shevtsov, V. S. Razdelenie vlastej v Rossijskoj Federacii. CHast' pervaya [Separation of powers in the Russian Federation. Part One]. Moscow: Polygraph, 2004, 399 p. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию

Received

11.03.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Дробот Семен Евгеньевич, ассистент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права института философии и права Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, Россия)

Semyon E. Drobot, Assistant Professor, Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

dse1991@rambler.ru

УДК 342.842

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-42-45

Современные тенденции развития избирательного законодательства

О. А. Благо

*Избирательная комиссия Новосибирской области
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматриваются основные тенденции развития современного избирательного законодательства с примерами из работы Избирательной комиссии Новосибирской области. Автор выделяет основные направления развития избирательного законодательства, характеризует их содержание, выделяет проблемы, связанные с их реализацией, в том числе из опыта работы Избирательной комиссии Новосибирской области. Автором затрагиваются положения законодательства Российской Федерации, связанные с появлением нового института общественного контроля за выборами – Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации. Раскрываются преимущества применения видеонаблюдения. Автор рассказывает о плюсах и минусах механизма «Мобильный избиратель». Рассматриваются тенденции законодательства о выборах Российской Федерации, связанные с переносом единого дня голосования.

Ключевые слова

выборы, избирательное законодательство, тенденции, «Мобильный избиратель», единый день голосования, видеонаблюдение на участках

Для цитирования

Благо О. А. Современные тенденции развития избирательного законодательства (на материалах Избирательной комиссии Новосибирской области) // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 42–45. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-42-45

Modern Trends of Electoral Legislation Development

O. A. Blago

*The Election Commission of the Novosibirsk Region
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article describes the main trends in the development of modern electoral legislation. The author focuses on the main directions of development of electoral legislation, describes their content, the problems associated with their implementation, including from the practice of the Election Commission of the Novosibirsk Region. The author touches upon the provisions of the Russian Federation legislation related to the emergence of a new public control institution over elections – the Civic Chamber of the Russian Federation and civic chambers of the constituent entities of the Russian Federation. Discloses the benefits of video surveillance. The author narrates about the pros and cons of the Mobile Voter mechanism. Trends in legislation on Russian Federation elections related to the single voting day transfer are considered.

Keywords

elections, electoral legislation, trends, mobile voter, election day, video surveillance at polling stations

For citation

Blago O. A. Modern Trends of Electoral Legislation Development. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 42–45. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-42-45

© О. А. Благо, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Модернизация избирательного законодательства играет значительную роль в развитии политической системы и общества в целом. Запросы общества на открытость и гласность в формировании органов государственной власти и местного самоуправления, необходимость обеспечения доверия населения к выборам как элемента устойчивости и стабильности общества, легитимации избранных представителей власти, обеспечение реализации конституционного права избирать (активного избирательного права) как можно большего числа граждан Российской Федерации на сегодняшний день находят все большее отражение в избирательном законодательстве.

Среди последних и принципиально новых изменений избирательного законодательства, направленных на повышение открытости, гласности и легитимности выборов, стало введение института общественного контроля за выборами. Впервые в российском избирательном законодательстве такой институт был закреплен в Федеральном законе от 5 декабря 2017 г. № 374-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 374-ФЗ) и в марте 2018 г. был применен на выборах Президента России.

В соответствии с п. 8 ст. 23 Федерального закона № 374-ФЗ право назначения наблюдателей имели три субъекта:

- 1) каждый зарегистрированный кандидат или его доверенное лицо (8 зарегистрированных кандидатов),
- 2) каждая политическая партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата (7 политических партий),
- 3) субъекты общественного контроля: Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации на соответствующих территориях.

В день голосования на выборах Президента России 18 марта 2018 г. на избирательных участках Новосибирской области присутствовало 5 479 наблюдателей, в том числе:

- 1) от зарегистрированных кандидатов – 2 600 человек;
- 2) от политических партий – 863 человека;
- 3) от субъектов общественного контроля (Общественная палата Российской Федерации и Общественная палата Новосибирской области) – 2 016 человек.

Фактически на каждый избирательный участок (на выборах Президента России их было 2 029) приходилось по 1 наблюдателю от субъекта общественного контроля.

Учитывая большую значимость института общественного контроля, а также полученный положительный опыт применения этого института, указанный институт был законодательно закреплен и в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ). Теперь законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что Общественной палате Российской Федерации и Общественной палате субъекта Российской Федерации предоставляется право осуществления наблюдения за выборами. Фактически такая поправка в законодательство расширяет возможности участия населения в наблюдении за выборами, предоставляет право населению «своими глазами» увидеть ход голосования на избирательном участке, процедуру подсчета голосов и составления протокола об итогах голосования, убедиться в открытости данных процессов. В законах Новосибирской области такое право предоставлено Общественным палатам³.

Еще одним эффективным инструментом наблюдения за выборами стало применение видеонаблюдения. Впервые оно было применено при проведении выборов Президента РФ в 2012 г. Но наибольший отклик в обществе нашло применение процедуры видеонаблюдения за выборами при проведении выборов Президента Российской Федерации в марте 2018 г.,

¹ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ Закон Новосибирской области от 30 ноября 2018 г. № 317-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Новосибирской области, регулирующие порядок подготовки и проведения выборов и референдумов в Новосибирской области, порядок отзыва Губернатора Новосибирской области, правовой статус избирательных комиссий, комиссий референдума в Новосибирской области» // СПС «КонсультантПлюс».

а впоследствии и при проведении на территории Новосибирской области выборов губернатора. Такая процедура позволяет, не выходя из дома, в режиме онлайн наблюдать за ходом голосования и подсчетом голосов. При этом расстановка камер видеонаблюдения осуществляется таким образом, что в поле зрения наблюдающего находится практически всё помещение для голосования и, в частности, места выдачи избирательных бюллетеней и ящики для голосования, что фактически сразу же позволяет отследить какие-либо нарушения или фальсификации. В числе преимуществ процедуры видеонаблюдения следует отметить также и возможность оперативной реакции членов комиссий на проблемные ситуации, возникшие на избирательном участке (в Избирательной комиссии Новосибирской области создавался штаб общественного видеонаблюдения). Кроме того, записи видеонаблюдения являются неоспоримым доказательством при разрешении избирательных споров. Наличие камер видеонаблюдения в определенной степени дисциплинирует и членов участковой избирательной комиссии, и наблюдателей, и членов комиссий с правом совещательного голоса, и других лиц, находящихся на избирательном участке. Записи камер используются Избирательной комиссией Новосибирской области при работе «над ошибками» в ходе обучения членов комиссий и повышения уровня их профессиональных знаний.

Учитывая такую большую практическую значимость института видеонаблюдения (хоть и очень дорогостоящего), в настоящее время серьезно обсуждается вопрос закрепления его в Федеральном законе № 67-ФЗ. При этом в Федеральном законе № 374-ФЗ и Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ возможность применения видеонаблюдения уже предусмотрена.

Исходя из заданного тренда на открытость, гласность и легитимность в настоящее время практически заморожена и применяется в исключительных случаях процедура удаления наблюдателя с избирательного участка (такое возможно только по решению суда по месту нахождения участковой комиссии, но при этом есть сложности для участковой избирательной комиссии в подготовке искового заявления, участия в судебном заседании, такой член участковой избирательной комиссии выпадает в день голосования из работы участковой избирательной комиссии).

Еще одним нововведением в избирательный процесс, впервые примененным в масштабах всей страны при проведении выборов Президента РФ в марте 2018 г., стал механизм «Мобильного избирателя», суть которого заключается в том, что избиратель может в день голосования проголосовать на избирательном участке не по месту своей регистрации (не на своем избирательном участке), а по месту своего нахождения, предварительно подав в избирательную комиссию в установленные сроки заявление о голосовании по месту нахождения. Несомненно, данный механизм расширяет возможности реализации активного избирательного права и реализацию принципа всеобщности избирательного права, потому как позволяет проголосовать избирателям, которые по каким-либо причинам не будут находиться в день голосования по месту жительства (и таких избирателей достаточно много). Так, на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. таких заявлений на территории Новосибирской области было подано более 90 тысяч. На выборах Губернатора Новосибирской области заявлений о голосовании по месту нахождения поступило 37 575, в том числе: в территориальные избирательные комиссии – 3 668, в многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг – 744, в участковые избирательные комиссии – 25 030, через портал «Госуслуги» – 8 133⁵. Такой механизм удобен, поскольку учитывает интересы данной категории избирателей: они в день голосования не «отвергнуты» и чувствуют свою причастность к формированию органов государственной власти. Вместе с тем этот механизм подвергается критике со стороны экспертов, в частности указывается

⁴ СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁵ Досрочные выборы Губернатора Новосибирской области 9 сентября 2018 года: Сб. электоральной статистики. Новосибирск: ИД «Известия-Сибирь», 2018. С. 27.

на возможность двойного голосования. В настоящее время ЦИК России предпринимаются меры по устранению такой возможности и повышению доверия избирателей к механизму «Мобильный избиратель». В частности, к выборам в единый день голосования ЦИК России был разработан сервис проверки заявления, который позволяет убедиться, подавал ли избиратель заявление о голосовании по месту нахождения (сервис размещен на официальном сайте ЦИК России). Однако применение этого механизма на региональных выборах имеет определенные проблемы: избиратель, уехавший из региона в день голосования, не сможет проголосовать, а досрочное голосование не предусмотрено. Такие жалобы поступали в Избирательную комиссию Новосибирской области в единый день голосования 9 сентября 2018 г.

Вот уже несколько лет не утихают споры относительно единого дня голосования, которым по закону является второе воскресенье сентября. Многие сходятся во мнении, что это очень неудачный день с точки зрения и явки избирателей, и занятости помещений для голосования, и работников образования (очень большое количество помещений для голосования находятся в школах, а членами участковых избирательных комиссий являются учителя). При этом обсуждаются самые разные варианты установления единого дня голосования (октябрь, март, апрель). Кроме того, имеются предложения, и они вполне обоснованы, об установлении двух единых дней голосования, как и было до 2013 г. (в марте и октябре), потому как фактически с учетом закрепленного в законе правила о проведении выборов депутата не позднее, чем через год после прекращения его полномочий, выборы фактически проводятся два раза в год (в сентябре в единый день голосования и в любой другой день, к которому комиссия планирует несколько кампаний по своему региону). Также имеются предложения вообще исключить понятие единого дня голосования и проводить выборы в любое удобное воскресенье. В настоящее время ни один из законопроектов по изменению единого дня голосования, рассматриваемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, так и не продвинулся.

*Материал поступил в редколлегию
Received
20.02.2019*

Сведения об авторе / Information about the Author

Благо Ольга Анатольевна, председатель Избирательной комиссии Новосибирской области
(Красный проспект, 18, Новосибирск, 630011, Россия)

Olga A. Blago, Chairman of the Election Commission of the Novosibirsk Region (18 Krasny Prospect, Novosibirsk, 630011, Russian Federation)

oblago@nso.ru

УДК 342.8
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-46-55

Муниципальные выборы: особенности организации и проведения

А. А. Макарец

*Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия*

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Проводится анализ механизмов правового регулирования муниципальных выборов, выделяются проблемы, возникающие в ходе их проведения. Особое внимание обращается на неопределенность правового статуса муниципальных избирательных комиссий, их включенность / невключенность в структуру органов местного самоуправления.

По мнению автора, негативным моментом в проведении муниципальных выборов является широкое использование в их ходе института возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую. На примере назначения дополнительных выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в статье демонстрируется неполная согласованность муниципального и избирательного законодательства.

Ключевые слова

выборы, избирательная комиссия, кандидат, представительный орган, местное самоуправление

Для цитирования

Макарец А. А. Муниципальные выборы: особенности организации и проведения // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 46–55. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-46-55

Municipal Elections: Peculiarities of Organization and Conduct

A. A. Makartsev

*Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration
Novosibirsk, Russian Federation*

Аннотация

In the article, the author analyzes the mechanisms of legal regulation of municipal elections, highlights the problems arising during their conduct. Particular attention is drawn to the uncertainty of the legal status of municipal election commissions, their inclusion / non-inclusion in the structure of local governments.

According to the author, a negative point in the conduct of municipal elections is the widespread use of the institution of imposing the authority of one election commission on another. On the example of the appointment of a by-election of deputies of representative bodies of local self-government, the article demonstrates the incomplete consistency of municipal and electoral legislation.

Keywords

elections, election commission, candidate, representative body, local government

For citation

Makartsev A. A. Municipal Elections: Peculiarities of Organization and Conduct. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 46–55. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-46-55

© А. А. Макарец, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Муниципальные выборы являются актом самоуправления, который основывается на социальной активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами [1. С. 27]. Согласно Конституции Российской Федерации они являются высшим непосредственным выражением воли населения муниципального образования. Посредством муниципальных выборов избиратели определяют тех, кто наиболее подготовлен для осуществления функций местного самоуправления в качестве их представителей в выборных органах местного самоуправления. Из функционального назначения муниципальных выборов как системы, направленной на формирование органов местного самоуправления (главы муниципального образования, представительного органа местного самоуправления и иных выборных органов местного самоуправления), которые не входят в систему органов государства, вытекает ряд особенностей организационно-правового характера [2. С. 118], связанных с реализацией этой формы народовластия.

Одной из них является правовой статус избирательных комиссий, участвующих в организации муниципальных выборов. С одной стороны, они включены в довольно жесткую вертикаль избирательных комиссий как органов управления избирательным процессом. С другой стороны, к их компетенции относится способствование осуществлению местного самоуправления. В литературе уже не раз отмечалась неопределенность статуса муниципальной избирательной комиссии. В этом контексте вызывает интерес характеристика статуса избирательной комиссии муниципального образования с точки зрения ее включенности / невключенности в структуру органов местного самоуправления. До середины 2000-х гг. статус избирательной комиссии муниципального образования определялся в качестве органа местного самоуправления, поскольку он был закреплен в главе шестой «Об органах местного самоуправления и должностных лицах местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»² избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Это нововведение вызвало у российских правоведов ряд вопросов. Во-первых, если избирательная комиссия муниципального образования не входит в структуру органов местного самоуправления, то почему положения о ней до сих пор располагаются в главе 6 Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующей вопросы статуса и системы органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления? По мнению А. Н. Костюкова, данный вопрос затрагивает не только сферу юридической техники Федерального закона № 131-ФЗ, но и муниципально-правовую политику в сфере обеспечения непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления [3].

Во-вторых, что понимать под муниципальным органом, которым, согласно ст. 39 Федерального закона № 131-ФЗ, является избирательная комиссия муниципального образования? Федеральный закон от 21 июля 2005 г. не внес изменений в ст. 2 этого Закона, закрепляющую основные термины и понятия. Вместе с тем в п. 11 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ дано понятие органа местного самоуправления, под которым понимается избираемый непосредственно населением и (или) образуемый представительным органом муниципального образования орган, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В качестве муниципального органа избирательная комиссия муниципального образования закрепляется и в ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) [4. С. 148–

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

150]. Можно предположить, что выведение избирательной комиссии муниципального образования из структуры органов местного самоуправления и придание ей статуса муниципального органа направлено на дальнейшее включение ее в систему избирательных органов России, возглавляемую Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Особенностью организации и проведения выборов органов местного самоуправления является широкое использование в их ходе института возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую. С одной стороны, процедура возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую имеет позитивное значение и направлена на формирование системы взаимозаменяемости избирательных органов, увеличение качества их работы на выборах различного уровня. В некоторых субъектах муниципальные избирательные комиссии отсутствуют, а их полномочия возложены на территориальные комиссии. Так, система избирательных комиссий Республики Алтай ограничивается Избирательной комиссией Республики Алтай и одиннадцатью территориальными избирательными комиссиями⁴. С другой стороны, это можно рассматривать как прямо не предусмотренную законом форму взаимодействия государственных и муниципальных органов. Избирательная комиссия муниципального образования изначально создается для подготовки и проведения муниципальных выборов. Именно для реализации этой цели она формируется представительным органом местного самоуправления. Территориальная избирательная комиссия формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. При возложении на территориальную избирательную комиссию полномочий муниципальной избирательной комиссии возникает ситуация, когда муниципальные выборы проводятся избирательной комиссией, являющейся органом государства и формируемым другим органом государства – избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, лишь наделенной полномочиями муниципального органа.

Причиной частого использования законодательного положения о возложении полномочий одной избирательной комиссии на другую является недостаток людей, имеющих опыт работы на выборах и желающих быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса, и экономия средств соответствующих бюджетов, выделенных на подготовку и проведение выборов. По мнению ряда авторов, значимость этих причин определяет необходимость более широко использовать возложение полномочий [5. С. 100]. Вследствие этого в последние годы широкое распространение получила негативная, по нашему мнению, практика возложения на территориальную избирательную комиссию одного из районов административных центров субъектов Российской Федерации полномочий трех-семи окружных избирательных комиссий, проводящих организацию выборов в пределах городского района. Можно предположить, что одной территориальной избирательной комиссии, на которую возложены полномочия трех-семи окружных комиссий, довольно сложно организовать проведение выборов в пределах соответствующих избирательных округов на достаточно высоком профессиональном уровне. Например, в ходе выборов депутатов Совета депутатов г. Новосибирска в пределах Ленинского района было образовано семь избирательных округов. В соответствии с п. 3 ст. 25 Федерального закона № 67-ФЗ число членов окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Российской Федерации. В развитие этого положения Закон Новосибирской области от 17 июля 2006 г. № 19-ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Новосибирской области»⁵ определяет, что число членов окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса по выборам в органы местного самоуправления не может быть менее пяти и более девяти. В случае формирования окружных избирательных комиссий

⁴ URL: http://www.altai_rep.vybory.izbirkom.ru/region/altai_rep?action=show_komissia®ion=2&sub_region (дата обращения 15.03.2015).

⁵ Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. 2006. № 3 (26). Ст. 261.

организацией выборов в рамках района занимались бы от тридцати пяти до шестидесяти трех членов комиссий с правом решающего голоса. Но в связи с тем, что полномочия окружных избирательных комиссий были возложены на территориальную избирательную комиссию Ленинского района⁶, организацией выборов в пределах района занимались четырнадцать членов территориальной избирательной комиссии.

Выполнение одной избирательной комиссией полномочий пяти-семи избирательных комиссий не только не способствует при реализации ее полномочий защите прав отдельных кандидатов, но и накладывает негативный отпечаток на сам процесс реализации охраняемых законом интересов корпуса избирателей в целом. Возникает парадоксальная ситуация, описанная в работе А. В. Малько и В. В. Субочева [6. С. 211–212] и в нашем контексте сводимая к следующему: избирательная комиссия, выполняющая возложенные на нее функции, обязывающие реализовывать публичные интересы и стоять на страже законных интересов участников избирательного процесса, не делает ни того, ни другого, добиваясь осуществления именно «ведомственных» интересов. Ведомственные интересы в этом случае заключаются в необходимости провести выборы, результаты которых нельзя было бы отменить в предусмотренном законом порядке. В этом случае на второй план отходит правоохранительная функция избирательных комиссий, реализация которой начинается только после поступления заявления о правонарушении. Возбуждение дела по инициативе избирательной комиссии является скорее исключением, чем правилом.

Необходимо также отметить, что формулировка «возложение полномочий» не вполне корректна. При возложении полномочий избирательная комиссия, не меняя своего статуса, фактически наделяется полномочиями другой избирательной комиссии, выполняет ее функции и задачи. Так, в случае возложения на территориальную избирательную комиссию полномочий окружной, первая комиссия не меняет своей природы, но правомочна действовать от имени окружной, реализуя ее права и обязанности. Это не умаляет избирательные права российских граждан, но нарушает принцип самостоятельной компетенции избирательных комиссий каждого уровня.

Законность деятельности территориальных избирательных комиссий, на которые возложены полномочия окружных, в прошлом десятилетии являлась предметом рассмотрения судебных органов. При выборах главы муниципального образования Таштыпский район Республики Хакасия в 2007 г. один из кандидатов просил суд признать решения муниципальной избирательной комиссии Таштыпского района, полномочия которой осуществляются территориальной избирательной комиссией Таштыпского района, недействительными. Суд, рассмотрев обстоятельства дела, признал решения муниципальной избирательной комиссии Таштыпского района, полномочия которой были возложены на территориальную комиссию решением избирательной комиссии Республики Хакасия, законными⁷.

В ходе избирательной кампании по выборам депутатов Совета депутатов г. Новосибирска несколько кандидатов обратились в районные суды по поводу признания незаконными действий окружных избирательных комиссий в связи с их формированием в порядке, не предусмотренном законом. Так, кандидат П., баллотировавшийся по избирательному округу № 2, заявил, что законами Новосибирской области «предусмотрено формирование окружной избирательной комиссии, а не наделение полномочиями... Незаконная деятельность избира-

⁶ Постановление Избирательной комиссии Новосибирской области от 29 мая 2015 г. № 66/510-5 «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва на территориальные избирательные комиссии районов города Новосибирска». URL: <http://www.novosibirsk избирком.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2202/14642>

⁷ Решение Таштыпского районного суда Республики Хакасия от 26 января 2007 г. // Избирательное право и избирательный процесс в решениях районных и городских судов Республики Хакасия, Верховного Суда Республики Хакасия и Верховного Суда Российской Федерации (2006–2007) / Сост. О. С. Куюкова, А. О. Шулабаев. Абакан: Изд-во Хакас. гос. ун-та им. Н. Ф. Катанова, 2008. С. 23.

тельной комиссии нарушает его избирательные права»⁸. В заявлении о признании деятельности окружной избирательной комиссии № 19 незаконной, кандидат в депутаты Ч. отмечал, что «окружная избирательная комиссия не формировалась и не существует», «наделение территориальной избирательной комиссии полномочиями окружной избирательной комиссии противоречит требованиям закона и основано на ненадлежащем толковании закона»⁹.

В обоих случаях заявителям было отказано в заявленных требованиях по причине соответствия закону процедуры возложения полномочий окружной избирательной комиссии на территориальную избирательную комиссию. В решении суда отмечалось: «...совокупность указанных (заявителем. – А. М.) норм закона позволяет прийти к убеждению, что формирование окружных избирательных комиссий при проведении выборов по одномандатным округам не является обязательным. Законодатель, определяя систему избирательных комиссий, предусмотрел возможность не формирования окружных избирательных комиссий, а возложения их полномочий на иные избирательные комиссии»¹⁰. Также делался вывод о непредставлении суду доказательств того, что процедура возложения полномочий нарушила права заявителей.

Попытка оспорить возможность возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую была предпринята в ходе выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Хакасия. В Верховный суд Республики Хакасия поступило заявление об отмене решения Избирательной комиссии Республики Хакасия от 11 декабря 2006 г. «О возложении полномочий окружных избирательных комиссий по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований на территориальные избирательные комиссии в Республике Хакасия». Заявитель обосновывал свои требования тем, что это решение нарушает избирательные права граждан, проживающих на территории Республики. Суд отказал в удовлетворении требований¹¹.

Анализ обстоятельств этих дел позволяет сделать вывод, что заявители не смогли в полной мере обосновать свои требования. Они ограничились лишь констатацией факта нарушения их субъективных избирательных прав. Утверждение заявителей о том, что нарушен закон, предусматривающий формирование окружных избирательных комиссий, лишено оснований, так как процедура возложения полномочий упоминается как в федеральном, так и в региональном законодательстве. Заявителям необходимо было обратить внимание на организационно-правовые основы организации избирательного процесса, которые могут быть нарушены либо не полностью реализованы вследствие использования возложения полномочий.

Недостаточно четкое законодательное регулирование процесса возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую является следствием непродуманности функционального назначения избирательных комиссий отдельных уровней. Это приводит к проявлению в их системе при проведении конкретных выборов внутренних противоречий. Все постоянно действующие избирательные комиссии условно можно разделить на две группы: избирательные комиссии, являющиеся органами государства, и избирательные комиссии, являющиеся муниципальными органами. Система избирательных комиссий, организующих проведение выборов органов государственной власти, представлена только избирательными органами, являющимися органами государства. Например, выборы Президента Российской Федерации организуются и проводятся Центральной избирательной комиссией, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, территориальными избирательными комиссиями. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской

⁸ Решение Дзержинского районного суда г. Новосибирска от 13 марта 2010 г. // Архив Дзержинского районного суда г. Новосибирска.

⁹ Решение Ленинского районного суда г. Новосибирска от 16 марта 2010 г. по делу № 2-1387/10 // Архив Ленинского районного суда г. Новосибирска.

¹⁰ Там же.

¹¹ Решение Верховного Суда Республики Хакасия от 12 марта 2007 г. // Избирательное право и избирательный процесс в решениях районных и городских судов Республики Хакасия... С. 53.

Федерации – Центральной избирательной комиссией, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, территориальными избирательными комиссиями.

Нарушение принципов соподчиненности избирательных комиссий и взаимной независимости органов государства и муниципальных органов происходит при проведении выборов органов местного самоуправления. Так, выборы глав муниципальных образований организуются и проводятся муниципальными избирательными комиссиями и территориальными избирательными комиссиями районов города. То есть на практике территориальная избирательная комиссия, являющаяся органом государства, подчиняется муниципальной избирательной комиссии.

Отделение местного самоуправления от государства и его рассмотрение в качестве особого объекта правового регулирования приводит к согласованности муниципального и избирательного законодательства, что можно увидеть на примере практики досрочного сложения депутатами своих полномочий. В этом контексте представляют интерес судебные решения, связанные с назначением дополнительных выборов депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области.

13 сентября 2015 г., в единый день голосования, прошли выборы депутатов Барышевского и Морского сельсоветов Новосибирского района Новосибирской области, в результате которых в представительные органы было избрано 11 и 15 депутатов соответственно. До середины октября 2015 г. ряд депутатов добровольно сложили свои полномочия (в Барышевском сельсовете – 6, в Морском – 8), вследствие чего представительные органы оказались в неправомочном составе. Данное обстоятельство дало основание Новосибирскому областному суду для принятия на основании административных исковых заявлений решений о признании составов этих представительных органов неправомочными¹².

Представительные органы муниципальных образований не согласились с позицией судебного органа и, обжаловав их в вышестоящую инстанцию, в начале декабря 2015 г. приняли решения о назначении дополнительных выборов депутатов¹³. Впоследствии в судебные органы поступили административные исковые заявления Главы Морского сельсовета и одного из бывших депутатов Барышевского сельсовета о признании этих решений недействительными. В частности, обосновывая свои требования, административные истцы настаивали на нормативном характере решения о назначении выборов, вследствие чего делали вывод о том, что был нарушен установленный порядок его принятия представительным органом муниципального образования: оно не было направлено главе муниципального образования на подписание. Нормативный характер решения о назначении выборов обосновывался тем, что оно дает право неограниченному кругу лиц неоднократно реализовать свое пассивное избирательное право посредством участия в дополнительных выборах депутатов представительных органов и устанавливает обязанность для окружной комиссии организовать дополнительные выборы.

По нашему мнению, подобное толкование понятия «нормативный акт» не является верным. В соответствии с п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹⁴ существенными признаками, характеризующими норматив-

¹² Решение Новосибирского областного суда от 12 ноября 2015 г. о признании состава Совета депутатов Морского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области пятого созыва неправомочным // Архив Новосибирского областного суда. Д. № 35а-243/2015; Решение Новосибирского областного суда от 26 октября 2015 г. № 3а-156/2015 о признании состава Совета депутатов Барышевского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области пятого созыва неправомочным // Архив Новосибирского областного суда. Д. № 3а-156/2015.

¹³ Решение Совета депутатов Морского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области № 4 от 09.12.2015 «О назначении дополнительных выборов депутатов Совета депутатов Морского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области пятого созыва по многомандатному избирательному округу № 1» // Приобская правда. 2015. 11 дек.; Решение Совета депутатов Барышевского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области от декабря 2015 г. № 3 // Моё село. 2016. 3 дек.

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

ный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Оспариваемые решения о назначении дополнительных выборов не соответствуют названным существенным признакам нормативного правового акта, а относятся к иным правовым актам, рассчитанным на однократное применение.

Проводя анализ обстоятельств подобных дел, необходимо оценить законность процедуры принятия решений представительными органами муниципальных образований. На день, когда было принято решение о назначении дополнительных выборов, в советах муниципальных образований оставалось более половины депутатов от их общего числа. Следовательно, Советы депутатов Морского и Барышевского сельсоветов до вступления в силу решения суда о неправомотности состава имели право принимать решения, не требующие квалифицированного большинства, к которым относятся и решения о назначении дополнительных выборов. При этом назначение и проведение в этом случае дополнительных выборов не ставится законодательством в зависимость от факта наличия (отсутствия) возбужденного в суде дела о признании неправомотным состава представительного органа.

В связи с этим суд первой инстанции, проведя анализ всех обстоятельств дела, отказал истцам в отмене решений представительных органов о назначении дополнительных выборов¹⁵. Решение, касающееся проведения дополнительных выборов депутатов Барышевского сельсовета, было обжаловано в областном суде, который поддержал позицию Новосибирского районного суда¹⁶.

В феврале 2016 г. Верховный суд РФ отменил решения Новосибирского областного суда о признании состава советов депутатов советов Барышевского и Морского сельсоветов неправомотным¹⁷. Обосновывая свое решение, Верховный суд отметил, что на территории муниципальных образований были в установленные законом сроки назначены и проведены дополнительные выборы, в результате которых численность депутатов представительных органов стала соответствовать закрепленной в уставах муниципальных образований. При таких обстоятельствах основания для признания состава представительных органов неправомотным отсутствуют.

Одной из причин возникновения вышеописанных ситуаций является внесение в 2015 г. изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ¹⁸, расширяющих возможные варианты замещения должности главы муниципального образования за счет его избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Закрепление законом субъекта РФ этого способа замещения должности главы муниципального образования повышает роль представительных органов и, как следствие, делает избирательную кампанию по избранию депутатов более острой. Именно это подтверждают выборы депутатов Мичуринского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области, прошедшие в июле-сентябре 2015 г., результаты которых были отменены судом в связи с нарушением избирательного законодательства. Основанием принятия этого решения являлось то, что в ходе избирательной кампании муниципальная избирательная комиссия, несмотря на решение Верховного Суда РФ о восстановлении двух

¹⁵ Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 19 января 2016 г. Дело № 2А-893/16 (Барышевский сельсовет); Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 18 января 2016 г. Дело № 2А-771/16 (Морской сельсовет) // Архив Новосибирского районного суда Новосибирской области.

¹⁶ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда по делу № 33А-1928-2016 г. // Архив Новосибирского областного суда.

¹⁷ Апелляционное определение Верховного суда РФ от 4 февраля 2016 г. № 67-АПГ1563 (Барышевский сельсовет); Апелляционное определение Верховного суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 67-АПГ15-64 (Морской сельсовет) // Архив Новосибирского областного суда.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

кандидатов и указание вышестоящих избирательных комиссий, проводила выборы по старым избирательным бюллетеням¹⁹. Вследствие этого результаты голосования были отменены, и 31 января 2016 г. прошли повторные выборы, в которых приняло участие 25 кандидатов при явке избирателей 53,31 %²⁰.

Важная роль представительного органа в процессе выборов главы муниципального образования повышает значение политического состава депутатского корпуса. Именно депутаты в соответствии с законодательством принимают решение о составе конкурсных комиссий, участвуют в избрании высшего должностного лица муниципального образования. На практике это приводит к тому, что, когда на основных выборах сформирован депутатский корпус, состав которого не удовлетворяет одну из сторон политической борьбы, депутаты, связанные с последней, подают заявления о сложении полномочий. Именно подобная ситуация сложилась после выборов депутатов Барышевского сельсовета, когда с 13 сентября до 8 октября 2015 г. от депутатских мандатов отказалось шесть из пятнадцати депутатов.

Подводя итоги, необходимо отметить, что между положениями федерального законодательства, касающимися признания состава представительных органов муниципальных образований неправомочным и возможностью принятия представительным органом решения более 50 % голосов от общего числа избранных депутатов, существуют некоторые несоответствия. Это является следствием того, что муниципальные выборы находятся под двойным правовым воздействием – избирательного законодательства и законодательства о местном самоуправлении [7. С. 56]. В случае если менее половины депутатов сложили свои полномочия, полномочия представительного органа муниципального образования до вступления в силу решения суда о неправомочности его состава не могут быть прекращены. Как следствие, представительный орган может принимать решение о назначении дополнительных выборов по округам, по которым депутаты сложили свои полномочия.

В приведенных выше случаях это несоответствие, выраженное в установленной законодательством «вилке» сроков признания состава представительных органов неправомочными и назначением дополнительных выборов, было разрешено судебными органами и являлось средством сохранения в отдельных муниципальных образованиях общественно-политической стабильности. Ведь любые выборы в той или иной степени являются политическим кризисом, который находит проявление в политической борьбе, дестабилизации общественно-политической системы. Нарушаются основополагающие принципы Конституции РФ, политико-правовой потенциал которой еще не реализован в полной мере [8. С. 13], направленные на развитие демократии на основе сочетания и взаимодействия публичных и личных интересов [9. С. 65]. Подобные положения законодательства позволили сэкономить бюджетные средства, которые могли быть направлены на проведение полноценной избирательной кампании по выборам всех депутатов представительного органа. Фактически, неточность в законодательстве предоставила возможность минимизировать последствия сложения депутатами своих полномочий за счет проведения выборов в отдельных избирательных округах.

С целью исключить повторения подобных ситуаций в будущем появляется необходимость привести в соответствие друг другу положения различных законодательных актов: внести в федеральное законодательство изменения, касающиеся признания состава представительных органов муниципальных образований неправомочным только в случае прекращения полномочий более половины от общей численности депутатов. Необходимость этого определяется тем, что в рамках действующего законодательства принятие судом решения о признании состава представительного органа неправомочным теряет смысл. Ведь соответствующий орган всегда может до вступления судебного решения в силу назначить дополнительные выборы по отдельным избирательным округам, итоги по которым будут подведены

¹⁹ URL: <http://novosibirsk.rusplt.ru/index/vyiboryi-v-michurinskom-selsoвете-priznani-nedeystvitelnyimi-431326.html> (дата обращения 30.05.2016).

²⁰ URL: http://www.izbirkomnso.ru/elections_2016/1781 (дата обращения 05.08.2016).

до рассмотрения апелляции в Верховном суде РФ. Более того, возможна ситуация, когда решение о признании состава представительного органа неправомочным вступит в силу в разгар избирательной кампании, ведь необходимо признать, что принятие Верховным Судом решения об отмене решения Новосибирского областного суда имело в большей степени политический характер и было направлено на легитимацию результатов проведенных в муниципальных образованиях дополнительных выборов.

Проведенный выше анализ системы избирательных комиссий позволяет сделать вывод о необходимости ее дальнейшего совершенствования. Нужно более четко на законодательном уровне регламентировать процесс применения законодательного положения «возложения на одну избирательную комиссию полномочий другой». В настоящее время законодатель ограничивается лишь упоминанием возможности использования этого института в определенных случаях. Было бы желательно на уровне законодательства субъектов изначально закреплять исчерпывающий перечень избирательных комиссий, на которые могут быть возложены полномочия другой избирательной комиссии, и избирательные комиссии, полномочия которых могут возлагаться на иные комиссии. Более того, было бы разумным предусмотреть использование положения о возложении полномочий только при создании нового муниципального образования. В этом случае полномочия избирательной комиссии данного муниципального образования по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации могут быть возложены на территориальную комиссию.

Как было отмечено выше, формулировка «возложение полномочий» не вполне корректна. Возможность работы одной избирательной комиссии в качестве другой может закрепляться при определении ее статуса. Например, в законах субъектов необходимо закрепить, что территориальные комиссии районов административного центра субъекта Российской Федерации при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления действуют в качестве окружных избирательных комиссий. Реализация данного предложения если и не ликвидирует внутреннюю противоречивость системы избирательных комиссий, то уменьшит ее влияние на правовой статус отдельных избирательных комиссий, на организационные основы их деятельности.

Список литературы / References

1. **Фадеев В. И., Рауткин Н. И., Миронов Н. М.** Муниципальные выборы в Российской Федерации. М.: Норма, 2006. 368 с.
Fadeev, V. I., Rautkin, N. I., Mironov, N. M. Municipal'nye vybory v Rossijskoj Federacii [Municipal elections in the Russian Federation]. Moscow, Norma, 2006, 368 p. (in Russ.)
2. **Черепанов В.** Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? // Сравнительное Конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 116–127.
Cherepanov, V. Mozhno li otmenit' v Rossii "krepostnoe" izbiratel'noe pravo? [Is it possible to abolish "serf" suffrage in Russia?]. *Comparative Constitutional Review*, 2017, no. 5 (120), p. 116–127. (in Russ.)
3. **Костюков А. Н.** Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 48–57.
Kostyukov, A. N. Municipal'no-pravovaya politika i ee metamorfozy [Municipal legal policy and its metamorphosis]. *Constitutional and Municipal Law*, 2011, no. 6, p. 48–57. (in Russ.)
4. **Костюков А. Н.** Российская муниципально-правовая политика. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2012. 320 с.
Kostyukov, A. N. Rossijskaya municipal'no-pravovaya politika [Russian municipal legal policy]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2012, 320 p. (in Russ.)
5. **Прокопьев Д. В.** О возложении полномочий отдельных избирательных комиссий на иные избирательные комиссии // Особенности реализации избирательного законодательства на современном этапе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 26 - 27 октября 2007 года. Тюмень: Вектор Бук, 2007. С. 32–44.

- Prokopiev, D. V.** O vozlozhenii polnomochij otchel'nyh izbiratel'nyh komissij na inye izbiratel'nye komissii [On entrusting the powers of individual election commissions to other election commissions]. In: Features of the implementation of electoral legislation at the present stage. Materials of the All-Russian scientific-practical conference on October 26–27, 2007. Tyumen, Vector Book, 2007, p. 32–44. (in Russ.)
6. **Малько А. В., Субочев В. В.** Законные интересы как правовая категория. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2004. 359 с.
- Malko, A. V., Subochev, V. V.** Zakonnye interesy kak pravovaya kategoriya [Legal interests as a legal category]. St. Petersburg, Publishing R. Aslanov “Legal Center PRESS”, 2004, 359 p. (in Russ.)
7. **Вискулова В. В.** О гарантиях избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов вследствие преобразования муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 58–64.
- Viskulova, V. V.** O garantiyah izbiratel'nyh prav grazhdan pri provedenii municipal'nyh vyborov vsledstvie preobrazovaniya municipal'nyh obrazovaniy [On guarantees of electoral rights of citizens in the conduct of municipal elections due to the transformation of municipalities]. *Constitutional and Municipal Law*, 2010, no. 7, p. 58–64. (in Russ.)
8. **Юсубов Э. С.** Дискурс о стабильности Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 13–16.
- Yusubov, E. S.** Diskurs o stabil'nosti Konstitucii Rossijskoj Federacii 1993 g. [Discourse on the stability of the Constitution of the Russian Federation in 1993 g.]. *Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 1, p. 13–16. (in Russ.)
9. **Шерстобоев О. Н.** Доктрина надлежащей судебной защиты в административном праве (на примере высылки иностранных граждан) // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 68–79.
- Sherstoboev, O. N.** Doktrina nadlezhashchej sudebnoj zashchity v administrativnom prave (na primere vysylki inostrannyh grazhdan) [The doctrine of proper judicial protection in administrative law (for example, the expulsion of foreign citizens)]. *Journal of Russian Law*, 2014, no. 2, p. 68–79. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
24.03.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Макарцев Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора, Новосибирский государственный университет экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии (ул. Каменская, 56, Новосибирск, 630099, Россия); доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия)

Andrey A. Makartsev, Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Dean of Public Sector Department of Novosibirsk State University of Economy and Management, member of Novosibirsk Municipal Election Committee (56 Kamenskaya Str., Novosibirsk, 630099, Russian Federation); Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Rights Siberian Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation)

makarzew@mail.ru

О регламентации исполнения обязанности по обеспечению равных условий оплаты печатных агитационных материалов

Д. В. Сенникова

*Западно-Сибирский филиал
Российского государственного университета правосудия
Томск, Россия*

Аннотация

Методические рекомендации избирательных комиссий играют значимую роль в регулировании процесса организации и проведения выборов. Исходя из практики деятельности Томской городской муниципальной избирательной комиссии автор делает вывод, что обязанность субъектов предпринимательской деятельности по обеспечению равных условий оплаты агитационных материалов требует дополнительной регламентации посредством принятия специальных актов, содержащих методические нормы. Также необходимо внести изменения в Федеральный закон № 67-ФЗ для упрощения работы избирательных комиссий с информацией о стоимости изготовления печатных агитационных материалов, направленной индивидуальными предпринимателями и организациями.

В настоящее время в правовом сообществе активно обсуждается возможность принятия федерального Избирательного кодекса РФ, в этой связи автор обращает внимание на необходимость сохранить практику разработки и принятия методических мероприятий избирательными комиссиями.

Ключевые слова

агитация, избирательный процесс, систематизация избирательного законодательства, методические рекомендации избирательных комиссий

Для цитирования

Сенникова Д. В. О регламентации исполнения обязанности по обеспечению равных условий оплаты печатных агитационных материалов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 56–63. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-56-63

On the Order of Execution of the Responsibility to Ensure Equal Terms of Payment of Printed Agitation Materials

D. V. Sennikova

*West Siberian Branch of the Russian State University of Justice
Tomsk, Russian Federation*

Abstract

From the position of the author, methodological recommendations of election commissions play a significant role in regulating the process of organizing and conducting elections. Based on the practice of the activity of the Tomsk City Municipal Election Commission, the author concludes that the obligation of business entities to ensure equal conditions for the payment of campaign materials requires additional regulation through the adoption of special acts containing methodological standards. It is also necessary to make changes to Federal Law No. 67-FZ to simplify the work of election commissions with information on the value sent by individual entrepreneurs and organizations.

Currently, the legal community is actively discussing the possibility of adopting the federal electoral code of the Russian Federation, in this regard, the author draws attention to the need to preserve the practice of developing and adopting methodological measures by election commissions.

Keywords

© Д. В. Сенникова, 2019

campaigning, election process, systematization of election legislation, methodical recommendations of election commissions

For citation

Sennikova D. V. On the Order of Execution of the Responsibility to Ensure Equal Terms of Payment of Printed Agitation Materials. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 56–63. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-56-63

В течение длительного времени учеными-правоведами обсуждается проблема систематизации избирательного законодательства и, как следствие, необходимость принятия Избирательного кодекса Российской Федерации [1; 2].

Правовое регулирование любой избирательной кампании строится на применении значительного числа нормативных правовых актов, в том числе решений избирательных комиссий, содержащих правила, рассчитанные на неоднократное применение. При этом выборы в федеральные органы государственной власти урегулированы не только Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), но и специальными законами². В этой связи некоторые правоведы, исследовавшие проблему систематизации избирательного законодательства, обращались к указанным обстоятельствам как к одной из причин принятия Избирательного кодекса Российской Федерации [3–5].

Право избирать и быть избранным является одним из основных политических прав, закрепленных Конституцией РФ, в связи с чем правовые нормы, регулирующие его осуществление, должны обладать точным и конкретным содержанием, доступным для восприятия всеми участниками избирательного процесса. Между тем Федеральный закон № 67-ФЗ содержит значительное количество методических норм, в недостаточной степени регламентирующих общественные отношения, для которых эти установления предназначены. В этой связи, следует обратить внимание на порядок реализации п. 1.1 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ, регулирующего процесс участия субъектов предпринимательской деятельности в изготовлении печатных агитационных материалов.

Агитационный период является одной из значимых стадий избирательного процесса, специфика которого связана с участием значительного количества субъектов. На данном этапе происходит наиболее активное взаимодействие кандидата и избирателей, при этом не менее важными участниками данного процесса следует считать организации и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих услуги (выполняющих работы) по изготовлению агитационных материалов. Важность участия данных субъектов обусловлена содействием, оказываемым кандидату при подготовке и изготовлении информационных материалов, побуждающих избирателей отдать свои голоса в его пользу.

Следует отметить, что исходя из имеющейся электоральной статистики использование печатных агитационных материалов значителен в качестве одного из приоритетных способов ведения избирательной кампании, хотя бы с точки зрения затрат на их выпуск и распространение. Так, на выборах Губернатора Томской области, состоявшихся 10 сентября 2017 г., значительная часть средств избирательных фондов большинства кандидатов была израсходована именно на указанные цели. В частности, кандидат в Губернаторы Томской области А. Н. Диденко располагал средствами избирательного фонда в размере 6 870 033 руб., израсходовал на изготовление и распространение печатной продукции 2 349 567 руб.; кандидат в Губернаторы Томской области А. В. Ростовцев располагал 122 572 руб., израсходовал на те же цели 29 306 руб.; кандидат в Губернаторы Томской области Н. Г. Барышникова распола-

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Рос. газета. 2002. № 106.

² О выборах Президента РФ: Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ // Рос. газета. 2003. № 6; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ // Рос. газета. 2014. № 45.

гала 1 915 000 руб., израсходовала на изготовление и распространение печатной агитации 1 280 542,90 руб., кандидат в Губернаторы Томской области С. А. Жвачкин располагал 29 800 000 руб., израсходовал на те же цели 20 760 121 руб.³

На выборах Мэра Города Томска, состоявшихся 9 сентября 2018 г., также большая часть операций по расходованию средств избирательных фондов была направлена на финансирование услуг по выпуску и распространению печатных агитационных материалов⁴.

Между тем возможность выбора конкретного субъекта предпринимательской деятельности, изготавливающего печатную продукцию, зависит от того, выполнены ли им условия, определенные п. 1.1 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ.

Таким образом, чем больше таких субъектов выполнит в соответствии с законом обязанность по обеспечению равных условий оплаты изготовления печатных агитационных материалов, тем больший их выбор представится кандидатам, и тем более свободно они смогут реализовать свое право на привлечение для проведения агитации иных лиц, а также право на выбор ее содержания, форм и методов.

Так, указанная обязанность, от которой зависит столь многое в предвыборной кампании кандидата, имеет специфику, обусловленную ее сложным юридическим составом, который предполагает необходимость выполнения следующих действий субъектом предпринимательской деятельности:

- 1) опубликование в средствах массовой информации сведений о размерах и иных условиях оплаты изготовления печатных агитационных материалов;
- 2) представление указанных опубликованных сведений, а также иной необходимой информации в избирательную комиссию, определенную законом в установленный срок;
- 3) соблюдение расценок, опубликованных в СМИ, в отношении всех кандидатов, обратившихся за выполнением работы (оказанием услуги).

Несмотря на кажущуюся простоту указанных положений, представляется, что первое из них требует некоторых разъяснений, поскольку исходя из п. 1.1 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ не вполне понятно, насколько точно должна быть определена и подробно расписана стоимость осуществляемых работ (услуг).

При этом следует учитывать, что в данном случае расчет стоимости является не простой для реализации задачей, поскольку при изготовлении печатных агитационных материалов для определения конечной стоимости работы необходимо учитывать пять-шесть показателей, таких как размер публикуемого материала (формат), цветность, плотность и качество бумаги, срок изготовления, а также тираж издания.

Так, на дополнительных выборах депутатов Думы города Томска шестого созыва, состоявшихся 10 сентября 2017 г., были выявлены следующие нарушения в сведениях о размерах стоимости и иных условиях изготовления агитационных печатных материалов.

1. Субъекты предпринимательской деятельности опубликовывали стоимость изготовления агитационных материалов только двух форматов (А2 и А3), которые являются заведомо невостребованными у кандидатов, при этом в период избирательной кампании в основном выполняли работы по изготовлению агитации других форматов, в частности А4, А5, А6⁵.

Следует отметить, что опубликованные расценки имели не только схожий характер, но и сопровождалась одинаковым дополнением: «В случае изменения структуры заказа по виду, типу и формату бумаги, красочности, тиражу, условиям послепечатной обработки и сроков изготовления стоимость работ просчитывается дополнительно».

³ Официальный сайт Избирательной комиссии Томской области. Финансовые отчеты о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов по выборам Губернатора Томской области. Томск, 2017. URL: http://elect70.tomsk.ru/elections/region/Gubernator/?subsection_id=992 (дата обращения 19.02.2019).

⁴ Официальный сайт Избирательной комиссии Томской области. Сведения о поступлении средств в избирательные фонды кандидата и расходовании этих средств. Выборы Мэра города Томска. Томск, 2018. URL: http://elect70.tomsk.ru/elections/municipal/tomsk/?subsection_id=1376 (дата обращения 19.02.2019).

⁵ Сведения о размере и других условиях оплаты работ / услуг по изготовлению печатных агитационных материалов ИП Анисимова В. В. // Комсомольская правда. – Томская область. 20.06.2017. № 67 (26693).

2. Субъекты предпринимательской деятельности опубликовывали сведения о части стоимости конечного продукта. Так, в объявлении была обозначена стоимость так называемого прогона листа, тогда как стоимость самого бумажного листа не указывалась⁶.

На выборах Мэра города Томска, состоявшихся 9 сентября 2018 г., субъекты предпринимательской деятельности опубликовали стоимость выполняемых услуг только с указанием минимальной и максимальной цены за печать агитационных материалов, не указывая критерии и методику определения размера платы за конкретный вид услуги⁷.

Итак, с одной стороны, организации (индивидуальные предприниматели) выполнили требование – опубликовали расценки на изготовление агитационных материалов, с другой стороны, данная информация либо не в полной мере отражала конечную стоимость полиграфической продукции, либо не отражала стоимость всех работ (услуг), которые намерен выполнять (оказывать) субъект предпринимательской деятельности, либо не позволяла сделать вывод о стоимости конкретного вида работ (услуг).

Прежде всего необходимо иметь в виду, что положения п. 1.1 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ гарантируют обеспечение равных условий оплаты изготовления агитационных материалов, а не равные условия выполнения работ (оказания услуг) в целом. Однако исходя из принципа равенства правового статуса кандидатов, указанные положения представляются недостаточными, а сам порядок обеспечения такого равенства в контексте оказания услуг кандидатам нуждается в более существенной регламентации.

Так, при соблюдении требования равенства стоимости предоставляемых работ (услуг) кандидату может быть предложен необоснованно продолжительный срок выполнения заказа, из-за которого от последнего придется отказаться и обратиться в другую организацию, предлагающую более высокую стоимость оказания работ (выполнения услуг).

Избирательное право признается комплексной подотраслью конституционного права и в контексте характеризующихся отношений требует привлечения норм административного и гражданского права [6].

Представляется, что организациям и индивидуальным предпринимателям необходимо стремиться к соблюдению принципа равенства прав кандидатов и в этом отношении, при этом в целях обеспечения равенства субъектам предпринимательской деятельности следует не только опубликовывать стоимость всех видов работ, которые последние намерены предоставлять кандидатам, но и указывать существенные условия договора подряда (оказания услуг), а именно его предмет и срок выполнения заказа (данное условие по опыту работы Томской городской избирательной комиссии практически никогда не указывается).

Однако, как уже было указано, законодатель определяет только необходимость соблюдения условий равенства стоимости оказываемых услуг.

С этой позиции предоставление работ или услуг без опубликования их точной стоимости, а также без уведомления избирательной комиссии следует рассматривать как нарушение обязанности по обеспечению равных условий оплаты работ (оказания услуг) кандидатам, влекущее административно-правовую ответственность, поскольку в обоих случаях из-за неполноты указанных сведений невозможно установить, будет ли соблюдаться соответствующее равенство в каждом конкретном случае.

В этой связи субъекты предпринимательской деятельности, а также сами кандидаты, являющиеся их заказчиками, могут быть привлечены к ответственности по ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах». Кроме того, избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, вправе принять решение о запрете на распространение указанных агитационных материалов.

⁶ Сведения о размере и других условиях оплаты работ / услуг по изготовлению печатных агитационных материалов ООО «Издательский дом Д'Принт» // Газета «Реклама». 03.07.2017. № 26.

⁷ Сведения о размере и других условиях оплаты работ / услуг по изготовлению печатных агитационных материалов ООО «Скан» // Приложение к газете «Красное знамя» – «Пятница». 29.06.2018. № 25.

В ходе функционирования Томской городской муниципальной избирательной комиссии в период избирательной кампании по дополнительным выборам депутатов Думы города Томска шестого созыва, состоявшихся 10 сентября 2017 г., были составлены семь протоколов по указанному составу, по которым мировые судьи постановили привлечь предпринимателей к административно-правовой ответственности⁸.

Однако в целом судебная практика крайне небогата решениями как о запрете на распространение агитационных материалов, так и о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ в связи с нарушениями п. 1.1 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ, допущенными субъектами предпринимательской деятельности.

Между тем Санкт-Петербургский городской суд 15 августа 2016 г. своим решением по делу № 3а-100/2016 признал законными действия окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа № 19 по выборам депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва, которая запретила кандидату распространение агитационных материалов, так как они были изготовлены по более низкой цене в сравнении с той, которую опубликовал подрядчик⁹. Кроме того, суд установил, что и общество с ограниченной ответственностью, выполнившее данный заказ, нарушило порядок изготовления агитационных материалов, т. е. также является субъектом, к которому могут быть применены меры юридической ответственности.

Если в данном случае предприниматель совершил правонарушение в силу неправомерного занижения цены отдельному заказчику, то в приведенных ранее примерах проблема с реализацией требований закона возникает уже на стадии опубликования сведений и распространяется не на отдельного кандидата, а на всех, кто обратится к такому подрядчику за выполнением работ.

Представляется, что характеризваемый состав носит формальный характер, так как для его выполнения не всегда требуется фактическое причинение вреда.

Таким образом, организации и индивидуальные предприниматели обязаны публиковать сведения о размере оплаты всех работ (услуг), которые они намерены оказывать, с указанием стоимости полиграфического продукта, учитывающей каждый из обозначенных выше показателей (размер, формат, качество бумаги, цветность, тираж и прочее), в противном случае при оказании услуг кандидатам может последовать привлечение к административной ответственности. И хотя нормы п. 1.1 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ содержат методические правила, определяющие порядок опубликования сведений о стоимости и доведения их до соответствующей избирательной комиссии, последние являются недостаточными для полноценного обеспечения равных условий оплаты работ (услуг), предоставляемых кандидатам.

Более подробная регламентация обозначенных требований, а также разработка рекомендаций особенно значимы, поскольку п. 5 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ прямо запрещает изготовление печатных агитационных материалов в организациях и у индивидуальных предпринимателей, не выполнивших требования, предусмотренные п. 1.1 указанной статьи.

Кроме того, установленные законом условия оказания услуг по изготовлению печатных агитационных материалов не в полной мере позволяют избирательной комиссии осуществлять контроль за порядком работы организаций и индивидуальных предпринимателей с кан-

⁸ Официальный сайт Мировой юстиции Томской области. Постановления Мирового судьи Судебного участка № 4 Советского судебного района г. Томска от 13.10.2017 по делам № 5-601/17, 5-602/17 об административных правонарушениях. Томск, 2017. URL: http://mirsud.tomsk.ru/index.php?show=bank&delo_type=3&uchastok=20&year=2017&month=10&stat=5.12&description; Официальный сайт Мировой юстиции Томской области. Постановления Мирового судьи Судебного участка № 1 Советского судебного района г. Томска от 13.10.2017 по делам № 5-623/17, 5-624/17, 5-625/17, 5-626/17, 5-627/17 об административных правонарушениях. Томск, 2017. URL: http://mirsud.tomsk.ru/index.php?show=bank&delo_type=3&uchastok=17&year=2017&month=10&stat=5.12&description (дата обращения 19.02.2019).

⁹ Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 15.08.2016 по делу № 3а-100/2016. Документ опубликован не был, доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>, свободный из локальной сети Научной библиотеки Томского государственного университета.

дидатами. Так, Федеральный закон № 67-ФЗ не закрепляет обязанность организаций (индивидуальных предпринимателей) предоставить экземпляр печатного средства массовой информации, в котором опубликованы расценки на изготовление агитационных материалов, без чего избирательной комиссии сложнее проверить факт издания соответствующей публикации. Кроме того, не исключена возможность расхождения в сведениях о стоимости, представленных в избирательную комиссию, с информацией, опубликованной в СМИ. Несмотря на отсутствие указанной обязанности, избирательные комиссии, как правило, просят субъектов предпринимательской деятельности прилагать к уведомлениям о стоимости экземпляры печатных средств массовой информации или иные подтверждения опубликования расценок.

Таким образом, избирательные комиссии, упрощая реализацию проверочных мероприятий, истребуют дополнительные документы, не установленные законом. В этой связи можно поставить вопрос: следует ли внести соответствующие нормы в Федеральный закон № 67-ФЗ или установить соответствующие положения иным актом?

Безусловно, Федеральный закон № 67-ФЗ перенасыщен правовыми установлениями, чрезмерно детализирующими избирательную процедуру, поэтому наполнять указанный закон правилами о порядке уведомления избирательной комиссии не вполне правильно хотя бы в интересах адекватного восприятия его норм.

Нормы подобного характера, скорее всего, должны определяться актами избирательных комиссий, обладающих полномочиями в сфере правотворчества. Так, п. 13 ст. 21 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрено полномочие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации издавать инструкции по вопросам применения избирательного законодательства, обязательные для исполнения. Кроме того, разработка методических рекомендаций по оформлению сведений о размере стоимости и иных условиях оплаты работ, предоставляемых субъектами предпринимательской деятельности, осуществляющими изготовление полиграфической продукции, может проводиться избирательными комиссиями, организующими выборы.

Так, в 2018 г. Томская городская муниципальная избирательная комиссия приняла решение «Об утверждении методических рекомендаций о порядке участия в изготовлении печатных агитационных материалов индивидуальных предпринимателей и организаций на выборах Мэра города Томска, назначенных на 9 сентября 2018 г.»¹⁰, в этой связи нарушений со стороны субъектов предпринимательской деятельности, оказывавших услуги кандидатам, допущено не было, а большинство опубликованных расценок носили максимально подробный характер, и в период обозначенной избирательной кампании протоколы об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ не оформлялись.

С этой позиции можно также порекомендовать избирательным комиссиям, принимать решения, утверждающие перечень организаций, имеющих право предоставлять услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, что облегчит выбор соответствующих организаций кандидатам.

Федеральный закон как источник права имеет определяющее значение и должен устанавливать основные начала организации и проведения выборов, оставляя избирательным комиссиям некоторый простор для правотворческой деятельности, по крайней мере в случаях выработки положений инструктивного характера, которые по сравнению с правилами, изложенными в законе, могут дорабатываться, изменяться, совершенствоваться в порядке, исключая сложные процедуры, присущие законодательству.

Исходя из опыта деятельности избирательных комиссий на территории города Томска в части применения ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ необходимость таких рекоменда-

¹⁰ Официальный сайт Избирательной комиссии Томской области. Решение Томской городской муниципальной избирательной комиссии от 02.07.2018 № 101 «Об утверждении методических рекомендаций о порядке участия в изготовлении печатных агитационных материалов индивидуальных предпринимателей и организаций на выборах Мэра города Томска, назначенных на 9 сентября 2018 года». Томск, 2018. URL: http://elect70.tomsk.ru/upload/elections/2018_07_02_101_file_1503_7717.doc (дата обращения 19.02.2019).

ций становится очевидной, так как содержание норм требует разъяснений и в части изложения правил определения стоимости печатных агитационных материалов, и в части закрепления сложившейся в избирательных комиссиях практики работы с организациями и индивидуальными предпринимателями.

Идея систематизировать законодательство о выборах является весьма обоснованной в настоящее время, поскольку Федеральный закон № 67-ФЗ содержит значительное количество методических правил, которые, с нашей точки зрения, необходимо перенести в Методические рекомендации Центральной избирательной комиссии РФ или иных комиссий, организующих выборы, сделав их максимально подробными, что в значительной степени упростит исполнение обязанностей различными субъектами избирательного права.

Несмотря на позиции правоведов о необходимости оптимизировать количество правовых источников, регулирующих порядок проведения выборов, представляется правильным помимо кодифицированного акта, определяющего избирательный процесс, сохранить опыт принятия методических рекомендаций избирательными комиссиями для подробного разъяснения правовых норм.

В этом заинтересованы не только кандидаты и избирательные объединения, которые обращаются к нормам избирательного права лишь время от времени, но и иные субъекты избирательного процесса.

Территориальные избирательные комиссии, хотя и действуют на постоянной основе, активно включаются в рабочий процесс только в период избирательных кампаний, что обуславливает необходимость проведения с ними обучения и разработки решений, определяющих порядок применения правовых норм, а участковые и окружные избирательные комиссии тем более требуют методического сопровождения и нуждаются в дополнительных пояснениях со стороны специалистов, регулярно практикующих избирательное право и имеющих необходимую правовую подготовку.

В настоящее время нормы, предусмотренные п. 1.1 ст. 54 Федерального закона № 67-ФЗ, не в полной мере регламентируют порядок исполнения обязанностей субъектов предпринимательской деятельности по обеспечению равных условий оплаты работ (услуг) кандидатами по изготовлению печатных агитационных материалов.

Указанные примеры в целом демонстрируют проблемы современного избирательного права, в котором основополагающий нормативный правовой акт содержит слишком значительное количество норм, регулирующих самые различные отношения, и все же не может включать методические правила для всех стадий избирательного процесса.

В этой связи представляется необходимым уточнить порядок реализации соответствующей обязанности, указав, как именно следует опубликовывать сведения о стоимости оказываемых работ (услуг) субъектами предпринимательской деятельности в Методических рекомендациях ЦИК РФ, а также в актах нижестоящих избирательных комиссий, организующих выборы. Кроме того, необходимо обязать субъектов предпринимательской деятельности предоставлять экземпляр печатного средства массовой информации, в котором опубликованы сведения о стоимости оказываемых услуг, выполняемых работ.

Список литературы / References

1. **Виноградов В. А.** Кодификация избирательного законодательства – вопрос актуальный // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 4. С. 43–45.
Vinogradov, V. A. Kodifikatsiya izbiratel'nogo zakonodatel'stva – vopros aktual'nyj [Codification of electoral legislation is an urgent issue]. *Citizen. Elections. Power*, 2016, no. 4, p. 43–45. (in Russ.)
2. **Чашин А. Н.** Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40–41.
Chashin, A. N. Predposylki kodifikatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva [Prerequisites for the codification of electoral legislation]. *Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 4, p. 40–41. (in Russ.)

3. **Сербин М. В.** Актуальные проблемы кодификации избирательного законодательства в Российской Федерации // Вестник Владимир. юрид. ин-та. 2011. № 3. С. 127–130.
Serbin, M. V. Aktual'nye problemy kodifikatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva v Rossijskoj Federatsii [Actual problems of codification of electoral legislation in the Russian Federation]. *Bulletin of the Vladimir Law Institute*, 2011, no. 3, p. 127–130. (in Russ.)
4. **Песцова Е., Ковшов Т.** К вопросам кодификации избирательного законодательства // Fuqarolik jamiyati. Гражданское общество. Civil society. 2015. № 12. С. 75–77.
Pestsova, E., Kovshov, T. K voprosam kodifikatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva [On the codification of electoral legislation]. *Fuqarolik jamiyati. Civil society. Civil society*, 2015, no. 12, p. 75–77. (in Russ.)
5. **Лолаева А. С., Хадиков А. К.** Перспективы принятия избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 47–49.
Lolaeva, A. S., Khadikov, A. K. Perspektivy prinyatiya izbiratel'nogo kodeksa RF [Prospects for the adoption of the electoral code of the Russian Federation]. *Constitutional and Municipal Law*, 2018, no. 6, p. 47–49. (in Russ.)
6. **Макарцев А. А., Юсубов Э. С.** Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: Юрлитинформ, 2018. 368 с.
Makartsev, A. A., Yusubov, E. S. Izbiratel'noe pravo i protsess v Rossijskoj Federatsii [Electoral law and process in the Russian Federation]. *Textbook. Moscow, Yurlitinform Publ.*, 2018, 368 p. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию
 Received
 12.03.2019*

Сведения об авторе / Information about the Author

Сенникова Дарья Владимировна, кандидат юридических наук, старший преподаватель, Западно-Сибирский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (пл. Ленина, 2, Томск, 634050, Россия)

Daria V. Sennikova, Candidate of Juridical Sciences, Senior Lecturer, West-Siberian branch of Russian State University of Justice (2 Lenin Square, Tomsk, 634050, Russian Federation)

daria.sennikova88@gmail.com

УДК 342.8
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-64-71

К вопросу о необходимости реформирования процесса сбора подписей в поддержку кандидатов

И. В. Кондратьева

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматривается процесс сбора подписей как основание для регистрации кандидата, списков кандидатов на муниципальных выборах. На примере выборов в представительный орган г. Новосибирска анализируется процесс регистрации списков кандидатов по единому избирательному округу, порядок оформления подписных листов и их проверки, основания признания подписей недействительными. В статье освещаются основные проблемы института сбора подписей в системе муниципальной демократии и высказываются предложения об изменении института сбора подписей, которые устранят излишнюю формализованность данного института и повысят качество процедур, необходимых для регистрации кандидата, списков кандидатов. Также в исследовании обосновывается необходимость включения в избирательный процесс информационного портала «Госуслуги» как важный шаг на пути к реформированию института сбора подписей с целью развития инструментов электронной демократии.

Ключевые слова

избирательное право, выдвижение кандидатов, сбор подписей, отказ в регистрации кандидатов

Для цитирования

Кондратьева И. В. К вопросу о необходимости реформирования процесса сбора подписей в поддержку кандидатов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 64–71. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-64-71

On the Need to Reform the Process of Collecting Signatures in Support of Candidates

I. V. Kondratieva

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article discusses the process of collecting signatures as a basis for registering a candidate, lists of candidates for municipal elections. Using the example of elections to the representative body of Novosibirsk, the process of registering lists of candidates in a single electoral district, the procedure for issuing and verifying subscription lists, and the grounds for recognizing signatures invalid are analyzed. The article highlights the main problems of the institute for collecting signatures in the system of municipal democracy and offers to change the institute for collecting signatures, which will eliminate the excessive formalization of this institution and improve the quality of the procedures necessary for registering a candidate, lists of candidates. The study also substantiates the need to include the state services information portal in the electoral process as an important step towards reforming the signature collection institution in order to develop e-democracy tools.

Keywords

electoral law, nomination of candidates, collection of signatures, refusal to register candidates

For citation

Kondratieva I. V. On the Need to Reform the Process of Collecting Signatures in Support of Candidates. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 64–71. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-64-71

© И. В. Кондратьева, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

В последние несколько лет в России повсеместно наблюдается интенсивное внедрение в избирательный процесс электронных технических средств для голосования и подсчета голосов. Речь идет о системе ГАС «Выборы», комплексе электронного голосования (КЭГ) и комплексе обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). По данным ЦИК РФ, в 2018 г. на выборах президента использовали 13 620 КОИБ, такое количество аппаратов смогло обработать бюллетени 35 миллионов избирателей, что составляет около 30 % от общей численности избирателей на выборах президента РФ. В частности, на территории Новосибирской области с 2018 г. используется 318 КОИБ. Масштаб использования комплексов электронного голосования меньше. Всего 806 избирательных комиссий на территории 14 субъектов в 2018 г. были оснащены данным комплексом. Происходящие изменения по цифровизации процесса голосования положительно влияют в целом на динамику развития активного избирательного права, но следует обратить внимание также и на реализацию пассивного избирательного права, так как одно без другого не реализуется. Избирательные права должны развиваться в комплексе.

Право быть избранным, закрепленное в ст. 32 Конституции РФ, является важным элементом государственного устройства. Этапы реализации пассивного избирательного права должны быть просты и легитимны. Особое положение в реализации права быть избранным занимают основания для регистрации кандидатов. Исследователи в области избирательного права отмечают, что за период с 1993 г. были опробованы четыре способа регистрации: а) на основании подписей избирателей; б) на основании подписей депутатов и избранных глав муниципальных образований; в) на основании избирательного залога; г) заявительный порядок [1. С. 67]. В иностранных государствах существуют и иные способы, позволяющие кандидатам показать серьезность своих намерений для участия в выборах (поручительство уважаемых в обществе людей, различные варианты залога).

В 2009 г. были внесены изменения в законодательство Федеральным законом № 3-ФЗ от 9 февраля 2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов»¹, отменяющие избирательный залог как гарантию участия кандидата в выборах. Сегодня единственным механизмом, позволяющим выявить серьезные политические намерения кандидатов участвовать в выборах, а при положительном результате участвовать в работе представительного органа, является институт сбора подписей, когда кандидат собирает необходимое законом количество подписей избирателей в свою поддержку. Идея подобной процедуры поддерживается обществом в связи с тем, что подобный механизм позволяет кандидату наладить контакт с избирателями. Но на практике никакого взаимодействия нет. Когда требуется собрать несколько тысяч подписей, кандидат или избирательное объединение лишь организуют сбор подписей, не вдаваясь в детали этого процесса.

В избирательном законодательстве процедура сбора подписей, их оформление и последующая проверка в избирательной комиссии имеет множество усложненных формальных норм, и при этом становится сложно выявить реальную поддержку избирателей. Некоторые ученые отмечают отсутствие баланса (излишнюю строгость и «зарегламентированность» или излишнюю лояльность и отсутствие ответственности, в том числе конституционно-правовой, за то или иное нарушение) при организации проверки достоверности подписных листов [2. С. 15]. Таким образом, настоящая цель института сбора подписей исчезает, а сам процесс сбора подписей и их проверки часто оборачивается напряженным противодействием кандидатов и избирательных комиссий.

В соответствии со ст. 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, выдвинутых по единому избирательному округу, списков кан-

¹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2016. № 15. Ст. 2054.

дидатов, составляет 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, а для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, – 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, но не может составлять менее 10 подписей.

В таком крупном муниципальном образовании, как г. Новосибирск, в соответствии с решением Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 28 мая 2015 г. № 82/444 «О количестве подписей избирателей в поддержку списка кандидатов, выдвинутых по единому избирательному округу, необходимых для регистрации списка кандидатов, и максимальном количестве подписей избирателей в поддержку списка кандидатов, представляемых в Новосибирскую городскую муниципальную избирательную комиссию для регистрации списка кандидатов при проведении выборов депутатов Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва» количество подписей избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов, необходимое для регистрации, составляет 5 776 подписей. По итогу кандидатам и членам избирательной комиссии предстоит кропотливая работа для завершения процесса регистрации.

В 2015 г. выборы депутатов Совета депутатов города Новосибирска в связи с внесенными изменениями в Устав города Новосибирска впервые проводились по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, где 40 депутатов избираются как ранее по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, а 10 по пропорциональной избирательной системе (по единому избирательному округу).

Список избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов по единому избирательному округу, при проведении выборов депутатов Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва состоял из 16 избирательных объединений. По итогу регистрации избирательная комиссия включила списки кандидатов по единому избирательному округу 7 избирательных объединений. Из шестнадцати избирательных объединений, заявленных в начале избирательной кампании, было отказано решениями Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии девяти избирательным объединениям по двум причинам: непредоставление необходимых документов в надлежащий срок и отсутствие необходимого количества достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения списка кандидатов.

Пяти избирательным объединениям («Республиканская партия России – Партия народной свободы», «Народный альянс», «Демократическая партия России», «Партия Великое Отечество», «Коммунистическая партия Коммунисты России») решением Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии в регистрации было отказано в связи с непредставлением документов для регистрации, предусмотренных ч. 2 ст. 40 Закона Новосибирской области от 07.12.2006 № 58-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области»³ (далее – Закон Новосибирской области № 58-ОЗ), в установленный ч. 2.1 ст. 40 Закона Новосибирской области № 58-ОЗ срок.

Четырем избирательным объединениям было отказано в регистрации списка кандидатов по причине недостаточного количества достоверных подписей избирателей в поддержку списка кандидатов, выдвинутого по единому избирательному округу, необходимых для регистрации списка кандидатов.

Новосибирская городская муниципальная избирательная комиссия вынесла решение от 27 июля 2015 г. № 96/537 об отказе в регистрации списка кандидатов в депутаты Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва политической партии Коммунистическая партия социальной справедливости. Так, по результатам проверки согласно итоговому протоколу проверки подписных листов от 22 июля 2015 г. недействительными были признаны 1 261 подпись, действительными – 5 045 подписей.

Аналогично было отказано в регистрации списка кандидатов в депутаты Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва региональному отделению Всероссийской политиче-

³ URL: http://novosibirsk.izbirkom.ru/legislation_of_the_novosibirsk_region/763/13561/.

ской партии «РОДИНА» в Новосибирской области решением от 27 июля 2015 г. № 96/538. Недействительными и (или) недостоверными были признаны 685 подписей, количество достоверных подписей составило 5 666. Также отказано региональному отделению в Новосибирской области Политической партии «Российская экологическая партия «Зеленые» (решение от 28 июля 2015 № 97/541) и Новосибирскому региональному отделению Общероссийской политической партии «Народная партия «За женщин России» (решение от 28.07.2015 № 97/543). По результатам проверки согласно итоговому протоколу проверки подписных листов «Российской экологической партии «Зеленые» от 25 июля 2015 г. недействительными были признаны 726 подписей, действительными – 5 626. По результатам проверки согласно итоговому протоколу проверки подписных листов «Народная партия «За женщин России» от 25 июля 2015 г. недействительными были признаны 1 111 подписей, действительными – 5 104.

При этом в соответствии с ч. 2 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, не более чем на 10 %, если иное не установлено федеральным законом. На выборах в Совет депутатов г. Новосибирска шестого созыва некоторыми избирательными объединениями было собрано количество подписей с учетом увеличения общего количества на допустимые законом 10 %, тем не менее четырем избирательным объединениям не удалось соблюсти необходимые условия регистрации.

В следующей таблице представлены избирательные объединения, не прошедшие регистрацию по причине недостаточного количества достоверных подписей и выявления 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей:

Избирательное объединение	Собранные подписи	
	общее количество	признанные недействительными
«Российская экологическая партия «Зеленые»	6 352	726
«Народная партия «За женщин России»	6 215	1 111
Всероссийской политической партии «РОДИНА»	6 351	685
Политическая партия Коммунистическая партия социальной справедливости	6 306	1 261

Документы для регистрации списка кандидатов по единому избирательному округу, в том числе необходимое количество подписей, согласно решению Новосибирской муниципальной городской избирательной комиссии № 85/464 от 24.06.2015 представляются в избирательную комиссию одновременно не позднее, чем за 55 дней до дня голосования до 18 часов по местному времени. Выборы были назначены 24.06.2015, соответственно максимальный срок сбора подписей составлял 28 дней. Установленный срок является коротким для сбора более 5 000 подписей для региональных отделений партий, обладающих небольшим штатом сотрудников и скромными финансовыми возможностями.

Кроме того, избирательные объединения, выдвигающие списки кандидатов, не равны в условиях регистрации, так как на основании ч. 2, 3 ст. 38.1 Закона Новосибирской области № 58-ОЗ без сбора подписей регистрировались кандидаты, списки кандидатов, выдвинутые парламентскими политическими партиями «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия и «ЯБЛОКО». Это партии, список кандидатов которых на последних выборах в Государственную Думу или законодательный орган государственной власти субъекта РФ

получил не менее 3 % голосов избирателей, а также если в представительный орган соответствующего муниципального образования был избран хотя бы один депутат от данной партии.

Профессор В. А. Черепанов неоднократно отмечал, что освобождение определенных политических партий от сбора подписей противоречит конституционному принципу равноправия, ставит такие партии в привилегированное положение, особенно в отношении к вновь созданным партиям [3. С. 56].

Анализ информации о регистрации списка кандидатов на выборах в представительный орган муниципального образования позволяет говорить о проблемности института сбора подписей. Сегодня существует сложный порядок оформления подписных листов, где в соответствии с ч. 11–13 ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ вся информация (фамилия, имя, отчество, год рождения, адрес места жительства, серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина) заносится в рукописном виде, избиратель ставит собственноручно в подписном листе свою подпись и дату ее внесения. Затем подписной лист заверяется подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, где сборщик подписей самостоятельно указывает свои данные (фамилия, имя и отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа), а также ставит свою подпись и дату ее внесения. Кроме того, уполномоченный представитель избирательного объединения заверяет каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов. Затем подсчитывается общее число собранных подписей избирателей и составляется протокол об итогах сбора подписей по форме, установленной комиссией, организующей выборы. Подписные листы представляются в комиссию в сброшюрованном и пронумерованном виде.

Впоследствии рождается множество избирательных споров из-за банальной невнимательности граждан при заполнении и оформлении подписных листов, отсутствия однообразной практики проверки подписных листов членами комиссий. Таким образом создаются условия, препятствующие регистрации кандидата, списка кандидатов.

В п. 6.4 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ перечислены 13 оснований для признания подписей недействительными, два самых распространенных из них: в) подписи избирателей, участников референдума, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности; г) подписи избирателей, участников референдума без указания каких-либо из сведений, требуемых в соответствии с федеральным законом, и (или) без указания даты собственноручного внесения избирателем, участником референдума своей подписи в подписной лист.

Часто подписи избирателей признаются недостоверными, недействительными избирательными комиссиями, так как лица, участвующие в процессе сбора подписей, не соблюдают нормы избирательного закона. Например, подписи могут собирать граждане, которые имеют статус, не позволяющий совершать данные действия на основании ч. 6 ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ, например, члены участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса; сбор подписей, который не имел места в действительности, а подписные листы были сфальсифицированы. Такие нарушения показывают несостоятельность самой процедуры. Также множество несоответствий в подписных листах связаны с простыми нарушениями, которые были допущены по невнимательности, ошибки технического характера. Когда избиратель, например, указал данные паспорта, допустив ошибку в одной цифре. Или сборщик подписей не указал код подразделения органа, выдавшего паспорт. Существенные проблемы возникают из-за нарушений, связанных с различным написанием адреса места жительства избирателя в его документе, удостоверяющем личность. Так, согласно ст. 31 Закона Новосибирской области от 20 апреля 2007 г. № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области»⁴ подписной лист заверяется лицом, осуществлявшим

⁴ URL: http://novosibirsk.izbirkom.ru/legislation_of_the_novosibirsk_region/763/13542/

сбор подписей избирателей, которое собственноручно прописывает адрес места жительства, указанный в паспорте. В связи с нарушением этого положения территориальная избирательная комиссия Маслянинского района Новосибирской области отказала в регистрации кандидату на должность главы района, признав 233 подписи в его поддержку недействительными по причине того, что в подписных листах не был указан полный адрес места жительства сборщиков подписей: отсутствовало название района. Суд Маслянинского района подтвердил решение избирательной комиссии. Проведенный анализ этого дела позволил отметить, что в паспортах жителей района отсутствовало единообразие при оформлении места регистрации: у одних избирателей район был прописан, у других – нет. С одной стороны, избирательной комиссией и судом были приняты решения, направленные на реализацию норм избирательного законодательства. С другой стороны, при вынесении этих решений не были приняты во внимание недостатки оформления места регистрации в паспортах жителей района [4. С. 216].

Исследователи отмечают, что позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ различаются относительно объема сведений о месте жительства избирателя, сборщика подписей, предоставляемых в подписных листах. По мнению Конституционного Суда РФ, адрес места жительства должен указываться в подписных листах в том виде, как он отражен в официальных документах, удостоверяющих наличие у гражданина регистрации по месту жительства, а именно в паспорте гражданина Российской Федерации или свидетельстве о регистрации по месту жительства. Верховный Суд РФ, рассматривая конкретные дела, считает, что доводы представителей кандидатов и избирательных объединений в судах о том, что «сведения о месте жительства избирателей и лица, производившего сбор подписей, отражены в подписных листах в соответствии с данными, зафиксированными в их паспортах», правильно признавались судами несостоятельными. Данные различия усложняют принятие решения нижестоящими судами при подобных избирательных спорах.

В таких случаях основаниями для отказа в регистрации становятся недостатки в подписных листах, не связанные с фальсификациями и не свидетельствующие о том, что избиратели не ставили свои подписи в этих листах. Эти недостатки являются явно несоразмерными принимаемому решению об отказе в регистрации. И, как следствие, отказ в регистрации кандидата при выявлении десяти и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей, как это предусмотрено Федеральным законом № 67-ФЗ, вызывает серьезные сомнения с точки зрения соответствия этой нормы правовым принципам справедливости и соразмерности. С правовой точки зрения, отказ в регистрации кандидата – это мера конституционно-правовой ответственности, которая может наступать только в случае совершения субъектом определенного правонарушения⁵.

В итоге необходимо признать, что необходимо изменение процедуры сбора подписей. Во-первых, как уже было сказано, требуется смягчить условия регистрации кандидатам, при этом исключить излишнюю формализованность самого порядка сбора подписей, заверения подписных листов и дальнейшей процедуры их проверки. Эти изменения повысят инициативу выдвижения и качество процедур, необходимых для регистрации. Во-вторых, необходимо включить в институт сбора подписей новые формы сбора, например через Интернет. Кажется, что сегодня избирательное законодательство готово включить новые средства в избирательный процесс.

В ноябре 2017 г. с инициативой изменения процесса сбора подписей выступила группа депутатов Государственной Думы, которая внесла на рассмотрение нижней палаты Федерального собрания законопроект с предложением использовать не только бумажный носитель, но и программно-технические средства для сбора подписей в поддержку кандидата или избирательных объединений. Для этого предлагалось внести изменения в ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ, дополнив ее новым п. 21 в редакции: «Порядок сбора подписей

⁵ Консолидированный доклад мониторинговой группы СПЧ по выборам Президента Российской Федерации в 2018 году. 29 с. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/609/>.

избирателей в электронном виде устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации». Таким образом, достоверность и действительность подписи избирателя будет подтверждаться через базу портала «Госуслуги». Но законопроект был отклонен по причине того, что реализация законопроекта может потребовать проведения Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в качестве оператора единого портала ряда организационно-технических мероприятий, связанных с модернизацией и развитием, дополнительным техническим обслуживанием и поддержкой, указанной федеральной информационной системы, осуществляемых в том числе посредством закупок товаров, работ, услуг за счет средств федерального бюджета. И так как реализация законопроекта может потребовать расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета, усматривается необходимость получения на законопроект заключения Правительства Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации⁶.

Тем не менее общественность продолжает говорить о необходимости включения портала «Госуслуги» в избирательный процесс. Кроме того, в Консолидированном докладе мониторинговой группы СПЧ по выборам Президента Российской Федерации в 2018 г. отмечается необходимость организовать сбор подписей в поддержку кандидатов через портал «Госуслуги»⁷.

На практике избиратель мог бы, ознакомившись с информацией о кандидате, списке кандидатов на сайте избирательной комиссии, перейти по ссылке, размещенной рядом с информацией о кандидате, списке кандидатов, на портал «Госуслуги» и после прохождения верификации проставить электронную подпись. Если избиратель зарегистрирован на данном портале, то вносить личные данные не требуется, в ином случае необходимо сначала пройти регистрацию и подтвердить личные данные. Такая система сбора подписей позволит улучшить взаимодействие кандидата и избирателя. Сегодня большинство политических деятелей ежедневно размещают информацию о своей деятельности на различных социальных интернет-ресурсах. Электронная форма общения гораздо привычнее современным гражданам, она позволит более интенсивно вовлекать их в избирательный процесс и развивать инструменты электронной демократии. Тем более с 2017 г. портал «Госуслуги» начал использоваться избирателями на выборах разных уровней. Опыт применения механизма «Мобильный избиратель» показывает, что более 20 % избирателей обращаются к данному сервису во время избирательной кампании для смены избирательного участка для голосования по месту нахождения, и появление сервиса электронного сбора подписей будет выглядеть последовательным развитием института пассивного избирательного права, упрощая процедуру регистрации кандидата, списка кандидатов.

30 января 2019 г. Минкомсвязи РФ опубликовало итоги работы портала «Госуслуги» за 2018 г. Так, в предыдущем году число пользователей портала «Госуслуги» достигло 86 млн. Данный портал является стабильно развивающейся базой для взаимодействия государственных органов, государственных учреждений и граждан, поэтому включение данного сервиса в избирательный процесс представляется своевременным и важным шагом в развитии социального демократического общества.

Данные нововведения помогут усовершенствовать и упростить процедуру сбора кандидатами и избирательными объединениями подписей в свою поддержку, а также сделать ее более прозрачной и справедливой, увеличат доверие к выборам.

Список литературы / References

⁶ URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/317307-7/>.

⁷ URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/609/>.

1. **Иванченко А. В., Любарев А. Е.** Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2007. 232 с.
Ivanchenko, A. V., Lyubarev, A. E. Rossiyskiye vybory ot perestroyki do suverennoy vlasti [Russian elections from perestroika to sovereign power]. Moscow, Aspect Press, 2007, 232 p. (in Russ.)
2. **Киреев А. В.** Проблемы правового регулирования порядка документирования сбора подписей избирателей // Избирательное право. 2016. № 2 (34). С. 7–15.
Kireyev, A. V. Problemy pravovogo regulirovaniya poryadka dokumentirovaniya sbora podpisey izbirateley [Problems of legal regulation of the procedure for documenting the collection of voter signatures]. *Electoral Law*, 2016, no.2 (34), p. 7–15. (in Russ.)
3. **Черепанов В. А.** Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: исторический контекст и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5 С. 54–58.
Cherepanov, V. A. Sbor podpisey izbirateley v podderzhku vydvizheniya kandidatov: istoricheskiy kontekst i sovremennoye sostoyaniye [Collection of voters' signatures in support of the nomination of candidates: historical context and current state]. *Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 5, p. 54–58. (in Russ.)
4. **Макарцев А. А.** Избирательный режим в Российской Федерации: Монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 344 с.
Makartsev, A. A. Izbiratel'nyy rezhim v Rossiyskoy Federatsii [The electoral regime in the Russian Federation]. Moscow, Yurлитinform Publ., 2013, 344 p. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию

Received

24.02.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Кондратьева Ирина Владимировна, магистрант 2-го курса института философии и права, кафедры теории и истории государства и права, конституционного права, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, Россия)

Irina V. Kondratieva, Undergraduate of the Institute of Philosophy and Law, Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law, Novosibirsk State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

kondrateva-94@mail.ru

УДК 342.739

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-72-77

Контроль в сфере управления муниципальным имуществом: правовой аспект

Е. В. Раздьяконова

*Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Новосибирск, Россия*

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

В Конституции Российской Федерации заложены экономические условия существования местного самоуправления. Но у муниципалитетов практически не осталось эффективной муниципальной собственности, и задача местных органов власти – сохранить существующие объекты и извлекать из них выгоду для населения. Реализация прав на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью осуществляется местными органами власти, в том числе и в конкретных формах управления и контроля. В статье показаны варианты мошеннического захвата объектов, находящихся в муниципальной собственности, из-за отсутствия контроля. В то же время муниципальная собственность носит публичный характер, служит для удовлетворения потребностей всего муниципального образования, что обуславливает необходимость надлежащего контроля за управлением и распоряжением муниципальной собственностью, поэтому в статье также предлагаются варианты совершенствования процедуры контроля.

Ключевые слова

эффективность местного самоуправления, право муниципальной собственности, контроль, управление, муниципальное имущество

Для цитирования

Раздьяконова Е. В. Контроль в сфере управления муниципальным имуществом: правовой аспект // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 72–77. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-72-77

Control in the Sphere of Management of Municipal Property: The Legal Aspect

E. V. Razdieiakonova

*Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration
Novosibirsk, Russian Federation*

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article is written that the Constitution of the Russian Federation laid down the economic conditions for the existence of local self-government. But municipalities have almost no effective municipal property left, and the task of local governments is to preserve the existing facilities and extract benefits from them for the population. The implementation of the rights of possession, use and disposal of municipal property is carried out by local authorities, among other things, and in specific forms of management and control. The article shows the options of fraudulently seizing objects that are in municipal ownership due to lack of control. Municipal property has a public character, serves to meet the needs of the entire municipality, which necessitates proper control over the management and disposal of municipal property, so the article also proposes options for improving the procedure for its implementation.

© Е. В. Раздьяконова, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Keywords

efficiency of local self-government, the right of municipal property, control of management and the order of municipal property

For citation

Razdieiakonova E. V. Control in the Sphere of Management of Municipal Property: The Legal Aspect. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 72–77. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-72-77

Определение экономических условий существования местного самоуправления в Конституции РФ находит выражение в нормах о признании и равной защите наряду с другими формами собственности муниципальной собственности (ст. 8) и в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью (ст. 132)¹. Но после приватизации в начале 1990-х гг. у муниципальных образований практически не осталось эффективной муниципальной собственности, что приводит местное самоуправление к зависимости от государственной власти.

В то же время, как отмечает Е. С. Шугрина, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован [1. С. 16]. При этом для обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления как уровня публичной власти эффективное управление и распоряжение объектами муниципальной собственности – одна из первоочередных задач, стоящих перед органами местного самоуправления каждого муниципального образования.

Муниципальная собственность является материальным выражением муниципальной власти, призванной обеспечить основы жизнедеятельности населения муниципального образования. Наличие муниципальной собственности у муниципального образования – необходимая предпосылка реализации самоуправленческих начал его жителями, основа развития муниципального образования как социально-экономического комплекса, формирования самоуправляемого территориального коллектива. И весь фонд муниципального имущества является объектом управления, так как местное самоуправление, в частности, создается для управления муниципальной собственностью в целях эффективного решения вопросов местного значения.

От имени и в интересах муниципального образования действуют органы местного самоуправления, реализуя правомочия владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. Однако реализация этих правомочий осуществляется ими необязательно и не главным образом в гражданско-правовых формах, каковыми служат разнообразные сделки, а в специфических формах управления и контроля [2. С. 187].

Контроль эффективности использования муниципального имущества осуществляется в форме проверок, в ходе которых выявляются такие нарушения, как отсутствие зарегистрированных прав оперативного управления муниципальным имуществом в установленном законодательством порядке, обнаруживаются бесхозные объекты. Так, анализ материалов проведенных во всех регионах прокурорских проверок показал, что типичными нарушениями в сфере использования муниципального имущества являются:

- предоставление недвижимого имущества в пользование без согласия собственника;
- использование имущества без заключения договоров и государственной регистрации;
- передача прав владения и пользования муниципальным имуществом вне процедуры торгов;
- невнесение либо несвоевременное внесение арендных платежей за использование муниципального имущества;
- непроведение конкурсов на право заключения договоров аренды.

¹ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Не искоренена практика издания правовых актов, заключения сделок с нарушением требований закона, а также с превышением полномочий органов управления публичным имуществом.

Нередко администрациями муниципальных образований издаются нормативные правовые акты, регламентирующие порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом, в то время как п. 5 ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² указанные вопросы относятся исключительно к компетенции представительного органа муниципального образования.

На муниципальном уровне должностными лицами органов местного самоуправления, ответственными за управление и распоряжение муниципальным имуществом, часто не исполняются обязанности по постановке на учет бесхозяйного недвижимого имущества; в реестрах не отражаются кадастровые номера объектов недвижимого имущества, сведения о кадастровой стоимости, даты и основания возникновения и прекращения муниципальной собственности на него.

Допускается незаконное распоряжение муниципальным имуществом органами управления. К примеру, прокуратурой Республики Алтай в арбитражном суде оспорена заключенная между администрацией района и ООО «Т» сделка купли-продажи незавершенного строительством объекта центральной районной больницы, включая занимаемый им земельный участок. В ходе судебного разбирательства, признав иски прокуратуры, администрация района расторгла незаконный договор в добровольном порядке [3. С. 28]. Это нарушения, которые можно выявить на основании законодательных норм и предпринять определенные меры, направленные на охрану объектов муниципальной собственности от неэффективного управления.

Повышению эффективности использования муниципального имущества способствует вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или используемых не по назначению объектов недвижимости, осуществление постоянного контроля над управлением муниципальным имуществом. Контроль может осуществляться по следующим направлениям:

- увеличение доходов местного бюджета от использования муниципального имущества;
- своевременное нормативно-правовое обеспечение управления муниципальной собственностью;
- сближение ставок на аренду муниципального имущества и рыночных ставок арендной платы;
- обеспечение полной информации о состоянии объектов муниципального имущества [4. С. 24].

В настоящее время в связи с уточнением перечней вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями различных уровней, особую актуальность приобрели проблемы формирования такой экономической основы местного самоуправления, особенно в части ее материально-ресурсной составляющей, которая была бы адекватна новым задачам и обеспечила бы успешную деятельность муниципальных образований [5. С. 45]. Администрациями муниципальных образований городских и сельских поселений проводятся мероприятия по выявлению, учету и оформлению права муниципальной собственности на бесхозяйное недвижимое имущество для последующего введения его в оборот, в том числе для реализации, либо сноса и очистки территории от захламления, а также возможной передачи в аренду.

Мероприятия по признанию права собственности на бесхозяйные объекты направлены на пополнение муниципальной казны. Однако проведение таких работ затрудняют долгие сроки административных процедур, а также отсутствие в бюджетах муниципальных образований необходимых средств на изготовление технической документации.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Состав муниципального имущества складывается в результате двух разнонаправленных процессов – муниципализации и демуниципализации (приватизации). Муниципальное имущество должно быть необходимо и достаточно для:

- решения вопросов местного значения, перечисленных в гл. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- осуществления органами местного самоуправления своих полномочий;
- осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по поручению органов государственной власти.

Как отмечает А. В. Смолькова, одной из существенных черт собственности является то, что в результате реализации отношений собственности возникает эффект удовлетворения потребностей индивидов, обладающих определенными правами в отношении блага. Законодатель, вмешиваясь в этот процесс, путем установления определенных «правил игры» влияет на возможность эффективного использования тех или иных объектов права собственности, делая иногда их абсолютно недоступными либо абсолютно незащищенными [6. С. 137]. Так, на вполне законных основаниях органы местного самоуправления могут предоставлять земельные участки в аренду физическим или юридическим лицам, для строительства объекта недвижимости. После окончания строительства и введения объекта в эксплуатацию собственник в соответствии со ст. 39.20 Земельного кодекса приобретает исключительное право на выкуп земельных участков в собственность не по рыночной, а по кадастровой стоимости. При этом контролировать реальное наличие капитального объекта недвижимости закон не обязывает. Согласно ст. 72 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления осуществляют муниципальный земельный контроль, который не предполагает обязательного выезда на место строительства перед заключением договора купли-продажи земельного участка.

По информации департамента земельных и имущественных отношений мэрии Новосибирска, за последние 2,5 года городская администрация продала по льготной цене 2 107 участков, в то время как правозащитники говорят о том, что из них 110 участков приобретены обманным путем. По примерным подсчетам ущерб городскому бюджету от подобных схем за последние три года составил порядка 2 млрд руб.³ Во избежание подобных схем мошенничества было бы целесообразно в законодательстве закрепить обязанность органов местного самоуправления проверять наличие заявленного объекта недвижимости перед заключением договора купли-продажи земельного участка.

Иной вариант льготного выкупа заключается в следующем: земельный участок, находящийся в муниципальной собственности и выделенный в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁴, передается использующим такой земельный участок сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству в собственность без проведения торгов в случае, если сельскохозяйственная организация или крестьянское (фермерское) хозяйство обратились в орган местного самоуправления с заявлением о заключении договора купли-продажи такого земельного участка в течение шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок. При этом цена такого земельного участка устанавливается в размере не более 15 % его кадастровой стоимости. И это совершенно справедливо, если бы на практике не создавались «фиктивные юридические лица», относящиеся к сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, что также приводит к уменьшению состава муниципальной казны.

³ Подробнее см. на РБК: <https://nsk.rbc.ru/nsk/26/11/2018/5bfa80c89a794738999af1d5> (дата обращения 09.12.2018).

⁴ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

В то же время процесс управления муниципальным имуществом предполагает использование его на благо всего населения муниципального образования в ходе решения вопросов местного значения. Перечень таких вопросов, стоящих перед органами местного самоуправления в сфере управления муниципальной собственностью, исходит из публичного характера этого института, в связи с чем необходим должный контроль за управлением и распоряжением муниципальным имуществом, который осуществляется в целях сохранности имущества, его эффективного использования по целевому назначению, а также адекватности несения бремени его содержания.

Список литературы / References

1. **Шугрина Е. С.** Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16–20.
Shugrina, E. S. Ponyatie mestnogo samoupravleniya kak konstitucionnoi cennosti [The Concept of local self-government as a constitutional value]. *Legal World*, 2016, no. 2, p. 16–20. (in Russ.)
2. **Раздьяконова Е. В.** Спорные вопросы правового режима имущества ТОС // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 185–189.
Razdieiakonova, E. V. Spornye voprosy pravovogo rezhima imushchestva TOS [Controversial issues of the legal regime of property TOS]. *Rossiiskij yuridicheskij zhurnal*, 2010, no. 1, p. 185–189. (in Russ.)
3. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного имущества и государственных закупок средствами прокурорского надзора: Пособие / [авт. кол.; науч. ред. С. К. Илия]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. 120 с.
Bor'ba s korruptsionnymi pravonarusheniyami v sfere ispol'zovaniya gosudarstvennogo imushchestva i gosudarstvennykh zakupok sredstvami prokurorskogo nadzora [Combating corruption offenses in the use of state property and public procurement by means of prosecutorial oversight]. Ed by S. K. Iliya. Moscow, 2014, 120 p. (in Russ.)
4. **Лушникова Т. Ю., Ахатова А. М.** Об оценке эффективности управления муниципальным имуществом // Вестник Челябинского гос. ун-та. Управление. 2015. Вып. 10, № 1 (356). С. 22–30.
Lushnikova, T. Yu., Ahatova, A. M. Ob otsenke effektivnosti upravleniya munitsipal'nym imushchestvom [On the evaluation of the effectiveness of municipal property management]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Upravlenie*, 2015, iss. 10, no. 1 (356), p. 22–30. (in Russ.)
5. **Зюзина Т. Е.** Муниципальная реформа и развитие экономической основы местного самоуправления // Современное право. 2015. № 8. С. 45–50.
Zyuzina, T. E. Munitsipalnaya reforma i razvitie ekonomicheskoi osnovy mestnogo samoupravleniya [Municipal reform and development of the economic basis of local self-government]. *Modern Law*, 2015, no. 8, p. 45–50. (in Russ.)
6. **Смолькова А. В.** Право муниципальной собственности в России: истоки законодательного регулирования, современное состояние и перспективы // Общество и право. 2009. № 1 (23). С. 137–141.
Smolkova, A. V. Pravo munitsipalnoi sobstvennosti v Rossii: istoki zakonodatel'nogo regulirovaniya, sovremennoe sostoyanie i perspektivi [The law of municipal property in Russia: the origins of the legislative regulation of the current state and prospects]. *Society and Law*, 2009, no. 1 (23), p. 137–141. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
18.01.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Раздьяконова Евгения Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета СИУ – филиала РАНХиГС (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия); доцент кафедры теории, истории государства и права, конституционного права Новосибирского государственного университета (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Evgeniya V. Razdieiakonova, Candidate of Juridical Sciences, Docent of Department of constitutional and municipal Laws of Faculty of Law of the Siberian Institute of Management is an affiliated branch of the federal state-funded educational institution of higher professional education “The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration” (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation); Docent of Department of theory and history of state and law, constitutional law, Novosibirsk State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

er505@ngs.ru

УДК 342.25
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-78-82

Преобразование муниципальных районов в городские округа: изменения в механизме правового регулирования

С. С. Кустов

*Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Целью статьи является исследование муниципально-правовой политики в сфере территориальной организации местного самоуправления в свете новаций в федеральном законодательстве, внесенных в 2017 г. Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ законодательно закрепил процедуру объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района. На основе сравнительного анализа законодательства и материалов судебной практики сделан ряд выводов. Отмечается, что Федеральный закон № 62-ФЗ законодательно урегулировал только один из способов образования городских округов на базе муниципальных районов, сложившихся в практике субъектов РФ. При этом в случае, если в субъекте РФ все муниципальные районы будут преобразованы в городские округа, это приведет к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления и переходу к одноуровневой системе местного самоуправления.

Ключевые слова

территориальная организация, местное самоуправление, городской округ, муниципальный район

Для цитирования

Кустов С. С. Преобразование муниципальных районов в городские округа: изменения в механизме правового регулирования // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 78–82. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-78-82

Transformation of Municipal Districts in Urban Districts: Changes in the Mechanism of Legal Regulation

S. S. Kustov

*Novosibirsk State University of Economic and Management
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The purpose of the paper is the research of municipal and legal policy in the field of territorial organization of the local self-government in relation to novations in federal legislation introduced in 2014 and 2017. Federal law of 03.04.2017 № 62-FL formalized in legislation the procedure of unification of all the residences, which compose municipal district with urban district with ensuing elimination of the municipal district. On the ground of the comparative analysis of legislation and materials of legal practice several conclusions were drawn. It has been noted that Federal law № 62-FL legislatively regulated only one way of urban district formation on the ground of municipal districts, which has formed in the practice of RF territorial entities. However, in the case where all the municipal districts in a subject of Russian Federation will be reorganized into urban districts, it will lead to the elimination of the settlement level of local government and to a transition to the single level system of local government.

Keywords

territorial organization, local self-government, urban district, municipal district

For citation

Kustov S. S. Transformation of Municipal Districts in Urban Districts: Changes in the Mechanism of Legal Regulation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 78–82. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-78-82

© С. С. Кустов, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Анализ последних изменений, внесенных в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)¹ позволяет выявить тенденцию в федеральном законодательстве, направленную на изменение и совершенствование правового статуса городских округов.

Одной из тенденций проводимых муниципально-территориальных изменений в некоторых субъектах РФ является образование городских округов на базе муниципальных районов². По данным Министерства юстиции России, подобные изменения в 2017 – начале 2018 г. были зафиксированы в ряде субъектов РФ (Московской, Тверской, Нижегородской, Сахалинской, Калининградской областях, Ставропольском крае)³. Однако до апреля 2017 г. четкая законодательная основа для проведения подобных муниципально-территориальных изменений в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствовала. Поэтому в научной литературе активно обсуждался вопрос о законности подобных преобразований [1; 2].

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ)⁴ законодательно закрепил процедуру объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, с последующим упразднением муниципального района.

Согласие населения преобразуемых муниципальных образований в данном случае выражается представительными органами муниципальных образований. Участие населения в производстве подобных муниципально-территориальных изменений ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению А. Н. Костюкова, в данном случае «согласие гражданина подменяется согласием представительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых зачастую не вполне совпадают с интересами населения» [3. С. 64]. Представляется, что подобный подход приведет к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П сформулировал правовую позицию, согласно которой «законодатель вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории... требуют непосредственного волеизъявления населения»⁵. Суд указал на ряд критериев, которыми должен руководствоваться законодатель при выборе формы учета мнения населения. Ключевым критерием выступает, насколько то или иное муниципально-территориальное изменение затрагивает интересы большинства населения муниципального образования. В данном определении Конституционный Суд РФ также отметил, в каких случаях возможно выражение мнения населения муниципального образования по вопросам муниципально-территориальных изменений представительным органом муниципального образования. По мнению Суда, представительный орган муниципального образования может выступать от имени населения

¹ Рос. газета. 2003. 8 окт.

² Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 – начало 2016 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 24.01.2018).

³ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 – начало 2018 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 20.09.2018).

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

⁵ По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивают интересы большинства населения муниципального образования⁶.

Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района затрагивает интересы всего населения преобразуемых муниципальных образований, поэтому выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований, нельзя рассматривать в качестве адекватной формы получения согласия населения. Представляется, что наиболее оптимальной формой получения согласия населения в данном случае является проведение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, которое закреплено в ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральный закон № 62-ФЗ урегулировал только один из способов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые были сформированы в практике субъектов РФ. Остается не полностью урегулированным преобразование муниципального района в городской округ путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение, которое в дальнейшем наделяется статусом городского округа, а муниципальный район упраздняется. Именно данный способ является наиболее распространенным в практике субъектов РФ [4. С. 41–42]. По данным Росстата, в 2017 г. в Московской области было произведено 11 таких преобразований, в Тверской области – 1, Ставропольском крае – 8, Нижегородской области – 1, Сахалинской области – 1⁷. Подобное преобразование представляет собой одновременную комбинацию нескольких видов преобразований муниципальных образований, предусмотренных и не предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, и не имеет четкой законодательной основы. Поэтому у населения муниципального образования отсутствуют должные гарантии участия в производстве подобных муниципально-территориальных изменений. Например, именно таким способом в Московской области в 2017 г. были образованы городской округ Шатура⁸ и городской округ Истра⁹.

Однако вопрос о законности производства таких муниципально-территориальных изменений в судебной практике не подвергается сомнению, это подтверждается решениями судов общей юрисдикции¹⁰ и Верховного Суда РФ¹¹, вынесенными в 2017 и 2018 гг. Показательны материалы следующего дела. М. В. Бурдин обратился в суд с административным иском о признании недействующим Закона Московской области от 24 мая 2017 г. № 83/2017-ОЗ, которым городские поселения Столбовая, Чехов, сельские поселения Баранцевское, Любучанское, Стремиловское объединены без изменения границ территории Чехов-

⁶ По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. N 214-О-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

⁷ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce (дата обращения 14.11.2018).

⁸ Об организации местного самоуправления на территории Шатурского муниципального района: Закон Московской области от 21 февраля 2017 г. № 20/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта.

⁹ Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района: Закон Московской области от 22 февраля 2017 г. № 21/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта.

¹⁰ Решение Московского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № 3а-744/2017 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018); Решение Сахалинского областного суда от 5 октября 2017 г. по делу № 3а-43/2017 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018).

¹¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16 октября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-28 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-23 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2018 г. по делу № 4-АПГ18-12 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018).

ского муниципального района. Образованное городское поселение наделено статусом городского округа.

По мнению заявителя, законодательство не предусматривает объединение всех городских и (или) сельских поселений, входящих в состав муниципального района, кроме того, в состав муниципального района не может входить городской округ.

Верховный Суд РФ согласился с решением суда первой инстанции, которым было отказано в удовлетворении заявленных требований. В апелляционном определении от 19 сентября 2018 г. по делу № 4-АПГ18-18 Суд отметил, что «...вопреки утверждениям административного истца приведенный порядок объединения городского поселения Столбовая, городского поселения Чехов, сельского поселения Баранцевское, сельского поселения Любучанское, сельского поселения Стремиловское, при котором имело место согласие населения названных поселений, выраженное представительным органом каждого из объединяемых поселений, не может быть признан не соответствующим требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ...»¹².

Видится, что в рассматриваемом деле суд формально оценил данные преобразования и не учитывал, что фактически происходило одновременное комбинирование нескольких видов преобразований муниципальных образований, в том числе, которые не предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ. Кроме того, после каждого преобразования: объединения поселений; наделения городского поселения статусом городского округа, следовало получать согласие населения на данные преобразования. Однако, как усматривается из материалов указанного дела, согласие населения выявлялось только один раз.

Представляется, что массовое преобразование муниципальных районов в городские округа в субъекте РФ приведет к отсутствию должного баланса между поселенческим и территориальными принципами территориальной организации местного самоуправления и к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления. Однако данный уровень территориальной организации местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ является первичным.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой «...на первичном (базовом) уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и поэтому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых – удовлетворение его основных жизненных потребностей, т. е. непосредственное решение вопросов местного значения»¹³.

Поэтому в случае, если в субъекте РФ все муниципальные районы будут преобразованы в городские округа, это приведет к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления и переходу от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления в регионе. Однако существование двухуровневой системы организации местного самоуправления является одним из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ.

Образование городского округа на базе муниципального района не будет способствовать обеспечению единства городского хозяйства. Однако данное требование является обязательным при установлении границ городского округа. Пунктом 15.1 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что границы городского округа устанавливаются с уче-

¹² Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.12.2018).

¹³ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Рос. газета. 2011. 3 июня; По делу о проверке конституционности частей 4,5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Рос. газета. 2015. 14 дек.

том необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ.

Таким образом, если в состав городского округа будут входить населенные пункты, которые объединены территориально, включая сельские территории, площадь такого городского округа будет значительной, поэтому будет трудно обеспечить единство городского хозяйства и равномерное развитие инфраструктуры городского округа.

Итак, Федеральный закон № 62-ФЗ законодательно урегулировал только один из способов образования городских округов на базе муниципальных районов сложившихся в практике субъектов РФ. Однако выражение согласия населения преобразуемых муниципальных образований представительными органами нельзя рассматривать в качестве адекватной формы получения согласия населения, так как не учитывается критерий регулирования формы учета мнения населения, который был сформулирован в практике Конституционного Суда РФ.

Список литературы / References

1. **Шугрина Е. С., Петухов Р. В.** Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.
Shugrina, E. S., Petukhov, R. V. Ob osobennostyax izmeneniya territorialnykh osnov mestnogo samoupravleniya v Moskovskoj oblasti na primere Shakhovskogo rajona [Peculiarities of changing the territorial bases of local government in the Moscow region by the example of the Shakhovskaya district]. *State power and local government*, 2017, no. 2, p. 42–46. (in Russ.)
2. **Бабичев И. В.** О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46–54.
Babichev, I. V. O nekotorykh aktualnykh tendentsiyakh i zadachakh razvitiya mestnogo samoupravleniya [On certain actual trends and tasks of development of the local self-government]. *Constitutional and municipal law*, 2016, no. 3, p. 46–54. (in Russ.)
3. **Костюков А. Н.** Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.
Kostyukov, A. N. Ischezayushhie narodovlastie [Disappearing rule of the people]. *Constitutional and municipal law*, 2017, no. 8, p. 61–64. (in Russ.)
4. **Худoley Д. М., Худoley К. М.** Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37–47.
Khudoley, D. M., Khudoley, K. M. Munitsipalnyj rajon ili gorodskoj okrug? [A municipal area or an urban district?]. *Russian legal journal*, 2015, no. 5, p. 37–47. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
24.02.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Кустов Сергей Сергеевич, старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права, Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» (ул. Каменская, 56, Новосибирск, 630099, Россия)

Sergey S. Kustov, Senior teacher of the Administrative, Finance and Corporate Law Department, Novosibirsk State University of Economic and Management (56 Kamenskaya St., Novosibirsk, 630099, Russian Federation)

sergio2412@yandex.ru

УДК 342.5
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-83-87

Региональная конституционализация и законодательное обеспечение статуса депутатов в субъекте Российской Федерации

Т. Б. Миленина

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматриваются проблемы конституционализации законотворческой деятельности субъектов РФ с позиции закрепления элементов статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ и депутата, члена выборного органа местного самоуправления. Анализируется соотношение федерального и регионального законодательного регулирования по указанному вопросу, а также судебная практика Конституционного суда РФ. Показаны различные подходы к нормативному закреплению отдельных элементов статуса региональных и муниципальных депутатов.

Ключевые слова

Конституция, конституционализация, субъект Российской Федерации, депутат, статус депутата, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, законотворческая деятельность

Для цитирования

Миленина Т. Б. Региональная конституционализация и законодательное обеспечение статуса депутатов в субъекте Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 83–87. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-83-87

Regional Constitutionalization and Legislative Support of the Status of Deputies in the Subject of the Russian Federation

T. B. Milenina

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the problems of constitutionalization of legislative activity of the subjects of the Russian Federation from the standpoint of securing elements of the status of a deputy of a legislative (representative) body of a subject of the Russian Federation and a deputy, a member of an elected local government body. The correlation of the federal and regional legislative regulation on this issue is analyzed, as well as the judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. Different approaches to the normative consolidation of individual elements of the status of regional and municipal deputies are shown.

Keywords

Constitution, constitutionalization, subject of the Russian Federation, deputy, deputy status, legislative (representative) body of state power of the subject of the Russian Federation, legislative activity

For citation

Milenina T. B. Regional Constitutionalization and Legislative Support of the Status of Deputies in the Subject of the Russian Federation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 83–87. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-83-87

Современные процессы развития российского федерализма характеризуются новыми тенденциями совершенствования системы законодательства на всех уровнях ее развития, включая федеральный и региональный уровни. Уникальная роль в обеспечении надлежащего качества, непротиворечивости действующей системы законодательства, в гарантировании недопустимости каких-либо проявлений государственно правового сепаратизма в системе федеративной государственности принадлежит Конституции РФ и основанному на ней режиму конституционной законности.

Юридические свойства Конституции проявляются в одинаковой мере как в правоприменительной, так и правотворческой деятельности. В этом плане, являясь базой действующего законодательства, Конституция одновременно обладает правотворческим потенциалом, является не только ориентиром, но и генератором нормативных правовых актов, предопределяет как их форму, так и содержание, устанавливает принципы разграничения нормотворческих полномочий по вертикали (федеральный, региональный, муниципальный уровни правотворчества) и по горизонтали, т. е. по сферам общественных отношений, регулируемым различными отраслями законодательства. При всей лаконичности регулирования в Конституции РФ вопросов, относящихся к статусу субъектов Федерации, очевидно, что всем своим содержанием Конституция оказывает активное правотворческое влияние на регионального законодателя. Конституции и уставы субъектов РФ, иные региональные законы должны соответствовать Конституции РФ в вопросах, касающихся принципов конституционного строя России, прав человека и гражданина. В других случаях субъекты РФ могут самостоятельно определять свои не противоречащие Конституции конституционно-уставные устои, регулировать в рамках своих полномочий отдельные сферы отношений, обеспечивая правовое наполнение федеральных норм. Региональное законодательство строится в соответствии с конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектами.

Основополагающим требованием в осуществлении регионального законотворчества является провозглашение приоритета Конституции РФ, обеспечение соответствия конституций (уставов), иных законодательных актов субъектов РФ требованиям Конституции России и федеральных законов. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ¹ в случае противоречий между РФ и ее субъектами по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов действуют нормы федерального законодательства. В Постановлении от 18.07.2012 № 19-П² «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» Конституционный суд РФ отметил, что в сфере совместного ведения законодатель субъекта РФ вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе. В этом плане Конституция РФ выполняет двуединую функцию: с одной стороны, она представляет собой нормативную основу правового регулирования общественных отношений во всех сферах человеческой жизнедеятельности и на всех уровнях ее проявления (Российская Федерация в целом, ее субъекты, местное самоуправление); с другой стороны, закрепляя основные принципы разграничения предметов ведения и полномочий в области законотворчества между Федерацией и ее субъектами, Конституция предопределяет федеративную природу и самой по себе правовой системы, равно как и всей структуры организации федеральной и региональной государственной власти в России.

Природа правового статуса депутатов различных уровней (Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и представительного органа муниципального образо-

¹ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Рос. газета. 2012. 3 авг.

вания) неоднократно становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В результате было сформировано более 20 правовых позиций в знаковых решениях по данной тематике, среди которых можно выделить постановления Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П и от 29 октября 2010 г. № 19-П³, Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 1735-О⁴ и др.

Несомненно, особенности юридической регламентации правового статуса депутатов различных уровней (и ее детализация) вытекают из степени властных полномочий, которыми наделен тот ли иной депутатский корпус и территории, на которую они распространяют свое действие (вся Российская Федерация, отдельный ее субъект или конкретное муниципальное образование). Этим, по всей видимости, и объясняется, что статус депутата Государственной Думы четко определен ст. 97 и 98 Конституции РФ (например, ч. 3 ст. 97 Конституции напрямую регулирует осуществление ими полномочий на постоянной профессиональной основе), а регламентация статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта Федерации на конституционном уровне отсутствует.

Из ст. 72 (п. «н» ч. 1) и 76 Конституции РФ следует, что правовая регламентация статуса депутата регионального парламента относится к общим принципам организации системы органов государственной власти субъектов Федерации. На основе этого А. Н. Борисов делает вывод, что правовой статус регионального депутата устанавливается федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации в соответствии с конституционными началами реализации законодательной функции в сфере совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов [1. С. 138].

Конституция РФ закрепила основу рамочного федерального регулирования статуса регионального депутата: «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам» (ч. 5 ст. 76), принятым по предметам совместного ведения. Рассматриваемый закон не закрепляет общих для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах Федерации принципов организации депутатского корпуса.

Законодатель Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵ (ч. 4 ст. 10, ст. 12, ч. 3 ст. 13) задал рамочное регулирование элементов правового статуса депутата регионального парламента (включая запреты и ограничения, связанные с депутатской деятельностью, депутатскую неприкосновенность, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов).

Вместе с тем в науке существует и иная точка зрения. Так, И. В. Ирхин полагает, что указанный закон, не определив понятия «статус депутата», тем самым предоставил каждому субъекту Федерации возможность самостоятельно осуществлять правовое регулирование данного вопроса. «При этом региональные законодатели нацелено стремятся наполнить конструкцию народного представителя специфицирующими элементами», что, в свою очередь, накладывает на субъекты Федерации повышенные требования к качеству регионального законодательства [2. С. 74–78].

Как правило, статус регионального депутата регулируется конституциями или уставами субъектов, региональными законами, регламентами законодательных (представительных) органов, отдельными постановлениями и распоряжениями регионального законодательного (представительного) органа. Например, в Свердловской области действуют и Закон от 20 февраля 2006 г. № 5-ОЗ (в ред. 2018 г.) «О статусе и депутатской деятельности депутатов Законодательного собрания Свердловской области»⁶, и ряд постановлений Законо-

³ СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6027.

⁴ Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 06.10.2018).

⁵ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Областная газета. 2006. № 50–51.

дательного собрания. Об особой подвижности законодательства свидетельствуют вызванные общественным запросом изменения, направленные на улучшение качества закона. Так, в указанный выше закон изменения вносились 26 раз.

Определение и законодательное закрепление правового статуса депутата органа местного самоуправления всегда ставило перед государством сложные задачи. В этой связи представляется исключительно важным, чтобы данная проблема была решена на законодательном уровне, так как недостаточная разработанность федерального законодательства в части правового закрепления статуса депутата органа местного самоуправления, ведет к пробелам в соответствующем законодательстве субъектов Российской Федерации.

Регулирование статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления осуществлено ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ⁷ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В частности, в названной статье предусмотрено, что указанные лица обеспечиваются условиями для беспрепятственного осуществления ими своих полномочий. Установлен порядок определения срока их полномочий, минимальный и максимальный сроки полномочий, устанавливается, с какого момента полномочия начинаются и когда прекращаются, предусматривается количество депутатов, которые вправе осуществлять полномочия на постоянной основе. Кроме того, устанавливаются элементы статуса, регламентирование которых возможно только федеральным законодательством. К ним относятся установление запретов на занятие определенной деятельностью и на замещение определенных должностей, основания досрочного прекращения полномочий, гарантии при привлечении к уголовной или административной ответственности.

Таким образом, значительная часть отношений, связанных со статусом депутата, нашла свое разрешение в Федеральном законе № 131-ФЗ. К полномочиям субъектов РФ отнесено установление иных гарантий осуществления полномочий депутата (ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Дальнейшее регулирование данного вопроса осуществляется уставами муниципальных образований, которые должны приниматься в соответствии с законами субъектов РФ. Таким образом, федеральный закон предусматривает совершенно определенный перечень правовых актов, которыми осуществляется регламентирование всех сторон деятельности депутатов.

Если в субъекте РФ отсутствует закон о гарантиях осуществления полномочий депутата, данный вопрос может быть регламентирован уставом муниципального образования с соблюдением положений Федерального закона № 131-ФЗ. При этом не следует устанавливать гарантии произвольно, без взаимосвязи с характером реализуемых указанными лицами полномочий. В уставе муниципального образования в качестве гарантий осуществления полномочий депутата правомерно определить формы депутатской деятельности, установить право на безотлагательный прием депутатов должностными лицами местного самоуправления, руководителями муниципальных предприятий и учреждений, а также право на депутатский запрос указанным лицам и порядок его рассмотрения, определить основания наступления ответственности депутата перед населением, установить основания для отзыва депутата; для депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, установить размер и условия выплаты денежного содержания; для депутатов, осуществляющих часть полномочий на непостоянной основе, установить порядок компенсации расходов, связанных с осуществлением полномочий. В случае принятия закона субъекта РФ о гарантиях депутата необходимо привести в соответствие уставы муниципальных образований, если уставы будут содержать нормы, противоречащие закону субъекта РФ.

Общие принципы организации местного самоуправления относятся к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Исходя из данной нормы, Федеральный закон № 131-ФЗ определил круг вопросов, который относится к полномочиям субъектов РФ и который они

⁷ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

регламентируют с учетом исторических и иных местных традиций. Установление гарантий осуществления полномочий депутата является одним из таких вопросов, поэтому совершенно обоснованно, что каждый субъект РФ решает эти вопросы по-своему, с учетом своей региональной специфики.

Список литературы / References

1. **Борисов А. Н.** Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М.: Деловой двор, 2010. 138 с.
Borisov, A. N. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy) [Comment on the Federal law of October 6, 1999 No. 184-FZ "About the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of the government of territorial subjects of the Russian Federation" (itemized)]. Moscow, Delovoy dvor Publ., 2010, 138 p. (in Russ.)
2. **Ирхин И. В.** Законодательные подходы к определению правового статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ (компаративистское исследование на основе отдельных теоретических составляющих официальной дефиниции депутата Законодательного собрания Краснодарского края) // Общество и право. 2009. № 4. С. 74–78.
Irkhin, I. V. Zakonodatel'nyye podkhody k opredeleniyu pravovogo statusa deputata zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa sub'yekta RF (komparativistskoye issledovaniye na osnove otdel'nykh teoreticheskikh sostavlyayushchikh ofitsial'noy definitsii deputata Zakonodatel'nogo sobraniya Krasnodarskogo kraya) [Legislative approaches to definition of legal status of the deputy of legislative (representative) body of the territorial subject of the Russian Federation (comparative research on the basis of separate theoretical components of an official definition of the deputy of Legislative assembly of Krasnodar Krai)]. *Society and Law*, 2009, No. 4, p. 74–78. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
14.02.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Миленина Татьяна Борисовна, магистрант, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Tatyana B. Milenina, Graduate student, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

milenina.tatyana2014@yandex.ru

УДК 342.5
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-88-92

Участие Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в осуществлении регионального государственного финансового контроля в сфере государственных закупок

К. В. Кузнецова

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматривается деятельность Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в сфере финансового контроля государственных закупок. В ходе анализа был установлен ряд проблем, в том числе связанных с методологическим и нормативным обеспечением деятельности аудита государственных закупок. Выявлены существующие недостатки при проведении и реализации результатов аудитов и предложены рекомендации для повышения эффективности использования средств бюджета области. Также обоснована необходимость разработки единого стандарта и системы комплексных показателей для проведения аудита государственных закупок на федеральном уровне. Предложена система оценки эффективности государственных закупок с точки зрения экономии бюджетных средств в привязке к социально-экономическим целям (насколько потраченные средства удовлетворяют социально-значимым нуждам).

Ключевые слова

контрольно-счетные органы, региональный государственный финансовый контроль, экспертно-аналитическая деятельность, аудит государственных закупок, государственные закупки

Для цитирования

Кузнецова К. В. Участие Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в осуществлении регионального государственного финансового контроля в сфере государственных закупок // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 88–92. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-88-92

The Audit Chamber of Novosibirsk Region in Regional State Financial Control of State Procurement

K. V. Kuznetsova

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the Audit Chamber of Novosibirsk Region in the field of financial control of state procurement. During the analysis, a number of problems were identified, including those related to the methodological and regulatory support of state procurement audit activities. The existing shortcomings in the conduct and implementation of the results of audits are revealed and recommendations are proposed to improve the efficiency of the use of regional budget funds. Also, it justified the need to develop a unified standard and a system of integrated indicators for conducting an audit of state procurement at the federal level. A system for evaluating the effectiveness of state procurement has been proposed, in terms of budgetary savings, in relation to socio-economic goals (how well the funds spent meet socially important needs).

Keywords

audit chamber, regional state financial control, expert and analytical activities, audit of state procurement, state procurement

For citation

Kuznetsova K. V. The Audit Chamber of Novosibirsk Region in Regional State Financial Control of State Procurement. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 88–92. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-88-92

© К. В. Кузнецова, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Контрольно-счетные органы являются одним из ключевых элементов системы контроля за эффективностью использования государственных ресурсов, а также инструментом повышения качества принимаемых государством решений.

Согласно Уставу Новосибирской области, принятому Постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31.03.2005 № 282-ОСД¹ и Закону Новосибирской области от 07.11.2011 № 131-ОЗ «О контрольно-счетной палате Новосибирской области»² Контрольно-счетная палата Новосибирской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля в регионе. Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, подготовка на основе их результатов предложений по устранению выявленных нарушений, совершенствованию законодательства, бюджетного процесса и системы управления государственной собственностью являются основными направлениями деятельности палаты.

Частью 1 статьи 98 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ)³ предусмотрено осуществление аудита в сфере закупок именно контрольно-счетными органами. Аудит закупок представляет собой проверку, анализ и оценку информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Однако для более точного понимания аудита государственных закупок следует для начала разобраться с понятием «государственного аудита». С. В. Степашин считает, что «с юридической точки зрения государственный аудит можно рассматривать как межотраслевой правовой институт, регулирующий отношения в сфере осуществления внешнего, независимого контроля деятельности органов государственной власти по управлению публичными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными) в общественно значимых целях, включая обеспечение гарантий реализации принципа ответственности органов государственной власти и должностных лиц за эффективность и результативность их работы» [1. С. 57]. Е. И. Иванова дает государственному аудиту следующее определение: «Государственный аудит – это систематическая и конструктивная деятельность, базирующаяся на специфических факторах его воздействия на подконтрольный объект и общих принципах государственного управления с целью обеспечения взаимосвязи интересов государства, хозяйствующих субъектов и граждан страны» [2. С. 8]. Немного отличную точку зрения представляет А. К. Измоденов. По его мнению, «внешний аудит бюджета – это системный процесс получения и оценки объективных данных о качестве управления бюджетными средствами, состоянии внутреннего финансового контроля, достоверности финансовой отчетности, законности и эффективности расходования бюджетных средств, осуществляемый на всех стадиях бюджетного процесса контрольными органами, созданными заказчиком бюджетного аудита – законодательными (представительными) органами государственной власти, представительными органами местного самоуправления» [3. С. 15]. Таким образом, следует отметить, что единого подхода к понятию государственного аудита в настоящее время не сложилось. Как не сложилось и единого подхода к пониманию аудита государственных закупок (определения аудита закупок нет даже в Федеральном законе № 44-ФЗ), что, естественно, приводит к проблемам в правоприменительной деятельности.

Вопросы аудита в сфере закупок являются одним из ключевых направлений при осуществлении внешнего регионального государственного финансового контроля. Государственные закупки составляют значительную часть осуществляемой органами государственной власти субъекта финансово-хозяйственной деятельности, в связи с чем практически каждое кон-

¹ Справочно-правовая система «Гарант-Сервис» (дата обращения 06.12.2018).

² Сов. Сибирь. 2011. № 215.

³ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

трольное мероприятие по проведению внешнего государственного финансового контроля затрагивает вопросы аудита в сфере закупок.

В отличие от проверок, основной целью которых является обнаружение нарушений законодательства, аудит, в первую очередь, должен быть направлен на анализ результатов закупок с целью дальнейшего предотвращения выявленных проблем. Иначе говоря, сама цель аудита – это не выявить конкретное нарушение, а найти причину этого нарушения и разработать рекомендации для предотвращения нарушений в дальнейшем.

Контрольно-счетная палата Новосибирской области проводит аудиты государственных закупок на основании Стандарта внешнего государственного финансового контроля «Осуществление аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг» (СФК КСП НСО 2015/5⁴). Важно отметить, что общего государственного стандарта на данный момент нет, вследствие чего контрольно-счетные органы субъектов устанавливают свои показатели, критерии для проведения аудита.

Аудит в сфере закупок, осуществляемый Контрольно-счетной палатой НСО, охватывает все этапы деятельности заказчика в сфере закупок, а именно:

- этап планирования закупок товаров (работ, услуг);
- этап осуществления закупок;
- этап заключения и исполнения контракта.

Следует подчеркнуть, что если оценка обоснованности закупок проводится как в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, так и контроля (эти функции законом возложены на соответствующие органы), оценка степени достижения целей закупок – в процессе мониторинга и аудита, оценка законности – в рамках контроля и аудита в сфере закупок, то оценка эффективности расходов на закупки является ключевым, приоритетным вопросом именно органов аудита, т. е. контрольно-счетных органов.

Вопрос оценки эффективности закупок остается весьма спорным. Под эффективностью в стандарте Новосибирской области понимается достижение целей и результатов закупок с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата закупок с использованием выделенного объема средств. Однако практика указывает на то, что при оценке закупок на предмет исключительно экономии бюджетных средств не отражается в полной мере степень эффективности закупки. Здесь также следует сказать о необходимости привязки аудита государственных закупок к социально-экономическим критериям эффективности (насколько потраченные средства удовлетворяют социально-значимым нуждам). Например, таких как: соответствие закупаемой продукции запросам граждан, соблюдение основных принципов государственных закупок, выбор квалифицированного и надежного поставщика, проведение социально значимых закупок в регионе, а также достижение в процессе закупок других социальных, экономических, экологических целей.

Например, предлагаемые критерии для оценки социально значимых закупок:

- доля состоявшихся закупок в сфере здравоохранения к общему объему закупок;
- доля состоявшихся закупок в сфере образования к общему объему закупок;
- доля состоявшихся закупок в сфере культуры и искусства к общему объему закупок.

При этом оценка эффективности расходов на закупки, осуществляемая Контрольно-счетной палатой Новосибирской области в ходе контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на закупки продуктов питания для областных государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Новосибирской области», показала, что и экономии бюджетных средств не придается особого значения, цены на закупаемые продукты питания по ряду заключенных договоров превышают средние потребительские цены (по данным Новосибирскстата). Отмечены, например, поставки овощей по следующим ценам: капуста – 35 руб./кг (средняя цена – 31,16 руб./кг), свекла – 46 руб./кг (34,88), морковь – 46 руб./кг (42,1), картофель – 45 руб./кг (33,71). Несмотря на кажущуюся незначительность, эти примеры говорят о тенденции, и она неутешительна.

⁴ <http://ksp.nso.ru> (дата обращения 06.12.2018).

тельна: закупки пока не ведут ни к экономии, ни к эффективному использованию бюджетных средств.

Спорными вопросами аудита закупок также являются: какой объем государственных закупок должен быть подвержен аудиту? Все ли контракты и договоры должны быть проверены и оценены? Данные вопросы не находят отражения в методической и правовой базе. Для примера, согласно Годовому отчету о деятельности Контрольно-счетной палаты Новосибирской области⁵ в Новосибирской области в 2016 г. Контрольно-счетная палата Новосибирской области проверила 1 143 государственных закупок в регионе. В 2017 г. проверено всего 597 закупок. В ходе аудита закупок в 2016 г. установлено 306 нарушений на сумму 1 280,1 млн руб., а в 2017 г. – 432 нарушения и недостатка на сумму 1 935,9 млн руб. Из этих данных видно, что проверенный объем закупок уменьшился практически в два раза, а количество выявленных нарушений в то же самое время возросло в два раза, т. е. доля нарушений в общем объеме проверенных закупок в 2017 г. составила около 80 %. Основная часть нарушений приходится на случаи неправомерного изменения условий контрактов, ненадлежащего исполнения контрактов на строительные работы, непредъявления неустойки за несвоевременное исполнение контрактов, неразмещение информации об исполнении и оплате контрактов, выявлены многочисленные нарушения при расходе бюджета на строительство и ремонт дорог.

Если рассматривать статистику в общем по стране, то она тоже показывает нам отрицательную динамику. Согласно отчету Счетной палаты РФ⁶ в 2016 г. объем нарушений на процедурах в рамках Федерального закона № 44-ФЗ составил 48,4 млрд руб., достигнув в 2017 г. 104,6 млрд руб. При этом количество самих нарушений за год выросло почти в три раза: с 823 до 2 200, а экономия бюджетных средств снизилась с 9,9 до 6,7 %.

Для принятия мер по устранению (предотвращению) установленных в ходе аудита в сфере закупок нарушений и недостатков, их причин и последствий объектам аудита направляются представления Контрольно-счетной палаты Новосибирской области, содержащие соответствующие предложения. Направление предписаний с требованиями об устранении нарушений законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе отнесено к компетенции органов, осуществляющих контроль в сфере закупок. Информация о нарушениях законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе, установленных палатой, направляется в контрольный орган в сфере закупок (в НСО Контрольное управление Новосибирской области) для принятия мер в соответствии с его полномочиями.

Кроме того, КСП НСО подготавливает ежегодный отчет, содержащий информацию об аудитах в сфере государственных закупок, который представляет в Законодательное собрание НСО. А также в соответствии с принципом гласности внешнего государственного финансового контроля в СМИ и на сайтах в сети «Интернет» размещаются публикации о деятельности КСП НСО. Отчет размещается также на общероссийском сайте закупок zakupki.gov.ru. Данный механизм обеспечивает прозрачность и доступность результатов проверок и тем самым реализацию конституционных прав граждан.

По результатам проведенных аудитов в отчете отражаются предложения, направленные на совершенствование контрактной системы в сфере закупок. В то же время важно отметить, что механизмы реализации предложений КСП на законодательном уровне отсутствуют, нормы, регулирующие данный процесс, не определены. Следовательно, нарушения ежегодно обнаруживаются, однако целенаправленной работы по их устранению не проводится.

Таким образом, участие Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в осуществлении регионального государственного финансового контроля в сфере государственных закупок на данный момент по большей части сводится к тому, что выявляются нарушения на различных стадиях осуществления закупок, готовятся предложения для предотвращения

⁵ <http://ksp.nso.ru> (дата обращения 06.12.2018).

⁶ <http://audit.gov.ru> (дата обращения 06.12.2018).

данных нарушений в дальнейшем, но фактически данные предложения, зачастую, просто не реализуются. Важным вопросом остается отсутствие единого стандарта для проведения аудита государственных закупок на федеральном уровне. Предполагается, что разработка данного стандарта позволит создать единую систему и структуру проведения аудитов государственных закупок в регионах, что приведет к возможности систематизации проблем, выявляемых в области закупок, с целью разработки комплексов мероприятий по их устранению. Немаловажным является разработка и утверждение общероссийских критериев для оценки эффективности государственных закупок в привязке к социально-экономическим целям.

В целом же данный институт является действенным механизмом независимого государственного финансового контроля в сфере государственных закупок. Если его продолжить развивать и внести соответствующие изменения и поправки в законодательство, это позволит сделать сферу государственных закупок более эффективной.

Список литературы / References

1. **Степашин С. В.** Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. 608 с.
Stepashin, S. V. Gosudarstvennyi audit i ekonomika budushchego [State audit and economy of the future]. Moscow, 2008, 608 p. (in Russ.)
2. **Иванова Е. И.** Формирование интегрированной системы информационного обеспечения государственного аудита: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2008. 51 с.
Ivanova, E. I. Formirovaniye integrirovannoi sistemy informatsionnogo obespecheniya gosudarstvennogo audita [Formation of an integrated system of information support for public audit]. Author's abstract. dis doc. econ. sciences. Moscow, 2008, 51 p. (in Russ.)
3. **Измоленов А. К.** Развитие внешнего аудита как направление оптимизации бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2007. 25 с.
Izmodenov, A. K. Razvitiye vneshnego audita kak napravleniye optimizatsii byudzhethnogo protsesssa v sub'yekte Rossiiskoi Federatsii [The development of external audit as a direction to optimize the budget process in the subject of the Russian Federation]. Author's abstract. dis cand. econ. sciences. Ekaterinburg, 2007, 25 p. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию
Received
29.01.2019*

Сведения об авторе / Information about the Author

Кузнецова Кристина Вячеславовна, магистрант, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Kristina V. Kuznetsova, Graduate student, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

kristina19.kristina@yandex.ru

УДК 342; 342.7; 341.231.14; 340.131.5
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-93-104

**Конституция РФ, права человека и достоинство личности:
диалог конституционной теории, практики конституционного
правосудия и международных норм**

И. А. Кравец

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Обсуждаются вопросы природы и предназначения достоинства личности в конституционном и международном дискурсе, как Конституция РФ регулирует достоинство личности, а также доктринальная и судебная конституционализация человеческого достоинства, дивергентный характер и юридический полиморфизм человеческого достоинства как правовой категории.

Ключевые слова

достоинство личности, конституционная телеология, судебный конституционализм, конституционализация, конституционная ценность, дивергентная природа, юридический полиморфизм

Источник финансирования

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761А

Для цитирования

Кравец И. А. Конституция РФ, права человека и достоинство личности: диалог конституционной теории, практики конституционного правосудия и международных норм // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 93–104. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-93-104

**The Constitution of the Russian Federation, Human Rights
and Human Dignity: Dialogue of Constitutional Theory,
Practice of Constitutional Justice and International Norms**

I. A. Kravets

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article discusses the issues of nature and the value of human dignity in constitutional and international discourse, how the Constitution of the Russian Federation regulates the human dignity, the doctrinal and judicial constitutionalization of human dignity, the divergent nature and legal polymorphism of human dignity as a legal category

Keywords

human dignity, constitutional teleology, judicial constitutionalism, constitutionalization, constitutional value, divergent nature, legal polymorphism

Funding

The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-011-00761 A

For citation

Kravets I. A. The Constitution of the Russian Federation, Human Rights and Human Dignity: Dialogue of Constitutional Theory, Practice of Constitutional Justice and International Norms. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 93–104. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-93-104

Chilly wind sharp as a razor blade
House on fire, debts unpaid
Gonna stand at the window, gonna ask the maid
Have you seen dignity

Bob Dylan. Dignity (1963)

Промозглый острый, как лезвие бритвы, ветер
Дом в огне, долги не погашены
Собираюсь стоять у окна, собираюсь спросить у горничной
Вы видели достоинство

Боб Дилан. Достоинство (1963)

Most central of all human rights is the right to dignity. It is the source from which all other human rights are derived. Dignity unites the other human rights into a whole.

Aharon Barak

Самое главное из прав человека — это право на достоинство. Это источник, из которого вытекают все остальные права человека. Достоинство объединяет другие права человека в единое целое.

Аарон Барак

Конституционализм и человеческое достоинство

Достоинство как понятие и категория имеет длительную историю существования, включая античный период, эпоху Возрождения, современный период широкого распространения, конституционного и международного признания. В исследованиях обсуждаются спорные вопросы этимологии достоинства человека, проблемы идентификации достоинства личности в конституционном и международном дискурсе, проблемы соотношения правовой, моральной и экзистенциальной ценности человеческого достоинства, которые показывают, но не исчерпывают вектор развития научной конституционной и международной юриспруденции [1. С. 111].

Существует множество проблем в сфере взаимодействия конституционализма и прав человека, с одной стороны, человеческого достоинства и прав человека, с другой стороны. Конституционализм как концепт не сразу пришел к доктринальному осмыслению, а потом и нормативному закреплению категории «человеческое достоинство». Ни старейшие писанные конституции (как например, в США), ни конституции второй конституционной волны не включали положения о человеческом достоинстве. Конституционализм второй половины XX в. стал более восприимчив к различным аспектам человеческого достоинства. Он стал оперировать концептом человеческого достоинства, привлекая и доктрину позитивных обязанностей и прав человека как в контексте конституционной и политической теории, так и опираясь на нормативные положения конституционной и международной юриспруденции в области прав человека. В философском плане обсуждается взаимосвязанная с достоинством личности проблема о том, могут ли права человека налагать позитивные обязанности совершать положительные действия, с одной стороны, а также негативные обязанности воздерживаться от действий, с другой стороны. Исследователи в современной юриспруденции и политической теории защищают концептуальное пространство для позитивных обязанностей, основанных на правах [2. С. 1198]. Однако правовое пространство для достоинства личности во многом остается четко не определенным ни в категориях прав, ни в категориях обязанностей. Представляется важным отстаивать взгляд, что достоинство человеческой личности, закрепляемое в Конституции РФ и имеющее статус конституционно признаваемого субъективного права личности, с позиции теории позитивных обязанностей налагает на государство и его органы обязанность содействовать реализации данного права, обеспе-

чивать охрану и защиту достоинства в различных сферах правового регулирования и жизнедеятельности индивида.

Возвышение человеческого достоинства в современной конституционной и международной юриспруденции произошло во второй половине XX в. после осмысления трагедии Второй мировой войны и нивелировки ценности человеческой жизни. В своем исследовании профессор и судья А. Барак рассматривает спорные вопросы разграничения человеческого достоинства как конституционной ценности и как конституционного права. Он разделяет случаи, когда человеческое достоинство выступает в качестве конституционной ценности, но не в качестве конституционного права, и когда человеческое достоинство выступает не только как конституционная ценность, но также и как конституционное право [3].

Российский конституционализм стал оперировать понятием «достоинство личности» не так давно, а именно после принятия Конституции РФ 1993 г., когда стала формироваться доктрина гуманитарных основ конституционного строя и конституционализма в России. Современный российский и планетарный конституционализм рассматривает человеческое достоинство в качестве важнейшей экзистенциальной и гуманитарной основы правопорядка.

В декабре 2018 г. состоялось два юбилея: 70 лет Всеобщей декларации прав человека (10 декабря) и 25 лет Конституции РФ 1993 г. (12 декабря). Значимость Всеобщей декларации для универсализации и распространения человеческого достоинства в международной юриспруденции прав человека широко обсуждается в научной литературе. По мнению профессора Кристофера Мак-Круддена, Всеобщая декларация прав человека сыграла ключевую роль в популяризации использования «достоинства» или «человеческого достоинства» в дискуссии о правах человека [4. С. 655]. Он задается вопросом, какую роль играет концепция достоинства в контексте вынесения судебных решений, затрагивающих права человека: может ли быть достоинство основой прав человека, самим правом или просто синонимом прав человека? [4. С. 656].

По мнению профессора философии (по кафедре католической философии) Глена Хьюза (Glenn Hughes), функция концепции человеческого достоинства как неотъемлемого элемента человеческого существования и как идеального достижения вытекает из Всеобщей декларации прав человека Организации Объединенных Наций 1948 г. Разработчики данного документа подтвердили неотъемлемость человеческого достоинства, чтобы обеспечить объяснительную основу для обоснованности универсальных прав человека, избегая при этом любого религиозного или метафизического оправдания для этого утверждения. Во Всеобщей декларации имплицитно, по его мнению, присутствует осознание христианской антропологии, основанной на современной западной концепции достоинства личности: (1) Декларация должна быть свободна от религиозных ссылок, а также (2) что понятие неотъемлемости достаточно, чтобы эвристически предположить не только универсальную человеческую природу, но и, что особенно важно, трансцендентную реальность, в которой участвуют все люди [5. С. 1].

Положения Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 г. оказали влияние и на нормативные, и на доктринальные основы российского конституционализма и достоинства личности.

Грани человеческого достоинства и проблема его защиты

Человеческое достоинство имеет множество граней соприкосновения с различными правовыми, моральными, экзистенциальными вопросами. Это неотъемлемое качество человеческой личности затрагивается каждый раз, когда умаляются или неправомерно ограничиваются права человека, когда совершается правонарушение или преступление, применяются неправомерные или чрезмерные меры государственного принуждения.

Чувства обиды и оскорбления вызывают к человеческому достоинству; они имеют наибольшее значение, когда объединяются, чтобы вызвать скачок сознания, в котором скорей-

шее ожидание достойного обращения сочетается с более определенным чувством того, что человеческое достоинство в некотором обычном смысле является обязательным.

Профессор политики в Принстонском университете Джордж Кейтб (Уильям Нельсон Кромвелл) отмечает, что его цель – «защитить идею человеческого достоинства», которая «стала обычным явлением, особенно после окончания Второй мировой войны». Им признается, с одной стороны, что «идея человеческого достоинства является аксиоматичной и поэтому не требует теоретической защиты»; и в то же время (с другой стороны) претворить в права человека его достоинство явно недостаточно, особенно, «когда людям приходится из всех сил пытаться установить, сохранить или восстановить свои права, они сталкиваются с различными интересами, которым угрожает спрос на права» [6. С. 1]. К тому же усиливается философский скептицизм в отношении прав человека и человеческого достоинства, который продолжает линию И. Бентама, сформулировавшего краткую характеристику прав человека – «чушь на ходулях» («нonsense на ходулях», «nonsense on stilts») – в «Анархических заблуждениях», представляющих собой одну из самых влиятельных нападок на концепцию естественных прав и весьма резких критик Французской декларации прав человека и гражданина (1789 г.). Как отмечается в исследованиях, фундаментальный аргумент И. Бентама состоял в том, что естественным правам не хватало какой-либо онтологической основы, за исключением той меры, в которой они отражали личные желания тех, кто их пропагандировал [7. С. 1].

Если следовать взглядам И. Бентама, то «идея человеческого достоинства добавляет еще больше чепухи», как отмечает Д. Кейтб [6. С. 2]. Философский скептицизм основывается, в том числе, и на широко распространенной бедности, которая на самом деле «концептуально и фактически нарушает права человека», «несмотря на веские аргументы в пользу того, что отмена частной собственности не является способом сокращения бедности в долгосрочной перспективе». Вставая на позицию важности и значимости прав человека, уже немислимо игнорировать и человеческое достоинство, так как защищать права человека невозможно, не защищая достоинство личности.

В современном мире, где человеческое достоинство одновременно и сложно диагностируемо, и многообразно по своим проявлениям и связям с правами человека и различными сферами человеческого бытия, философский скептицизм может преодолеваться правовыми и институциональными гарантиями *обеспечения равного достоинства* (в той мере, в какой правовые институты и институциональные средства способны минимизировать эффект колоссального неравного статуса достоинства в повседневном процессе государственной и общественной деятельности).

В дебатах о человеческом достоинстве преобладают моральные и правовые коннотации, возлагающие обнадеживающие ожидания на человеческую природу. Оно упоминается в качестве важного или даже определяющего фактора в моральных дебатах, однако содержание данного понятия, его основание часто остаются не вполне (или точно) определенными. Амбивалентность и двусмысленность человеческого достоинства усиливается философским плюрализмом, различными этическими, религиозными, экзистенциальными подходами и позициями в условиях многообразия и различающихся статусов.

По мнению исследователей, человеческое достоинство сохраняется в качестве основного понятия в нашем современном моральном словаре. Если человеческое достоинство действительно является общей ценностью, разделяемой конкурирующими философскими и культурными взглядами, это может послужить рулем, чтобы направить нас к общему нравственному основанию [8. Р. 336].

Человеческое достоинство описывается и как неприступное, и в то же время как нечто, что можно нарушить, как что-то присущее, но как нечто, чего можно достичь. Говорят, что люди действуют достойно или без достоинства, живут достойной жизнью и достойно умирают. Достоинство может быть умалено, растоптано, превознесено или высоко оценено. Существуют и попытки выделить «минимальное ядро» значения человеческого достоинства,

особенно, когда речь идет о сравнительном судебном дискурсе и использовании концепции при вынесении судебных решений.

Вокруг идеи человеческого достоинства формируется множество концептуальных подходов, среди которых есть и тот подход, который идентифицирует специфику человеческого рода по отношению к другим видам. Как отмечает Д. Кейтб, идея человеческого достоинства охватывает не только роль достоинства в защите прав; в ней есть место для достоинства не только отдельных людей, но и человеческого рода как одного вида среди всех других [6. С. 3].

Soma, принцип уважения человеческого достоинства и биоэтика

Принцип уважения человеческого достоинства постепенно формируется в доктрине и нормативном каркасе современного международного права, играет решающую роль в глобальных нормах, касающихся биоэтики, и, в частности, во Всеобщей декларации ЮНЕСКО о биоэтике и правах человека. Согласно ст. 3 Декларации «Человеческое достоинство и права человека» должно обеспечиваться полное уважение человеческого достоинства, прав человека и основных свобод; интересы и благосостояние отдельного человека должны главенствовать над интересами собственно науки или общества.

Декларация является юридическим, а не просто этическим документом, поэтому может рассматриваться как расширение сферы международного права прав человека в области биомедицины. Хотя в Декларации явно не определено человеческое достоинство, было бы ошибкой рассматривать акцент на этом понятии как на простой риторической стратегии. Скорее, обращение к достоинству отражает реальную обеспокоенность по поводу необходимости поощрять уважение как к внутренней ценности людей, так и к целостности человеческого рода. Но достоинство само по себе не может решить большинство дилемм, связанных с биомедицинской практикой. Вот почему международное биоправо объединяет, с одной стороны, обращение к человеческому достоинству как всеобъемлющему принципу, а с другой стороны, обращением к правам человека, которые могут обеспечить эффективный и практический путь решения биоэтических проблем на глобальном уровне [9. С. 223].

Таким образом, человеческое достоинство содействует формированию международного биоправа, которое начинает взаимодействовать с внутригосударственным правовым порядком, вызывая потребность осмысления вопросов о возможности конституционной регламентации прав человека в сфере биомедицины.

В современных исследованиях одни авторы отмечают полиморфный характер человеческого достоинства, существование публично-правового и частноправового полиморфизма достоинства человеческой личности [10. С. 11–12]; другие исследователи, развивая концепцию достоинства как повышенного статуса, отрицают возможность признания за ней эффекта полисемии [11. С. 201]. Третий подход осмысляет новации в распространении человеческого достоинства на новые области правового регулирования и этики. Достоинство человеческой личности проникает в сферы современной биомедицины, биоэтики, биомедицинского права, когда обсуждаются сложные вопросы правовой, экзистенциальной и моральной легитимности эвтаназии (права на смерть), использования соматических прав в условиях распоряжения своими телесными возможностями, применение вспомогательных репродуктивных технологий при реализации права на биосоциальную репродукцию, преодоления последствий онкологических заболеваний и обеспечения фертильной функции для производства жизнеспособного потомства. Широта использования категории «достоинство человеческой личности» приводит исследователей к признанию его *дивергентного характера* вследствие применения в различных областях научного знания и человеческой деятельности [12. С. 239].

Телесность и соматические права оказываются весьма чуткими к проблеме обеспечения достоинства личности, в том числе при использовании вспомогательных репродуктивных технологий, которые требуют не только современных достижений в области медицины, но

и учета прав пациентов, гарантии соблюдения врачебной тайны. Духовное и телесное тесно переплетаются в вопросах обеспечения достоинства личности при реализации соматических прав.

Достоинство личности как экзистенциальная и гуманитарная основа современного конституционализма

Старейшая в мире писаная кодифицированная конституция (Конституция США 1787 г.) конкретно не упоминает человеческое достоинство. Однако многие сферы американского конституционного права подвергаются исследованию на предмет того, какую роль играет в них человеческое достоинство. По мнению профессора конституционного права Вики С. Джексона, в тексте американской Конституции есть некоторые родственные концепции, такие как запрет на жестокие и необычные наказания; гарантии, вытекающие из положения о надлежащей правовой процедуре (поправки V и особенно XIV к Конституции США) и другие, которые были разработаны в конституционной юриспруденции Верховного суда США [13. С. 16].

Под влиянием международных правовых актов, сравнительного конституционного права и немецкой доктрины достоинства как высшей ценности современный конституционализм по праву включился в научное осмысление теоретической, нормативной и практической значимости достоинства человеческой личности. В настоящее время достоинство признано субъективным правом в большинстве конституций мира, и, как отмечает Эрин Дейли, вряд ли новая конституция будет принята без его явного признания [14. С. 1].

Подтверждая сложность содержательного наполнения правовой концепции человеческого достоинства, А. Барак указывает во введении к книге Эрин Дейли «Права на достоинство: суды, конституции и ценность человеческой личности», что сравнительное правоведение не дает согласованного ответа на вопрос, каково содержание конституционной ценности человеческого достоинства? Отстаивая необходимость разграничивать человеческое достоинство как конституционную ценность и как конституционное право, судья и ученый отмечает, что в качестве «конституционной ценности человеческое достоинство является ценностью человека в обществе». По-видимому, стоит согласиться с утверждением, что данная ценность уникальна для каждого общества и для каждой конституции [15. С. IX–X]. Она выражает, а иногда аккумулирует фундаментальные религиозные, моральные и этические концепции общества. Как таковая, эта ценность зависит от контекста и подвержена изменениям в меняющемся мире. Современный конституционализм в условиях либерального демократического общества стремится универсализировать данную ценность и создать общий подход к конституционной ценности человеческого достоинства, сохраняя и учитывая вариативность конкретного контекста. Поэтому конституционная ценность достоинства человеческой личности может быть прямо или косвенно закреплена в самой конституции страны, обеспечиваться практикой конституционного правосудия, служить основой для всех признаваемых конституционных прав и свобод, играя важную интерпретирующую роль в определении сферы действия различных прав.

Достоинство личности как конституционная ценность и как конституционное право стало занимать ведущее место и в российском конституционализме, хотя и постепенно, по мере реализации положений Конституции РФ 1993 г. о достоинстве личности, и в практике конституционного правосудия в России, начиная с 1995 г., когда появились первые правовые позиции Конституционного суда РФ в отношении положений ст. 21 Конституции РФ¹. Постепенно в России формируется концепт «конституционализм человеческого достоинства» на основе юридических положений Конституции, доктринальной и судебной конституциона-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна» // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764.

лизации достоинства личности. Конституционализм человеческого достоинства как концепция имеет различные грани: 1) грань нормативных положений в структуре действующей Конституции; 2) грань метаюридической природы с межотраслевым или даже надотраслевым применением и обеспечением; 3) грань судебного конституционализма с функцией критерия конституционности различных нормативных правовых актов конституционного и иного отраслевого законодательства; 4) грань балансирующего конституционного принципа, в ходе применения которого выявляется баланс интересов, соотношение достоинства человеческой личности и правомерности ограничений отдельных прав и свобод, баланс между обеспечением и охраной достоинства личности и степенью реализации основных прав и свобод человека и гражданина. Значимый вклад в формирование данного концепта вносят Н. С. Бондарь [16], В. И. Крусс [17], В. В. Невинский [18], другие авторы.

Конституция РФ 1993 г. не дает текстуального ответа на вопрос о том, какового окончательного юридического значения положений о достоинстве личности. Скорее конституционные положения – это юридическая основа для развивающегося конституционно-правового института.

Достоинство человеческой личности может претендовать на роль всеобщего общественного блага как на международном уровне, так и во внутригосударственном правовом порядке. Осмысливая человеческое достоинство как нормативную концепцию, профессор международного права Оскар Шехтер (Oscar Schachter) указывал на сложность формирования четкого определения «достоинство человеческой личности». По его мнению, «мы не находим четкого определения выражения «достоинство человеческой личности» в международных документах или... в национальном законодательстве». Внутреннее значение данного термина «оставлено интуитивному пониманию, в значительной степени обусловленному культурными факторами» [19. С. 849].

«Достоинство человеческой личности» и «человеческое достоинство» – это фразы, которые стали использоваться в качестве выражения основной ценности, принятой в широком смысле всеми народами [19. С. 848], хотя остаются ареалы современного мира, в которых присутствуют существенные различия в понимании человеческого достоинства, обусловленные культурным и религиозным факторами (исламский мир, мир индуизма и буддизма).

Достоинство человеческой личности как концепт современного конституционализма формируется под влиянием сравнительного конституционного права, опыта конституционной регламентации и защиты данного свойства человеческой личности во многих странах. До окончания Второй мировой войны термин «достоинство личности» встречался в пяти Конституциях (Мексики 1917 г., Веймарской Германии 1919 г., Финляндии 1919 г., Ирландии 1922 г., Кубы 1940 г.), а к концу 2012 г. количество их значительно возросло (162 конституции). Как отмечают исследователи, большинство современных конституций, принятых после 1980 г., содержит термин «достоинство личности»; это «поразительное число, включающее 84 % из 193 суверенных стран мира, которые являются членами Организации Объединенных Наций (ООН)» [20. С. 461].

Российский конституционализм и практика конституционного правосудия постепенно формирует представление о значимости достоинства человеческой личности как в системе прав человека, так и в системе национального и международного правопорядка. Конституционализм с «человеческим лицом» основывается на «человекоцентричном» правопонимании, которое проистекает из положений ст. 2 и 21 (ч. 1) Конституции РФ. В качестве конституционного фундамента «человекоцентричного» правопонимания выступают признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ) и категория «достоинство человеческой личности», возложение на государство Конституцией РФ обязанности охранять достоинство личности.

Российскому судебному конституционализму следует учитывать тот факт, что на формирование нормативной концепции достоинства личности оказали влияние христианская доктрина, философия И. Канта, светская доктрина автономии и самоопределения личности [21].

Широкий спектр дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ с использованием положений ч. 1 ст. 21 Конституции РФ о достоинстве личности, демонстрирует стремление расширить сферу их применимости к различным видам прав и свобод человека и гражданина, создать конституционно-правовое основание достоинства личности, которое может играть роль важного нормативно-интерпретационного правила в сложных вопросах поиска баланса государственных, общественных и личных интересов.

Во многих случаях ссылки на охрану достоинства личности в решениях Конституционного суда РФ не имеют самостоятельного значения и выступают в качестве усиления конституционно-правовой аргументации при оценке конституционности нормативного правового акта (прежде всего закона), которым нарушается или неправомерно ограничивается защищаемое право или свобода. В этом случае проявляется «конституционно-риторический» и «конституционно-аргументационный» характер использования категории «достоинство личности». Однако орган конституционного правосудия своими правовыми позициями подготавливает почву для того, чтобы достоинство человеческой личности постепенно приобрело комплексную метаюридическую (и межотраслевую) природу: 1) характер субъективного конституционного права, защищаемого в конституционно-процессуальном порядке; 2) содержание конституционного принципа охраны и защиты достоинства личности со стороны государства; 3) черты принципа уважения человеческого достоинства, который распространяется на различные сферы правового отраслевого регулирования; 4) неотъемлемого элемента конституционного и отраслевого статуса человека и гражданина независимо от принадлежности к гражданству Российской Федерации.

В ряде своих актов Конституционный Суд РФ отмечал, что право человека быть погребенным после смерти согласно его волеизъявлению, с соблюдением обычаев и традиций, религиозных и культовых обрядов вытекает из Конституции РФ – ст. 21, 22, 28 и 29, гарантирующие охрану достоинства личности, право на свободу и личную неприкосновенность, свободу совести и вероисповедания, свободу мысли и слова, мнений и убеждений. По мнению Суда, каждый человек имеет право на уважение окружающих, достоинство личности подлежит защите в качестве общего условия осуществления всех иных прав и свобод, независимо от фактического социального положения человека, и предопределяет недопустимость произвольного вмешательства в сферу автономии личности. Такая позиция отражена в нескольких актах².

Не всегда достоинство человеческой личности обладает самостоятельным юридическим значением в конституционно-процессуальном порядке защиты основных прав и свобод. Российский конституционный судебный процесс показывает примеры использования положений Конституции РФ о достоинстве личности и для отказа в принятии к рассмотрению обращений граждан и их объединений. В частности, вопрос о соотношении положений гражданского законодательства, устанавливающего гражданско-правовые способы защиты чести, достоинства и деловой репутации, и положений Конституции РФ об охране достоинства личности были истолкованы Конституционным Судом РФ следующим образом. Положения ст. 152 ГК РФ (в том числе содержащиеся в п. 1, 3 и 9 данной статьи), устанавливающие гражданско-правовые способы защиты чести, достоинства и деловой репутации, определяют порядок реализации конституционного права на защиту чести и доброго имени (ст. 23, ч. 1 Конституции РФ) и направлены на осуществление конституционной обязанности государства охранять достоинство личности (ст. 21, ч. 1) как необходимую предпосылку

² Постановление Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона “О погребении и похоронном деле” и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К. И. Гузиева и Е. Х. Кармовой» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3346; Определение Конституционного Суда РФ от 26.11.2018 № 3101-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Калга Нелли Михайловны и Козина Юрия Александровича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 статьи 5 и пунктом 2 статьи 7 Федерального закона “О погребении и похоронном деле”» // СПС «Консультант Плюс». Документ опубликован не был.

и основу всех других неотчуждаемых прав и свобод человека, условие их признания и соблюдения³. В таком случае остается спорным вопрос о верховенстве конституционных положений об охране достоинства личности над положениями гражданского законодательства.

Довольно часто Конституционный Суд РФ упоминает в мотивировочной части своих актов положения об охране достоинства личности в качестве «дежурной» правовой позиции, ссылаясь на давно установленную юридическую аксиому. В тексте актов Конституционного Суда РФ текстуальным отражением «дежурного статуса» правовой позиции являются слова «в силу неоднократно выраженной правовой позиции»⁴. При этом самостоятельного значения для юридического обоснования принимаемого решения такие «дежурные правовые позиции», как правило, не имеют.

Заслуживает внимания вопрос о расширении сферы самостоятельного применения конституционных положений об охране государством достоинства личности как в отношении граждан РФ, так и в отношении иностранных граждан и апатридов, бипатридов и полипатридов. Охрана и защита достоинства личности, по мнению Конституционного Суда РФ, распространяется и на иностранных граждан, и на лиц без гражданства⁵. Таким образом, категория «достоинство человеческой личности», как она понимается и признается российским конституционализмом и конституционным правосудием, включает охрану и защиту достоинства как в отношении граждан РФ, так и в отношении других лиц (иностранцев, лиц без гражданства). Думается, что российские граждане и иные лица (иностранцы, апатриды, бипатриды, полипатриды) могут претендовать на охрану и защиту их достоинства как в контексте проживания и пребывания (на законных основаниях) на территории РФ, так и в случае нахождения их за пределами территории РФ, когда закон (или иные правовые акты) были к ним применены органами государственной власти, должностными лицами на территории РФ (для целей подачи конституционной жалобы).

Стоит задуматься и над психологической основой обеспечения и защиты достоинства человеческой личности. Принцип уважения человеческого достоинства требует внимательного отношения не только к телесной неприкосновенности лица, но и к предупреждению психологического принуждения как в отношении отдельной личности, так и в отношении группы или социальной общности, к которой принадлежит индивид. Уважая человеческое достоинство, государство должно препятствовать распространению нетерпимости к инакомыслию, к мировоззренческой свободе человека и гражданина, устанавливая ограничения для культурного, религиозного и иного экстремизма. Существует связь между принципом уважения человеческого достоинства и формами правомерного использования мировоззренческой свободы. Ничто так явно не нарушает достоинство людей, как обращение, унижающее или умаляющее человеческое достоинство. Существует опасная форма психологической агрессии, когда официальные заявления и средства массовой информации порождают презрение, на-

³ Определение Конституционного Суда РФ от 25.10.2018 № 2591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чабак Ивана Ивановича на нарушение его конституционных прав рядом положений Гражданского кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Положения о Федеральной миграционной службе» // СПС «Консультант Плюс». Документ опубликован не был.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2018 № 41-П «По делу о проверке конституционности статьи 46 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки И. В. Серединой» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.11.2018; Постановление Конституционного Суда РФ от 15.10.2018 № 36-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 24, части второй статьи 27, части первой статьи 239 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. И. Тихомоловой» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.10.2018.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.05.2018 № 21-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 31.05.2018.

смешки, которые приводят к неуважению со стороны других лиц к отдельному человеку или группе в целом. По мнению Оскара Шехтера, такая психологическая агрессия является «более коварной, разрушающей или уменьшающей чувство собственного достоинства, которое так важно для целостности каждого человека» [19. С. 850].

Связь международной доктрины в сфере прав человека и конституционализма человеческого достоинства проявляется через использования положений Всеобщей декларации прав человека 1948 г., положений Международных пактов 1966 г., закрепляющих это неотъемлемое свойство человеческой личности. Всеобщая декларация прав человека устанавливает, что достоинство каждого человека и его свобода на развитие как личности обеспечиваются экономическими, социальными и культурными правами. Декларация связывает человеческое достоинство и с социальным благополучием человека. В Декларации статьи, в которых юридически закрепляется достоинство, взаимосвязаны и апеллируют не только к человеческой природе, но и к социальному благополучию. По мнению исследователей, рассматривающих происхождение ст. 22 Декларации, в международный документ была введена «цель экономических, социальных и культурных прав»; также в ней признается, что каждый член общества имеет право на их реализацию посредством национальных усилий и международного сотрудничества [22]. Пока в России мало внимания уделяется обеспечению достоинства личности в социальной сфере; правовые нормы в сфере социального обслуживания граждан в РФ следует развивать в контексте формирования и гарантирования права на социальное благополучие.

Конституционные положения об охране государством достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ) служат исходным началом для толкования, судебной конституционализации и дальнейшего развития правового института. Пока мало обеспеченной остается взаимосвязь принципа охраны достоинства личности и социального обеспечения в Российской Федерации.

В Конституции РФ 1993 г. проводится раздельное закрепление положений о достоинстве личности и положений о чести (ч. 1 ст. 21 и ч. 1 ст. 23 Конституции РФ). Представляется важным отметить, что для российского конституционализма достоинство личности имеет более высокий межотраслевой и метаюридический статус в контексте соотношения с иными правовыми категориями в области прав человека (в том числе по отношению к понятию чести). Следует признавать верховенство конституционно-правового подхода к пониманию достоинства человеческой личности над гражданско-правовым пониманием и регулированием, где честь и достоинство рассматриваются как взаимосвязанные правовые категории. Не всегда Конституционный Суд РФ отдает предпочтение верховенству конституционного статуса достоинства личности.

Важнейшее значение имеют положения об охране достоинства личности для предупреждения неправомерных ограничений прав и свобод, для определения степени ограничений государственных действий, для обоснования запрета применения неправомерного насилия в отношении личности. Конституция РФ указывает, что ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности, возводя его в ранг абсолютного права. Конституция РФ призвана стоять на страже экзистенциальной конституционной ценности человеческого достоинства. Она обоснованно связывает охрану достоинства личности с запретами вторгаться в личную автономию лица и применять неправомерные меры государственного принуждения и физического насилия (как со стороны государственных органов, их должностных лиц, так и со стороны иных субъектов права).

Представляется важным в поиске самостоятельного юридического значения достоинства человеческой личности усиливать степень гарантированности социального благополучия граждан, содействовать расширению сферы применения достоинства как субъективного права и как конституционного принципа (уважения, охраны и защиты достоинства личности).

Список литературы / References

1. **Кравец И. А.** Достоинство личности: диалог теории, конституционных норм, международных регуляторов и социальной реальности // Журнал российского права. 2019. № 1. С. 111–128. DOI 10.12737/art_2019_1_8
Kravets, I. A. Dostoinstvo lichnosti: dialog teorii, konstitutsionnykh norm, mezhdunarodnykh regulyatorov i sotsial'noi real'nosti [Human dignity: dialogue of theory, constitutional norms, international regulators and social reality]. *Journal of Russian Law*, 2019, no. 1, p. 111–128. (in Russ.) DOI 10.12737/art_2019_1_8
2. **Breakey, H.** Positive Duties and Human Rights. *Political Studies*, 2015, vol. 63, iss. 5, p. 1198–1215. DOI 10.1111/1467-9248.12150
3. **Barak, A.** Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right. In: McCrudden Ch. (ed.). *Understanding Human Dignity*. Oxford, British Academy, 2013, p. 361–380. DOI 10.5871/bacad/9780197265642.003.0020.
4. **McCrudden, C.** Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. *European Journal of International Law*, 2008, vol. 19, no. 4, p. 655–724.
5. **Hughes, G.** The Concept of Dignity in the Universal Declaration of Human Rights. *The Journal of Religious Ethics*, 2011, vol. 39, no. 1, p. 1–24.
6. **Kateb, G.** Human Dignity. Cambridge, Harvard University Press, 2011, 256 p.
7. **Schofield, Ph.** Jeremy Bentham's "Nonsense upon Stilts". *Utilitas*, 2003, vol. 15, no. 1, p. 1–26.
8. **Pullman, D.** Universalism, Particularism and the Ethics of Dignity. *Christian Bioethics*, 2001, vol. 7, no. 3, p. 333–358.
9. **Andorno, R.** Human Dignity and Human Rights as a Common Ground for a Global Bioethics. *Journal of Medicine and Philosophy*, 2009, vol. 34, iss. 3, p. 223–240. DOI 10.1093/jmp/jhp023
10. **Кравец И. А.** Достоинство личности в теории и практике судебного конституционализма // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 1. С. 11–20.
Kravets, I. A. Dostoinstvo lichnosti v teorii i praktike sudebnogo konstitutsionalizma [Human dignity in the theory and practice of judicial constitutionalism]. *Journal of Constitutional Justice*, 2019, no. 1, p. 11–20. (in Russ.)
11. **Hartogh, G. den.** Is human dignity the ground of human rights? In: Düwell, M., Braarvig, J., Brownsword, R. & Mieth, D. (eds.). *The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 200–207.
12. **Muders, S.** Natural Good Theories and the Value of Human Dignity. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 2016, vol. 25, iss. 2, p. 239–249.
13. **Jackson, V. C.** Constitutional Dialogue and Human Dignity: States and Transnational Constitutional Discourse. *Montana Law Review*, 2004, vol. 65, iss. 1, p. 15–40.
14. **Daly, E.** Dignity Rights: Courts, Constitutions, and the Worth of the Human Person. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2012, 272 p.
15. **Barak, A.** Foreword. In: Daly, E. Dignity Rights: Courts, Constitutions, and the Worth of the Human Person. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012, p. IX–XII.
16. **Бондарь Н. С.** Конституционная категория достоинства личности в ценностном измерении: теория и судебная практика // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 19–31.
Bondar, N. S. Konstitutsionnaya kategoriya dostoinstva lichnosti v tsennostnom izmerenii: teoriya i sudebnaya praktika [The constitutional category of human dignity in the value dimension: theory and judicial practice]. *Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 4, p. 19–31. (in Russ.)
17. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма: Инфра-М, 2013. 1040 с.
Zorkin, V. D. (ed.) *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Constitution of the Russian Federation]. Moscow, Norma: Infra-M, 2013, 1040 p. (in Russ.)

18. **Невинский В. В.** Конституция Российской Федерации и достоинство человека (вспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 48–54.
Nevinskii, V. V. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii i dostoinstvo lichnosti (vospominanie o budushchem) [The Constitution of the Russian Federation and human dignity (remembering the future)]. *Constitutional and Municipal Law*, 2013, no. 11, p. 48–54. (in Russ.)
19. **Schachter, O.** Human Dignity as a Normative Concept. *American Journal of International Law*, 1983, vol. 77, iss. 4, p. 848–854.
20. **Shulztiner, D., Carmi, G. E.** Human Dignity in National Constitutions: Functions, Promises and Dangers. *American Journal of Comparative Law*, 2014, vol. 62, iss. 2, p. 461–490.
21. **Васильева Т. А.** Концепция достоинства личности в доктрине и практике органов конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 3–8.
Vasilieva, T. A. Kontseptsiya dostoinstva lichnosti v doctrine i praktike organov konstitutsionnogo kontrolya [The concept of human dignity in the doctrine and practice of constitutional control bodies]. *Constitutional and Municipal Law*, 2018, no. 10, p. 3–8. (in Russ.)
22. **Diller, J. M.** Securing Dignity and Freedom Through Human Rights: Article 22 of the Universal Declaration of Human Rights. Brill, Nijhoff, 2011. XII, 232 p. DOI 10.1163/9789004224940

Материал поступил в редколлегию
Received
24.01.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Кравец Игорь Александрович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Igor A. Kravets, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Chair of Theory and History of State and Law and Constitutional Law, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

kravigor@gmail.com

УДК 342

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-105-110

Роль Конституции в процессе реализации и обеспечения репродуктивных прав человека и гражданина в Российской Федерации

Е. Ю. Моисеева

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Статья посвящена исследованию института конституционализации репродуктивных прав человека и гражданина в Российской Федерации, а также выявлению роли Конституции в процессе реализации и обеспечения данного вида соматических правопритязаний. В статье дается определение категории репродуктивных прав, приводится их классификация. Анализируются нормы Конституции РФ, являющиеся базисом конституционализации репродуктивных прав.

Ключевые слова

права человека, конституционные права человека и гражданина, соматические права человека и гражданина, фертильность, право на жизнь, репродуктивные права

Для цитирования

Моисеева Е. Ю. Роль Конституции в процессе реализации и обеспечения репродуктивных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 105–110. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-105-110

The Role of the Constitution of the Russian Federation in the Process of the Realization and Ensuring the Reproductive Rights of a Person and a Citizen

E. Yu. Moiseeva

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article has goal to analyze the institution of constitutionalization of reproductive rights of a person and a citizen in the Russian Federation and identifying Constitution's role in the process the realization and ensuring this type of somatic claims. The article provides the author's definition of the category of reproductive rights, provides the classification of reproductive rights. The author has analyzed Constitution's norms, which are the basis for the constitutionalization of reproductive rights of a person and a citizen in the Russian Federation.

Keywords

human rights, constitutional rights, somatic human rights, fertility, right to life, reproductive rights

For citation

Moiseeva E. Yu. The Role of the Constitution of the Russian Federation in the Process of the Realization and Ensuring the Reproductive Rights of a Person and a Citizen. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 105–110. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-105-110

Современный мир характеризуется бурным развитием науки и техники, достижения которых значительным образом сказываются на жизни людей и ее качестве. В связи с появлением и бурным развитием ранее неизвестных факторов общественной жизни подвергаются существенным трансформациям и права человека [1. С. 180]. В. Е. Чиркин указывает на то, что возникновение электронных средств информации, новые явления, связанные с достижениями научно-технической революции, например возможность клонирования человека, возможности современной трансплантологии, генная инженерия, а также возможности, связанные с модернизацией и инновациями, влекут появление новых способов их осуществления, обеспечения и защиты, а иногда и определенные способы ограничения их прав [1].

Научно-технический прогресс сказывается на всех сферах жизни, в том числе появляются все новые и новые способы излечения недугов, к примеру, связанных с половой системой человека, вызванных неблагоприятной экологической обстановкой, генетическими факторами и т. д. Сорок лет назад у пар, не имевших возможность самостоятельно зачать и выносить ребенка, появилась надежда на рождение собственного потомства при использовании процедуры экстракорпорального оплодотворения. Так, 25.07.1978 в английской семье Браун родилась девочка Луиза, которая появилась на свет благодаря экспериментальному методу – экстракорпоральному оплодотворению. В 2018 г. экстракорпоральное оплодотворение является медицинской технологией, наиболее урегулированной современным правом. Например, в Российской Федерации ежегодно проводится около 31 тысячи протоколов ЭКО. Медицинские учреждения имеют различную статистику, однако в среднем количество удачных процедур составляет 8 300 в год, а это около 20 % от всего числа. Каждый год в нашей стране 0,5 % детей рождается именно благодаря экстракорпоральному оплодотворению¹.

Исторические события, имевшие место в XX в., а также периодически происходящие в XXI в., поставили перед человеческой цивилизацией ряд серьезных вопросов, в том числе связанных с переосмыслением положения человека в обществе, государстве, а также с необходимостью создания особого юридического механизма реализации, обеспечения и защиты человека, его прав, свобод и законных интересов, а также с выдвижением ряда правоприятий, которые особо нуждаются в защите со стороны государства. Хотелось бы привести несколько наглядных примеров. В результате Второй мировой войны при мировом населении 1,7 млрд чел. человечество потеряло, по различным оценкам, от 50 до 80 млн чел.², включая мирное население. Согласно ВОЗ в 2017 г. во всем мире официально было зафиксировано 6,3 млн детских смертей. Ежегодно с мире фиксируется 12,7 млн новых случаев заболевания раком, из которых более 1 млн составляют случаи раковых заболеваний женской половой сферы [2]. ВОЗ сообщает о том, что доля рака шейки матки в общем количестве онкологических заболеваний составляет около 3,8 %. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) сообщает о том, что по состоянию на 2016 г. в мире зафиксировано 1,8 млн детей, больных ВИЧ³. Настоящие примеры были приведены для демонстрации того, что для любого государства особенно важны вопросы демографии и репродуктивного здоровья населения, ввиду того, что любой военный конфликт может привести к глобальным человеческим потерям, а невнимательное отношение к собственному здоровью со стороны людей также ведет к высокой смертности в условиях мирного времени. Деторождение является естественной частью жизни человечества, оно позволяет продолжать жизнь человека как биологического вида, в связи с чем особенно важно как на международном, так и на национальном законодательном уровне создать определенные правовые механизмы, направленные на сохранение, обеспечение и повышение репродуктивного здоровья населения.

Впервые о значимости репродуктивного здоровья для мирового сообщества заговорили на Межправительственной конференции по народонаселению и развитию, прошедшей в 1994 г. в Каире, целью которой стало принятие нового международного соглашения, признающего,

¹ URL: <http://www.rf-ivf.ru/patsientam/284-luchshie-kliniki-eko-v-rossii.html> (дата обращения 09.12.2018).

² URL: <https://tass.ru/spec/wwii> (дата обращения 09.12.2018).

³ URL: <https://tass.ru/plus-one/4387425> (дата обращения 09.12.2018).

что интересы населения являются сердцем всех политических, социальных, экономических, экологических и иных процессов в мире. В докладе конференции были закреплены принципы, которыми должны руководствоваться страны-участники. Важнейшим из них является осуществление заботы о людях, обеспечение их права на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

В докладе Каирской международной конвенции по народонаселению и развитию указано на то, что репродуктивное здоровье означает, что у людей есть возможность иметь доставляющую удовлетворение и безопасную половую жизнь, и что у них есть возможность воспроизводить себе подобных, и они вольны принимать решение о том, делать ли это, когда делать и как часто (гл. 7 ч. А, п. 7.2)⁴. Мужчины и женщины имеют право быть информированными и иметь доступ к безопасным, эффективным, доступным и приемлемым методам планирования семьи по их выбору, а также к другим методам регулирования деторождения, которые не противоречат закону, и право иметь доступ к соответствующим услугам в области охраны здоровья, которые позволили бы женщинам благополучно пройти этап беременности и родов и предоставили бы супружеским парам наилучший шанс иметь здорового младенца (гл. 7 ч. А, п. 7.2).

Научные достижения в области медицины, переосмысление статуса человека в мире, развитие юриспруденции оказали влияние на возникновение и развитие полноценной теории репродуктивных прав человека. Теория репродуктивных прав человека является сравнительно новой правовой категорией для современной юриспруденции. Фактически репродуктивные права являются составной частью комплекса соматических прав. *Под репродуктивными правами предлагаем понимать признанную государством возможность человека самостоятельно принимать решения и осуществлять определенные действия, связанные с реализацией человеком собственной фертильной функции.*

Репродуктивные права зиждутся на естественном репродуктивном поведении человека. В связи с этим предлагаем классифицировать репродуктивные права в соответствии с аспектами репродуктивного поведения.

1) *Репродуктивные права позитивного характера* (собственно фертильные права), основанные на активном фертильном поведении человека, т. е. намерении лиц детородного возраста воспроизводить потомство. Это права, связанные с планированием появления потомства, право на самостоятельное либо суррогатное деторождение; права, связанные с использованием ВРТ.

2) *Репродуктивные права негативного характера* – это комплекс прав, связанных с контрацептивным и абортным поведением человека.

3) *Права, направленные на охрану репродуктивного здоровья.*

Основным регулятором правоотношений в области прав и свобод человека и гражданина на национальном уровне является Конституция РФ⁵, будучи важнейшим и основополагающим правовым документом. Председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин отмечает, что «Конституция как нормативный акт обладает верховенством в правовой системе страны, имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Это высший закон. В результате образуется иерархическая правовая система, на вершине которой находится Конституция с заложенными в ней основными принципами, целями и ценностями, в конечном счете восходящими к идее права как норме свободы. Для изображения этой системы более всего подходит образ пирамиды; правовая система, по сути, и есть «юридическая пирамида» как нормативная форма жизни социума» [3. С. 98–99]. И. А. Кравец отмечает, что Конституция РФ и конституционное право оказывают регулирующее воздействие на различные отрасли права и правовую систему в целом; конституция содержательно воздействует на все отраслевые источники национального права, ее нормативность проникает в отраслевое законодательство [4. С. 4].

⁴ URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/icpd_rus.pdf (дата обращения 08.12.2018).

⁵ СЗ РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

С аксиологической точки зрения репродуктивные права человека имеют важнейшее значение для любого современного демократического и социального государства ввиду того, что категория репродуктивных прав в первую очередь касается вопросов воспроизводства человека как биологического существа и здоровья граждан нашей страны в условиях ежегодно растущего уровня заболеваемости ВИЧ, увеличения смертности от онкологических заболеваний репродуктивных органов и т. д.

Далее хотелось бы обратиться к анализу роли Конституции РФ в процессе реализации и обеспечения репродуктивных прав человека и гражданина в нашей стране. Роль Конституции как Основного закона активно проявляется через ее функции. В данной статье хотелось бы уделить внимание двум функциям Основного закона и определить через них роль Конституции в процессе реализации и обеспечения репродуктивных прав человека и гражданина: учредительной и организационной функциям. Общеизвестно, что Конституция РФ является учредительным для всей правовой системы страны документом, следовательно, Основной закон играет в первую очередь *учредительную роль* в процессе реализации, обеспечения и защиты репродуктивных прав человека и гражданина в РФ. Конституция РФ является базисом возникновения общественно-правовых отношений, связанных с реализацией, обеспечением и защитой репродуктивных прав человека и гражданина в РФ. Именно в ее тексте содержатся базовые положения в области правового регулирования фертильности человека. В силу положений ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Общеизвестно, что положения ст. 2 Конституции РФ отнесены к основам конституционного строя, которые являются юридическим основанием конституционализации правового порядка и правовой системы в России.

Статья 7 Конституции РФ провозгласила нашу страну социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Институт репродуктивных прав, базирующийся на натуральном репродуктивном поведении человека, имеет своей целью регулирование общественных отношений, возникающих при реализации человеком как биологической единицы своей фертильной функции. Достойная жизнь человека в сфере репродуктивных прав рассматривается как возможность человека свободно реализовывать свою репродуктивную функцию либо, наоборот, отказаться от ее реализации без какого-либо преследования и воздействия со стороны третьих лиц, а также иметь право на получение информации относительно собственного репродуктивного здоровья, право на получение качественной медицинской помощи для поддержания высокого уровня своего репродуктивного здоровья либо лечения. Считаем, к примеру, что свободное развитие человека через призму репродуктивных прав, в том числе, проявляется в реализации функции человека как родителя либо, наоборот, в осознанном отказе от ее реализации.

Право на свободу, личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ) позволяет каждому свободно без какого-либо стороннего воздействия принимать решение относительно реализации собственной фертильной функции; никто не может быть принужден к активному фертильному поведению: оплодотворению, вынашиванию плода, применения вспомогательных репродуктивных технологий и т. д., а также не может быть принужден к негативному фертильному поведению – осуществлению аборта, стерилизации и т. д.

Статья 23 Конституции РФ провозгласила, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны. В качестве одного из аспектов репродуктивных прав в свете ст. 23 Конституции РФ можно рассматривать право на осуществление аборта беременной женщиной. Настоящий довод подтверждается, к примеру, практикой Европейского суда по правам человека, а именно постановлением «А, В и С против Ирландии» от 16.12.2010 (жалоба № 25579/05), в котором суд пришел к выводу о том, что ст. 8 Конвенции нельзя толковать как предоставляющую право на аборт, но невозможность производства аборта заявительницам по основаниям здоровья или / и благополучия охватывается вопросом о праве на уважение и неприкосновенность личности.

Статья 38 Конституции РФ является базисом для репродуктивных прав позитивного характера. Так, согласно положениям данной статьи материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Помимо обязательств государства по созданию мер социальной защиты граждан, имеющих детей, на государстве лежит обязанность по созданию условий для появления так называемой ячейки общества: обеспечение нуждающимся беспрепятственного доступа по определенным показаниям к вспомогательным репродуктивным технологиям, получения квалифицированной и доступной медицинской помощи по вопросам планирования беременности и т. д.

Естественно, также базисным положением Конституции РФ для реализации и обеспечения репродуктивных прав человека и гражданина являются положения ст. 41 Конституции РФ, гарантирующие каждому право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Каждый имеет право на охрану репродуктивного здоровья, получение информации о современных методах и способах лечения того или иного недуга, касающегося его половой системы, получение адекватных, доступных и эффективных средств лечения бесплодия путем использования вспомогательных репродуктивных технологий, в том числе путем ЭКО и переноса эмбриона и т. д. Важно рассматривать положения указанной статьи в контексте получения медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования. К примеру, на сегодняшний день за счет средств обязательного медицинского страхования оплачивается весь лечебный процесс, связанный с экстракорпоральным оплодотворением лиц, не имеющих по тем или иным причинам возможность самостоятельного оплодотворения и вынашивания плода, а также связанный с криоконсервацией эмбрионов, гамет (ооцитов, сперматозоидов, внутриматочного переноса консервированного эмбриона и т. д.).

Именно названные положения Конституции РФ являются вектором развития отраслевого законодательства, регулирующего отдельные вопросы правоотношений в области реализации и обеспечения репродуктивных прав человека и гражданина РФ. Хотелось бы также отметить, что Основной закон играет и *организационную роль*, ввиду того что его положения фактически создают каркас развития и совершенствования отраслевого законодательства по отдельным вопросам правового регулирования. Ярким примером отраслевого законодательства является Федеральный закон от 21.1.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» (гл. 6 Закона)⁶, закрепляющий право на получение медицинской помощи в области репродуктивного здоровья, информации о состоянии репродуктивного здоровья, способах и формах лечения того или иного недуга, связанного с половой системой, право на искусственное прерывание беременности, право на использование вспомогательных репродуктивных технологий, суррогатного материнства и т. д. Так, в разное время законодателем в целях развития и совершенствования механизма реализации и обеспечения репродуктивных прав в России были приняты: приказ Минздрава России от 30.08.2012 № 107н «О порядке использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению»⁷, приказ Минздрава РФ от 01.11.2012 № 572-н «Порядок оказания медицинской помощи по профилю “акушерство и гинекология”»⁸ и др.

Конституция РФ является основным генератором конституционализации вновь появляющихся прав и свобод человека, вектором развития всего национального законодательства, в том числе и в области репродуктивных прав. На современных юристах, правоприменителях и законодателях лежит важная миссия, связанная с эволютивным толкованием эталонных конституционных установлений в соответствии с духом времени и потребностями общества. Именно положения нашей Конституции дают основы для возникновения и развития новых прав человека, в том числе и репродуктивных прав, создания и совершенствования отраслевого законодательства по отдельным вопросам правового регулирования. Положения Конституции РФ являются фундаментом для качественного развития нашей правовой системы,

⁶ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁷ РГ. 2013. № 78/1.

⁸ РГ. 2013. № 90/1.

улучшения качества правовой материи и, как следствие, ее функционирования. В завершение хотелось бы обратиться к следующим словам Председателя Конституционного суда РФ В. Д. Зорькина: «Конституция – это выражение основных юридических ценностей, это главный объединяющий источник, обязательное, нормативно-властное начало, а не призыв, это самое большое достижение всего постсоветского общества, основа стабильности и динамизма России, в связи с чем таким достижением нужно дорожить» [З. С. 30].

Список литературы / References

1. **Неказаков В. Я.** Конституционные права и свободы человека и гражданина в XXI веке: проблемы теории и правоприменительной практики. СПб.: Юридический центр, 2014. 318 с.
Nekazakov, V. Ya. Konstitutsionnye prava i svobody cheloveka i grazhdanina v XXI veke: problemy teorii i pravoprimenitelnoy praktiki [Constitutional Rights and Freedoms of a Person and a Citizen in the 21st Century: Problems of Theory and Law Enforcement]. St. Petersburg, 2014, 318 p. (in Russ.)
2. **Jemal, A., Bray, F., Center, M. et al.** Global cancer statistics. *Ca: Cancer J. Clin.*, 2011, no. 61, p. 69–90.
3. **Зорькин В. Д.** Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. 544 с.
Zorkin, V. D. Sovremenniy mir, pravo i Konstitutsiya [The Modern Word, Law And Constitution]. Moscow, 2010, 544 p. (in Russ.)
4. **Кравец И. А.** Конституционное право как метаотрасль: роль конституции и основ конституционного строя в межотраслевой гармонизации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 3–8.
Kravets, I. A. Konstitutsionnoe pravo kak metaotrasl: rol konstitutsii i osnov konstitutsionnogo stroya v mezh-otraslevoy garmonizatsii [The Constitutional Law as a Metadistrict: The Role of the Constitution and the Foundations of the Constitutional System in Intersectoral Harmonization]. *Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 11, p. 3–8. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
24.01.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Моисеева Евгения Юрьевна, ассистент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Evgeniya Yu. Moiseeva, Assistant of the Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

evgen-moiseeva@yandex.ru

Злоупотребление правом на обращение: современное состояние и перспективы правового противодействия

В. А. Мещерягина, А. С. Морозова, М. Н. Вилачева

*Уральский государственный экономический университет
Екатеринбург, Россия*

Аннотация

Статья имеет комплексный характер и помимо теоретических положений о субъективном праве и злоупотреблении им, раскрывает существующие формы злоупотребления конституционным правом на обращение и применяемые в этом случае меры юридической ответственности. В статье также обозначены возможные перспективы модернизации правового механизма ответственности за злоупотребление конституционным правом на обращение в условиях развивающегося информационного общества.

Ключевые слова

право на обращение, обращение, субъективное право, злоупотребление правом, ответственность

Для цитирования

Мещерягина В. А., Морозова А. С., Вилачева М. Н. Злоупотребление правом на обращение: современное состояние и перспективы правового противодействия // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 111–116. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-111-116

Abuse of the Right to Appeal: Modern State and Prospects of Legal Counteraction

V. A. Metsheryagina, A. S. Morozova, M. N. Vilacheva

*Ural State University of Economics
Ekaterinburg, Russian Federation*

Abstract

The article has a complex character and in addition to theoretical provisions on subjective right and abuse of it, reveals the existing forms of abuse of the constitutional right to appeal and the measures of legal responsibility applied in this case. The article also outlines the possible prospects of modernization of the legal mechanism of responsibility for the abuse of the constitutional right to appeal in the developing information society.

Keywords

right to appeal, treatment, subjective right, abuse of right, responsibility

For citation

Metsheryagina V. A., Morozova A. S., Vilacheva M. N. Abuse of the Right to Appeal: Modern State and Prospects of Legal Counteraction. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 111–116. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-111-116

Организация публичной власти в России направлена на оказание публичных услуг гражданам в рамках развитой информационной среды, где конституционное право на обращение (ст. 33 Конституции РФ) приобретает особую актуальность.

Право граждан на обращение – это объемная категория, что наглядно демонстрирует широкий спектр научных подходов к пониманию юридической природы конституционного права на обращение: личное (субъективное) право; средство осуществления и охраны прав

личности [1. С. 84]; инструмент охраны прав граждан [2. С. 19]; форма участия граждан в управлении делами государства и общества и др.

Наиболее сложным из этих подходов является определение права на обращение как личного (субъективного) права, составной части правового статуса человека и гражданина [3. С. 21].

Одним из первых краткое определение «субъективного права» выдвинул С. Н. Братусь, охарактеризовав его как меру возможного или дозволенного поведения управомоченного субъекта [4. С. 8–12]. В дальнейшем теоретические взгляды на содержание категории «субъективное право» обогатились включением в его содержание, находящихся в единстве *меры* и вида возможного или дозволенного поведения [5. С. 145].

Если обратиться к толковым словарям, то категорию «вид» можно определить как классификационную единицу в систематике, объединяющую разряд предметов, явлений с одинаковыми признаками, входящими в состав более общего разряда [6. С. 942]. Категория «мера» определяется как граница, предел проявления чего-либо [7. С. 105]; единство качественных и количественных характеристик объекта, при котором преодоление границ количественного предела влечет изменение качества объекта и наоборот [8. С. 109].

Предлагается трактовать объем субъективного права на обращение расширительно – как независимое от публично-правовой направленности волеизъявление индивида (группы индивидов) [9. С. 20]. При таком подходе волевое действие не является самоцелью, а направлено на достижение конкретного результата. Об этой сущностной характеристике отдельных субъективных прав писал В. В. Лазарев: «Речь идет об известных возможностях, предоставленных индивиду или коллективу юридическими нормами ради достижения целей, поставленных себе этими лицами, удовлетворения их интересов и потребностей» [10. С. 55]. К этому можно добавить, что в ряде случаев законодатель прямо оговаривает целевое назначение отдельного субъективного права, используя для этого либо прием позитивного описания, либо прием отрицания [11. С. 67–75].

Из содержания Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – Федеральный закон № 59) ¹ следует, что указание прямой цели подачи обращения отсутствует, однако перечень целей можно установить исходя из триады видов обращений, закрепленных в ст. 4 указанного федерального закона: представление рекомендаций; получение содействия в реализации своих прав и свобод или прав и свобод других лиц; восстановление или защита своих нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Злоупотребление правом представляет собой одну из форм осуществления субъективного права, которая противоречит цели, ради которой оно предоставляется субъектам. Поэтому всякое злоупотребление правом – это осуществление субъективного права в противоречии с его социальным назначением [12. С. 20–23]. Схожей позиции придерживается Ф. Н. Фаткуллин, относящий к злоупотреблению правом внеправовые деяния субъектов, по внешним признакам не выходящие за границы субъективного права или полномочия, однако прямо противоречащие цели, ради достижения которой оно устанавливается законом, объективно ущемляющие права, свободы и интересы других лиц [13. С. 142].

В научной литературе встречаются и иные подходы к пониманию категории «злоупотребление правом», позволяющие говорить не об использовании субъективного права в противоречии с его социальным назначением, а о нарушении пределов осуществления субъективных прав [14. С. 82].

Учитывая обе научные позиции, предлагаем выделить следующие классификационные элементы юридической конструкции злоупотребления субъективным правом на обращение, как прямо указанные в Федеральном законе № 59, так и встречающиеся в практической деятельности адресатов.

1. Злоупотребление правом на обращение, выражающееся в деяниях *качественного характера*:

а) направление обращения, содержащего нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи;

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

б) указание в обращении заведомо ложных сведений (в том числе случаи направления письменного обращения заявителем не от своего имени);

в) умышленное использование нечитаемого (полностью или частично) текста обращения;

г) умышленное отсутствие обязательных реквизитов обращения;

д) отсутствие в обращении конкретизированного требования, его «размытость» или не связанность с содержанием обращения;

е) направление обращения, в котором содержится вопрос, на который неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства.

2. Злоупотребление правом на обращение, выражающееся в деяниях *количественного характера*:

а) неразумная продолжительность нахождения гражданина на личном приеме;

б) избыточный объем содержания обращения;

в) направление обращения по одному и тому же вопросу одновременно в несколько органов власти или органов местного самоуправления;

г) безосновательность очередного обращения (направление обращения адресату по одному и тому же предмету несколько раз).

Широкий спектр действий по злоупотреблению конституционным правом на обращение во многом предопределен низким уровнем регламентации обязанностей их инициаторов. В данной связи представляется справедливым мнение А. А. Малиновского: «Чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления правом» [15. С. 220].

Здесь целесообразно упомянуть опыт государств постсоветского пространства. Например, в ст. 8 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»² указано: «Заявители обязаны: соблюдать требования настоящего Закона; вежливо относиться к работникам организаций, индивидуальным предпринимателям и их работникам, не допускать употребления нецензурных либо оскорбительных слов или выражений; своевременно информировать организации, индивидуальных предпринимателей об изменении своего места жительства (места пребывания) или места нахождения в период рассмотрения обращения; исполнять иные обязанности, предусмотренные настоящим Законом и иными законодательными актами».

Однако обязывающий характер нормы не принесет желаемого результата, если не будет обеспечен эффективным механизмом наступления юридической ответственности субъекта, злоупотребляющего правом на обращение.

В научной литературе существует несколько точек зрения на структуру юридической ответственности. Классическая структура выглядит следующим образом: применение санкций к правонарушителю; претерпевание последним неблагоприятных социальных последствий; лишение его некоторых благ [5. С. 237]. Говоря о значении юридической ответственности, Н. В. Витрук характеризовал ее как одну из важных сторон взаимосвязи государства и институтов гражданского общества, выступающей важнейшей гарантией конституционности, законности и правопорядка, реализации прав и свобод человека и гражданина [16. С. 9].

На сегодняшний день Федеральный закон № 59 содержит два специфических вида конституционной ответственности гражданина, злоупотребляющего правом на обращение и одно общегражданское.

Первое из них представлено в ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 59, где указан прямой запрет на злоупотребление правом субъектов, направляющих обращения: «При получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, адресат вправе оставить это обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов, поставив заявителя в известность о недопустимости злоупотребления правом». В данном случае ответственность заключается в претерпевании субъектом, злоупотребляющим правом на обращение, неблагоприятных социальных последствий в виде неполучения ответа по су-

² Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>

ществу задаваемого вопроса. Другими словами, фактически гражданин лишается возможности воспользоваться своим конституционным правом.

Ко второму виду конституционной ответственности за злоупотребление правом на обращение относится *прекращение переписки* по рассматриваемому вопросу, также предполагающее претерпевание неблагоприятных социальных последствий в виде неполучения ответа на обращение (ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 59) и фактически ограничение конституционного права гражданина.

Гражданско-правовая ответственность за злоупотребление правом на обращение представлена ст. 16 Федерального закона № 59, согласно которой если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда. Однако судебная практика привлечения к гражданско-правовой ответственности недобросовестных заявителей по этому основанию отсутствует.

Кроме Федерального закона № 59, применительно к заявителям, чьи обращения содержат клевету, оскорбления и угрозы, возможно применение соответствующих статей Уголовного кодекса РФ³ и Кодекса РФ об административных правонарушениях⁴. Однако, как и в случае с гражданско-правовой ответственностью, соответствующая практика не получила широкого распространения.

Отечественный законодатель отождествил юридическую категорию «злоупотребление правом» с недопустимым содержанием обращения. Данный подход нельзя назвать корректным, поскольку юридическая категория «злоупотребление правом» – это более сложная правовая конструкция.

Основываясь на изложенном, современная правовая наука должна вырабатывать пути минимизации злоупотребления правом на обращение, активно внедряя информационные технологии. Предлагаем следующие варианты:

- для устранения неразумной продолжительности срока нахождения гражданина на личном приеме следует поэтапно переводить эту форму в формат дистанционной онлайн конференции через сеть «Интернет» (с фиксированными сроками эфира);
- для устранения избыточного объема обращений можно использовать практику ряда исполнительных органов власти, установивших ограничение на количество символов в электронном обращении;
- для устранения направления обращений по одному и тому же вопросу одновременно в несколько органов власти следует подробно расписать компетенцию органа власти на соответствующем сайте с размещением различных примеров грамотного составления обращения;
- для устранения фактов направления электронных обращений не от своего имени, подложной информации о собственной личности, а также использования персональных данных другого лица необходимо перенимать и развивать положительный опыт регистрации на сайте государственных услуг. Признать недопустимым направление электронного обращения без электронной подписи.

Также можно применить нормы Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵, где в ст. 14.1 зафиксировано применение информационных технологий в целях идентификации граждан Российской Федерации, а именно размещение сведений, необходимых для регистрации гражданина Российской Федерации в единой системе идентификации и аутентификации.

Назрела необходимость расширения правового механизма ответственности за злоупотребление правом на обращение. Переработке должны быть подвергнуты не только меры ответственности для граждан, злоупотребляющих конституционным правом на обращение, но и правовое положение самого заявителя.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

Список литературы / References

1. **Зорькин В. Д.** Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. пересм. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.
Zorkin, V. D. Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii (postatejnyj) [A commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Ed. by V. D. Zorkin. 2nd ed. Moscow, Norma, Infra-M, 2011, 1008 p. (in Russ.)
2. **Хаманева Н. Ю.** Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 351 с.
Hamaneva, N. Yu. Zashchita prav i svobod grazhdan v sfere ispolnitel'noj vlasti [Protection of the rights and freedoms of citizens in the sphere of Executive power]. Moscow, 1997, 351 p. (in Russ.)
3. **Алистратов Ю. Н.** Право граждан на обращение в органы публичной власти и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. 204 с.
Alistratov, Yu. N. Pravo grazhdan na obrashchenie v organy publichnoj vlasti i organy mestnogo samoupravleniya v usloviyah stanovleniya demokraticeskogo pravovogo gosudarstva v Rossii [The right of citizens to appeal to public authorities and local authorities in the conditions of the formation of a democratic state under the rule of law in Russia]. Dis. ... cand. jurid. sci. St. Petersburg, 1997, 204 p. (in Russ.)
4. **Братусь С. Н.** Субъекты гражданского права. М., 1950. 367 с.
Bratus, S. N. Sub"ekty grazhdanskogo prava [Subjects of civil law]. Moscow, 1950, 367 p. (in Russ.)
5. **Матузов Н. И.** Личность. Права. Демократия: теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 292 с.
Matuzov, N. I. Lichnost'. Prava. Demokratiya: Teoreticheskie problemy sub"ektivnogo prava [Theoretical problems of subjective law]. Saratov, Saratov State University Publ., 1972, 292 p. (in Russ.)
6. **Ушаков Д. Н.** Толковый словарь русского языка. М.: Изд-во «Вече», 1948. 704 с.
Ushakov, D. N. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow, Veche Publ., 1948, 704 p. (in Russ.)
7. **Ожегов С. И.** Толковый словарь русского языка. М., 2010. 736 с.
Ozhegov, S. I. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow, 2010, 736 p. (in Russ.)
8. **Философский энциклопедический словарь** / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Пано. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 840 с.
Il'ichev, L. F., Fedoseev, P. N., Kovalev, S. M., Pano, V. G. (eds.). Filosofskij entsiklopedicheskij slovar'. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1983, 840 p. (in Russ.)
9. **Савоськин А. В.** Обращения граждан в Российской Федерации: понятие и виды: Монография. Екатеринбург: Изд-во Урал. гуманит. ин-та, 2015. 175 с.
Savoskin, A. V. Obrashcheniya grazhdan v Rossijskoj Federatsii: ponyatie i vidy [The treatment of citizens in the Russian Federation: concept and types]. Monograph. Ekaterinburg, Ural Humanity Institute Publ., 2015, 175 p. (in Russ.)
10. **Лазарев В. В.** Общая теория права и государства. М.: Юрист, 2001. 520 с.
Lazarev, V. V. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva [General theory of law and state]. Moscow, Yurist Publ., 2001, 520 p. (in Russ.)
11. **Юдин А. В.** Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб.: ИД С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 360 с.
Yudin, A. V. Zloupotreblenie processual'nymi pravami v grazhdanskom sudoproizvodstve [Abuse of civil law]. St. Petersburg, St. Petersburg State University Publ., 2005, 360 p. (in Russ.)
12. **Грибанов В. П.** Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М.: Рос. право, 1992. 204 с.
Gribanov, V. P. Predely osushchestvleniya i zashchity grazhdanskih prav [Limits of implementation and protection of civil rights]. Moscow, Rossijskoe pravo Publ., 1992, 204 p. (in Russ.)
13. **Фаткуллин Ф. Н.** Основы учения о праве и государстве: Учеб. пособие. Казань: Изд-во Казан. фин.-экон. ин-та, 1997. 223 с.
Fatkullin, F. N. Osnovy ucheniya o prave i gosudarstve [Fundamentals of the doctrine of law and the state]. Text-book. Kazan, Kazan Finance and Economics Institute Publ., 1997, 223 p. (in Russ.)

14. **Дурново Н. А.** Злоупотребление правом как особый вид правового поведения: теоретико-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 170 с.
Durnovo, N. A. Zloupotreblenie pravom kak osobyj vid pravovogo povedeniya: teoretiko-pravovoj analiz [Abuse of law as a special kind of legal behavior: theoretical and legal analysis]. Dis. ... cand. jurid. sci. N. Novgorod, 2007, 170 p. (in Russ.)
15. **Малиновский А. А.** Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М.: Юрлитинформ, 2007. 352 с.
Malinovskij, A. A. Zloupotreblenie sub"ektivnym pravom (teoretiko-pravovoe issledovanie) [Abuse of a subjective right (theoretical and legal research)]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2007, 352 p. (in Russ.)
16. **Витрук Н. В.** Общая теория юридической ответственности. Монография. М.: Изд-во РАП, 2008. 304 с.
Vitruk, N. V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti [General theory of legal liability]. Monograph. Moscow, RAP Publ., 2008, 304 p.

Материал поступил в редколлегию
Received
18.03.2019

Сведения об авторах / Information about the Authors

Мещерягина Вероника Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (ул. 8 Марта, 62, Екатеринбург, 620144, Россия)

Veronika A. Metsheryagina, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Public Law Department, Ural State University of Economics (62, 8 March Str., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation)

metsheryagina@yandex.ru

Морозова Александра Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (ул. 8 Марта, 62, Екатеринбург, 620144, Россия)

Alexandra S. Morozova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Public Law Department, Ural State University of Economics (62, 8 March Str., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation)

morozova_as@mail.ru

Вилачева Мария Николаевна, старший преподаватель кафедры публичного права, Уральский государственный экономический университет (ул. 8 Марта, 62, Екатеринбург, 620144, Россия)

Maria N. Vilacheva, Senior Lecturer of Public Law Department, Ural State University of Economics (62, 8 March Str., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation)

vilacheva.m@yandex.ru

Достоинство личности в системе прав человека: проблемы теории и правового регулирования

Л. Н. Вахрамеева

*Прокуратура Новосибирской области
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Изучив правовые теории о достоинстве человека, автор соглашается с предложенной категоризацией достоинства в конституционном праве как высшей конституционной ценности, основного личного права и элемента конституционно-правового статуса личности. В российской концепции прав и свобод человека особенность подхода к человеческому достоинству заключается в понимании достоинства человека как конституционной ценности и как важного элемента конституционно-правового статуса личности. В результате анализа международных соглашений, конституционного законодательства России и других стран отмечаются схожесть и различия в правовом понимании и закреплении права человека на достоинство. Раскрываются особенности конституционно-правового признания права человека на достоинство и на его защиту в Российской Федерации. Приводится авторское определение достоинства человека и права человека на достоинство. Разрешение правовых коллизий, связанных с правом человека на достоинство, видится в придании этому праву статуса абсолютного права как в международном, так и в конституционном законодательстве России и других стран.

Ключевые слова

достоинство личности, право человека на достоинство, конституционная ценность, элемент конституционно-правового статуса личности, абсолютный характер права человека на достоинство

Для цитирования

Вахрамеева Л. Н. Достоинство личности в системе прав человека: проблемы теории и правового регулирования // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 117–122. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-117-122

The Dignity of the Personality in the System of Human Rights: Problems of the Theory and Legal Regulation

L. N. Vakhrameeva

*Public Prosecutor's Office of the Novosibirsk Region
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

Having studied legal theories about the dignity of the person, the author agrees with the offered advantage categorization in constitutional right as supreme constitutional value as basic personal right as element of constitutional legal status of the personality. In the Russian concept of the rights and freedoms of the person the feature of approach to human dignity consists in understanding of dignity of the person as constitutional value and as important element of constitutional legal status of the personality. As a result of the analysis of the international agreements, the constitutional legislation of Russia and foreign countries the similarity and differences in legal understanding and fixing of human right on advantage are noted. Features of constitutional and legal recognition of human right on advantage and on its protection in the Russian Federation are revealed. Author's definition of dignity of the person and human right on advantage is given. Permission of the legal collisions connected with human right on advantage seems in giving to this right of the status of the absolute right both in international, and in the constitutional legislation of Russia and foreign countries.

Keywords

the dignity of the personality, human right on advantage, the constitutional value, an element of constitutional legal status of the personality, the absolute nature of human right on advantage

For citation

Vakhrameeva L. N. The Dignity of the Personality in the System of Human Rights: Problems of the Theory and Legal Regulation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 117–122. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-117-122

Понятие достоинства человека введено в правовой оборот со времен римского права, однако подход к сущности достоинства до сих пор не однозначен. Ученые отмечают переменчивость сущности достоинства в зависимости от состояния общества. По мнению Е. Ю. Бархатовой, достоинство в конкретной правовой культуре наполняется конкретным содержанием [1. С. 38]. Справедливо мнение И. А. Кравца о том, что «ни один другой идеал не кажется столь понятным и в то же время не имеющим ясных юридических и моральных границ, как идеал достоинства личности» [2]. Процесс осознания и определения человеком своего достоинства начался в европейской культуре в период развития философской мысли Древней Греции и Древнего Рима. Позже достоинство человека получило развитие в католической этике и трактатах Ренессанса. В середине XX в. появились правовые формы выражения и закрепления человеческого достоинства. Этимологический корень достоинства в английском и французском написании близок к латинскому «*dignitas*» – ценность. Исходя из этого, справедливо утверждение, что одним из лексических смыслов достоинства является «неотъемлемая ценность» в значении внутренней, имманентно присущей человеку. Внешний аспект достоинства выражается в правовых формах уважения человеческой личности и охраны человеческого достоинства [3].

В действующих международно-правовых соглашениях достоинство человека провозглашено не только как основное право, но и как основа справедливости и всех неотъемлемых прав и свобод человека. Это следует из положений Устава ООН, Всеобщей декларации прав и свобод человека, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международных пактов о гражданских и политических, об экономических, социальных и культурных правах, Хельсинкских соглашений, Конвенции Содружества Независимых Государств. Положения международно-правовых соглашений о достоинстве человека являются общепризнанными и применяются как в международной, так и во внутригосударственной судебной практике. Международное право подробно определяет вопиющие нарушения достоинства человека. По положениям Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, утвержденной резолюцией 3452 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г.¹, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН в 1984 г.² пытка и иные виды жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения являются оскорблением человеческого достоинства. Пытка расценена как усугубленный и преднамеренный вид жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания; как любое действие, посредством которого человеку намеренно причиняется сильная боль или страдание. Международной судебной практикой подтверждено, что жестокое обращение представляет собой умышленное действие или бездействие, причиняющее серьезные психические или физические страдания или травмы либо представляющее собой серьезное посягательство на человеческое достоинство [4].

¹ Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Принята резолюцией 3452 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/789/48/IMG/NR078948.pdf?OpenElement> (дата обращения 17.08.2017).

² Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН в 1984 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml (дата обращения 17.08.2017).

В науке конституционного права И. А. Кравец выделяет три концепции о природе и роли человеческого достоинства: 1) концепция достоинства человека как высшей конституционной ценности; 2) концепция достоинства как главного личного права человека; 3) концепция достоинства как важного элемента конституционно-правового статуса личности [3].

В современной российской концепции прав и свобод достоинство неотделимо от личности человека, является универсальной и абсолютной ценностью, присущей всем индивидуумам, неограничиваемой, непередаваемой, неуничтожимой. Существование достоинства отдельно от человека невозможно.

В российской правовой системе достоинство является важнейшей характеристикой правового статуса личности, а также конституционной ценностью, охраняемой государством [5]. Статья 21 Конституции Российской Федерации ³ гарантирует, что достоинство личности находится под охраной государства, а его защита представлена запретом на применение к человеку пыток, насилия, иного жестокого либо унижительного обращения или наказания, совершение над человеком опытов без его согласия.

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) ⁴ предусматривает наказание на различные виды нарушения достоинства личности. Являются преступлениями: клевета – распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство человека или подрывающих его репутацию (ст. 128.1, 298.1 УК РФ); публичные действия, направленные на унижение достоинства человека по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе (ст. 282 УК РФ); унижение чести и достоинства военнослужащего при нарушении уставных правил взаимоотношения между ними (ст. 335 УК РФ); оскорбление представителя власти и военнослужащего в связи с исполнением ими должностных обязанностей (ст. 319, 336 УК РФ). Насилие, жестокое обращение и жестокое наказание являются обязательными и факультативными признаками многих преступлений. Например, насилие и жестокость являются обязательными признаками объективной стороны побоев (ст. 116 УК РФ), неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего (ст. 156 УК РФ); дополнительными признаками, отягчающими наказание за совершение грабежа (ст. 161 УК РФ), убийства (ст. 105 УК РФ). Пытка является дополнительным признаком истязания и понимается как причинение физических или нравственных страданий человеку в целях понуждения к даче показаний или иным действиям, противоречащим воле человека, в целях наказания и в иных целях (примечание к ст. 117 УК РФ).

Строгое соблюдение гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческого достоинства обращения с осужденными является одним из принципов Уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации и практики его применения (ст. 1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) ⁵.

По Кодексу об административных правонарушениях в Российской Федерации ⁶ является оскорблением унижение чести и достоинства другого человека, выраженное в неприличной форме (ст. 5.61), а оскорбительное приставание к гражданам – составляющей мелкого хулиганства (ст. 20.1). Административным правонарушением, оскорбляющим человеческое достоинство и общественную нравственность, является появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения (ст. 20.21).

Семейный кодекс Российской Федерации ⁷ требует не допускать применения при воспитании детей способов, унижающих человеческое достоинство (ст. 65). Гражданским законодательством достоинство личности признано нематериальным объектом гражданского права,

³ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁷ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

неотчуждаемым, непередаваемым и подлежащим защите (ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации)⁸.

Достоинство человека подлежит защите не только при жизни, но и после смерти. Следуя этому общепризнанному положению, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации отменила приговор Амурского областного суда в части принятого судом решения об уничтожении фрагментов тела погибшей женщины⁹.

Существуют различия в конституционно-правовом закреплении права человека на достоинство в других странах. Основная причина заключается в разных подходах к определению достоинства личности в зависимости от национальных традиций, религиозных убеждений, культурных особенностей разных стран.

Право на достоинство признано абсолютным правом человека большинством стран бывшего Советского Союза. Достоинство человека гарантировано государством согласно Конституциям Азербайджанской, Кыргызской Республик, Республик Беларусь, Узбекистан. Однако Конституции Республик Молдовы, Таджикистана, Туркменистана не предусматривают право на честь и достоинство неотъемлемыми от человека правами [6].

Сдержанный подход к закреплению достоинства человека с субъективно-личностных позиций характерен для Конституций Китая, Пакистана, Японии. По положениям Конституций Испании, Индии, Бельгии достоинство личности признано основой создания условий достижения личностью определенного социального статуса и качества жизни [7].

В Германии концепция достоинства человека как высшей конституционной ценности принимается преобладающей конституционной доктриной в соответствии с практикой Федерального конституционного суда [2; 3]. Как пишет И. А. Кравец, «эта концепция проблематична потому, что ценность – целостная концепция: существует много совпадающих, если не противоречащих друг другу, значений, так что степень удовлетворения каждого из них варьируется в зависимости от ее неустойчивого совпадения с другими значениями. Преобладающая доктрина признает это, вводя принципы балансирования и пропорциональности» [3]. Нормы о достоинстве личности применяются в судебной практике Германии осторожно из-за опасения, что гарантия достоинства человека может быть использована «по мелочам», и вследствие правовой неопределенности понятия «человеческое достоинство» его предельно широкое толкование приведет к тому, что неприкосновенность достоинства потеряет свой смысл. По одному из дел истец заявлял о нарушении его достоинства в результате ошибки, допущенной сотрудниками почты при написании одной буквы в его фамилии [8. С. 84].

Не согласуется с соблюдением достоинства личности возможность применения к человеку по законодательству некоторых стран жестоких телесных наказаний за преступления. В Сингапуре предусмотрено наказание палочными ударами более чем за 30 преступлений, в том числе за преступления, связанные с наркотиками, за изнасилование, вооруженный грабеж, вандализм, незаконный въезд в страну. Количество ударов определяет суд. Палочному наказанию могут быть подвергнуты несовершеннолетние лица, которые, по мнению суда, не поддаются воспитательному воздействию [9. С. 30–32].

В Саудовской Аравии за широкий круг преступлений, в том числе за кражу, распитие спиртных напитков, сексуальные преступления, применяются телесные наказания в виде публичной порки, ампутации конечностей. По данным правозащитных организации, имеются факты применения таких наказаний за азартные игры, курение марихуаны, внебрачные половые связи, за поездку женщины на заднем сиденье мототакси. Распространено применение пыток и жестокое обращение с арестованными и осужденными в полиции и тюрьмах страны: избивание палками, вырывание ногтей, прижигание сигаретой, сексуальные посягательства [9. С. 48–50].

⁸ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2017 г. № 59-АПУ17-4 // СПС «Консультант-Плюс»: Решения по конкретным делам (дата обращения 20.01.2019).

Среди международных соглашений абсолютный характер права человека на достоинство признают Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция СНГ 1995 г. Такой же позиции придерживается Россия, закрепив в ст. 56 Конституции положение о невозможности ограничения достоинства человека ни при каких обстоятельствах.

Таким образом, достоинство человека, являясь общепризнанной ценностью, продолжает сохранять индивидуальность при конституционно-правовом закреплении в национальных юрисдикциях. Причиной являются не только национальные и культурные особенности и традиции, влияющие на понимание сущности достоинства как правовой ценности, но и традиции, сложившиеся в практике конституционно-правового закрепления и реализации конституционных гарантий прав человека. При максимально неограниченной интерпретации достоинства человека не исключены несоизмеримо жестокие наказания, нарушающие достоинство виновного лица.

Очевидно, что под достоинством человека понимается возможность быть человеком, а право человека на достоинство – это соответственно право быть человеком, включающее внутренний и внешний аспекты состояния человека. Отобрать достоинство у человека невозможно, но его можно нарушить неправомерными действиями. Исходя из этого российское законодательство и действующие основные международные договоры в целях адекватной защиты достоинства человека идут по пути придания праву человека на достоинство статуса абсолютного права. Российское конституционно-правовое законодательство регулирует достоинство путем запретов совершения действий, умаляющих достоинство личности. Соблюдения достоинства человека при любых обстоятельствах требуют все основные отрасли права.

Список литературы / References

1. **Бархатова Е. Ю.** Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017. 272 с.
Barkhatova, E. Yu. Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federatsii [Comment on the Constitution of the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow, 2017. 272 p. (in Russ.)
2. **Кравец И. А.** Достоинство личности в теории и практике судебного конституционализма // Журнал конституционного правосудия. 2019. № 1. С. 11–20.
Kravets, I. A. Dostoinstvo lichnosti v teorii i praktike sudebnogo konstitutsionalizma [The dignity of the personality in the theory and practice of judicial constitutionalism]. *Journal of the Constitutional Justice*, 2019, no. 1, p. 11–20. (in Russ.)
3. **Кравец И. А.** Достоинство личности: диалог теории, конституционных норм, международных регуляторов и социальной реальности // Журнал российского права. 2019. № 1. С. 111–128. DOI 10.12737/art_2019_1_8
Kravets, I. A. Dostoinstvo lichnosti: dialog teorii, konstitutsionnykh norm, mezhdunarodnykh reguljatorov i sotsial'noj real'nosti [Dignity of the personality: dialogue of the theory, constitutional norms, international regulators and social reality]. *Journal of Russian Law*, 2019, no. 1, p. 111–128. (in Russ.) DOI 10.12737/art_2019_1_8
4. **Дорогин Д. А., Ноженко М. О.** Изъятие органов или тканей у лиц, лишенных свободы в условиях вооруженного конфликта, как вид жестокого обращения с военнопленными (статья 356 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Право в Вооруженных силах. 2017. № 10. С. 82–88.
Dorogin, D. A., Nozhenko, M. O. Iz'yatie organov ili tkanej u lits, lishennykh svobody v usloviyakh vooruzhenno-go konflikta, kak vid zhestokogo obrascheniya s voennoplennymi (stat'ya 356 Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federatsii) [Removal of organs or fabrics at imprisoned persons in the conditions of armed conflict, as a type of ill treatment of prisoners of war (Article 356 of the Criminal Code of the Russian Federation)]. *The Right in Armed Forces*, 2017, no. 10, p. 82–88. (in Russ.)

5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. 2013. URL: <http://kommentarii.org/konstitutc/> (дата обращения 18.08.2017).
Zorkin, V. D., Lazarev, L. V. (eds.). *Kommentarij k Konstitutsii Rossijskoj Federasii* [The comment on the Constitution of the Russian Federation]. 2013. URL: <http://kommentarii.org/konstitutc/> (accessed 18.08.2017).
6. **Буренина О. В.** Международные принципы и стандарты защиты чести и достоинства участников уголовного судопроизводства // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2014. С. 354–363.
Burenina, O. V. Mezhdunarodnye printsipy i standarty zaschity chesti i dostoinstva uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva [International principles and standards of honor and dignity protection of participants of criminal proceedings]. *RUDN Bulletin. Series Jurisprudence*, 2014, p. 354–363. (in Russ.)
7. **Бондарь Н. С.** Конституционная категория достоинства личности в ценностном измерении: теория и судебная практика // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 19–31.
Bondar, N. S. *Konstitutsionnaya kategoriya dostoinstva lichnosti v tsennostnom izmerenii: teoriya i sudebnaya praktika* [The constitutional category of dignity of the personality in valuable measurement: theory and judicial practice]. *Constitutional and Municipal Right*, 2017, no. 4, p. 19–31. (in Russ.)
8. **Дробышевский С. А., Протопопова Т. В.** Идея человеческого достоинства в политико-юридических доктринах и праве: Монография. Красноярск, 2009. 160 с.
Drobyshevsky, S. A., Protopopova, T. V. *Ideya chelovecheskogo dostoinstva v politiko-yuridicheskikh doktrinaх i prave* [The idea of human dignity in political and legal doctrines and the right]. Monograph. Krasnoyarsk, 2009, 160 p. (in Russ.)
9. **Квашис В. Е.** Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы. М.: Юрайт, 2008. 800 с.
Kvashis, V. E. *Death penalty. Smertnaya kazn'. Mirovyje tendentsii, problemy i perspektivy* [Global trends, problems and prospects]. Moscow, Urite Publ., 2008, 800 p. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
05.03.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Вахрамеева Людмила Николаевна, прокурор отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних, советник юстиции, Прокуратура Новосибирской области (ул. Каменская, 20а, Новосибирск, 630099, Россия); аспирант Университета прокуратуры Российской Федерации

Lyudmila N. Vakhrameeva, Prosecutor of department of supervision of performance of the legislation on minors, adviser of justice, Prosecutor's Office of the Novosibirsk Region (20a Kamenskaya Str., Novosibirsk, 630099, Russian Federation); Graduate Student of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation

lydmila5127@mail.ru

Уважаемые авторы!

Журнал «Юридическая наука и практика» (ISSN 2542-0410) выпускается Институтом философии и права Новосибирского государственного университета и распространяется по подписке (подписной индекс в каталоге ОАО «Роспечать» – 18284, в каталоге «Пресса России» – 11231).

В журнале публикуются материалы, соответствующие основным рубрикам: «История и теория государства и права», «Конституционное и муниципальное право», «Гражданское и предпринимательское право», «Трудовое право и право социального обеспечения», «Экологическое право», «Гражданский и арбитражный процесс», «Административное и финансовое право», «Уголовное право и процесс, криминалистика», «Международное право» и «Научная жизнь, публикации, рецензии, переводы». Статьи иностранных авторов, выполненные на иностранных языках, публикуются по согласованию с автором в переводе на русский язык.

Недопустимо представление в редакцию ранее опубликованных статей, а также рукописей, скомпилированных из цитат и пересказов ранее опубликованных научных работ. Автор несет ответственность за присутствие в представляемом материале любых форм заимствования. В случае обнаружения не согласующегося с законодательством об авторском праве и смежных правах заимствования материал безусловно отклоняется; дальнейшее сотрудничество журнала с автором прекращается.

Решение редакционной коллегии о принятии статьи к печати или об отклонении сообщается авторам по электронной почте.

Возвращение рукописи на доработку не означает, что статья принята к печати. Доработанный вариант необходимо прислать в редакцию вместе с ее начальной версией, рецензией ответом на замечания рецензента не позднее двух месяцев со дня его отсылки. В противном случае первоначальная дата поступления статьи при публикации не указывается.

После выхода журнала бесплатные (так называемые авторские) номера не предоставляются. Авторы самостоятельно приобретают журнал по розничной цене. Иногородним авторам возможна высылка журнала наложенным платежом по индивидуальной договоренности.

Правила оформления рукописи

Авторы представляют материалы объемом: статьи – 1 п.л., научного сообщения – 0,5 п.л., а рецензии – одной трети печатного листа на русском языке. Текст должен быть набран одним и тем же шрифтом – Times New Roman, высота шрифта – 14 пунктов, в формате Word, межстрочный интервал 1,5. Абзацный отступ – 1,25 см. Все страницы рукописи должны быть пронумерованы. Публикации, превышающие указанный объем, допускаются к рассмотрению только по согласованию с редакцией.

В тексте статьи указывается индекс УДК¹.

ФИО автора, место работы, адрес должны быть указаны на русском и английском языках.

К материалу должны прилагаться аннотация рукописи, ключевые слова, список литературы на русском и английском языках. Объем аннотации: 1000–1500 знаков с пробелами.

При несоблюдении этого требования редколлегия оставляет за собой право вернуть представленный материал автору без рассмотрения.

Библиографические ссылки: в тексте в квадратных скобках указываются номер источника, указанного в Списке литературы, номер страницы источника (для монографий и периодических изданий). Например: [12. С. 37].

В конце статьи помещается список литературы в **порядке цитирования**. Библиографическое описание публикации включает: фамилии и инициалы авторов (всех, независимо от их числа), полное название работы, город, название издательства или издающей организации,

¹ См. онлайн справочник УДК: <http://teacode.com/online/udc/34/34.html>

год издания, том (для многотомных изданий), номер, выпуск (для периодических изданий), объем публикации (количество страниц – для монографии, первая и последняя страницы – для статьи). **Ссылки на архивные документы оформляются в виде сноски (текст сноски располагается внизу страницы).**

В конце статьи авторы могут поместить список использованных обозначений и сокращений.

В рукописи статьи на последней странице необходимо указать следующие сведения:

- фамилия, имя, отчество (*полностью*);
- полное наименование организации – основного места работы (с указанием почтового адреса и индекса);
- занимаемая должность;
- ученая степень и звание (если есть);
- воинское или специальное звание (если есть);
- e-mail (*обязательно*), ORCID, SPIN и т. п. (если есть), номер мобильного, рабочего и / или домашнего телефона (*данная информация необходима для оперативного взаимодействия редколлегии с автором*).

Образец оформления рукописи

УДК 341.9

Европейское право

И. И. Иванов

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Ключевые слова

Благодарности (если есть)

European Law

I. I. Ivanov

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

Keywords

Acknowledgements

Основной текст статьи

Список литературы / References

1. **Гладышев С. И.** Исполнительное производство в английском и российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 28 с.
Gladyshev S. I. Enforcement proceedings in the English and Russian law. Abstract of dis. Moscow, 2001, 28 p. (in Russ.)
2. **Проскурин С. Г.** Эволюция права в семиотическом аспекте // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. Т. 4, № 2. С. 11–18.
Proskurin S. G. Evolution of Law in semiotic aspect. *Vestnik of Novosibirsk State University. Series: Law*, 2008, vol. 4, no. 2, p. 11–18. (in Russ.)

Сведения об авторе / Information about the Author

Иванов Иван Иванович, кандидат юридических наук, доцент, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Ivan I. Ivanov, PhD in Law, Associate Professor, Novosibirsk State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

ivanov@mail.ru

ORCID

SPIN

Тел.: +7-111-111-11-11

Передавая рукопись статьи (произведение) в редколлегию журнала, автор тем самым предоставляет ей право использования передаваемых материалов в составе журнала следующими способами: обнародование, воспроизведение, распространение, доведение произведения до всеобщего сведения путем размещения в сети Интернет, публичный показ, а также перевод на иностранные языки, включая те же действия относительно переведенного произведения, на территории всех государств, где произведение подлежит правовой охране.

Адрес редакционной коллегии

Институт философии и права
Новосибирского государственного университета
ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 639990, Россия

Тел.: +7 (383) 266 73 79

E-mail: jurisprudence@mail.nsu.ru