

НУЖНА ЛИ РОССИИ НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ?

Сборник материалов круглого стола



ISBN 978-5-4217-0229-0



9 785421 702290

Курганский
государственный
университет



редакционно-издательский
центр
43-38-36

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Курганский государственный университет»

НУЖНА ЛИ РОССИИ НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ?

Сборник материалов круглого стола

Курган 2014

УДК 342
Н 88

Рецензенты

Винниченко О.Ю., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права и международного права ТюмГУ;

Неверов А.Я., кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственного права Курганского филиала РАНХ и ГС.

Печатается по решению научного совета Курганского государственного университета.

Н 88 Нужна ли России новая Конституция?: сборник материалов круглого стола 6 декабря 2013 года. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2014. 98 с.

Сборник материалов круглого стола, состоявшегося 6 декабря 2013 года на юридическом факультете Курганского государственного университета, посвящен современным проблемам российского конституционализма и реализации конституционных положений в отраслевом законодательстве. Сборник адресован преподавателям, аспирантам, студентам юридических вузов и факультетов, юристам-практикам и всем тем, кто интересуется вопросами юриспруденции.

ISBN 978-5-4217-0229-0

УДК 342

© Курганский государственный университет, 2014
© Авторы, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Арбузов С.В. Двухуровневая территориальная модель местного самоуправления – от Конституции РФ к практике	5
Белых М.Л. Уставный суд Свердловской области: применение международных источников при осуществлении уставного правосудия	8
Битюков А.Г. Референдум в Российской Федерации: миф или реальность.....	10
Мохов В.В. Система государственной регистрации прав на недвижимость: современные тенденции и перспективы развития.....	13
Воронцова А.Б. Проблемы реализации положений о Конституционном собрании и пересмотре Конституции Российской Федерации	15
Сычев В.Г., Глазунова Ю.Н. Медицинский эксперимент и его социально-правовое значение.....	17
Глебов А.Н. Ценности российской Конституции: аксиологический лабиринт или тупик?	19
Чертова Л.Н., Горбачев М.В. О Конституционном регулировании деятельности системной оппозиции в современной России	22
Занин К.Е. Проблемы реализации Конституционных положений о праве граждан на свободу труда при заключении трудового договора	24
Преденна Л.В., Каргаполов П.А. Конституция Российской Федерации как правовая основа деятельности таможенных органов.....	26
Коков А.И. Конституция Российской Федерации как уроборос, или «можно ли срубить древо жизни Конституции?».....	29
Кокорин Е.В. Роль МЧС России в защите конституционных прав граждан в современных условиях	32
Крамаренко А.А. Принцип разделения властей в Конституции Российской Федерации	36
Кокорин С.Н. Конституция Российской Федерации: пути развития в свете конституционно-правовой ответственности органов государственной власти.....	38
Леонова Н.Ю. Политический плюрализм как условие соблюдения Конституции.....	43
Либанова С.Э. Уникальный конституционно-правовой инструментарий конституционализации России	45

Неверов А.Я. 20 лет Конституции России (менять или соблюдать?)	47
Никитина О.В. Конституционное право субъектов РФ на осуществление международных и внешнеэкономических связей: проблемы и перспективы.....	50
Поспелов Б.И. Социальные конфликты в обществе и механизм их урегулирования.....	53
Предина Л.В. Проблемы реализации конституционных положений Российской Федерации в условиях глобализации в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.....	55
Рогов А.С. Конституционно-правовое регулирование обеспечения государственной безопасности Российской Федерации	59
Семенов Е.В. «Культурная гегемония» и Конституция Российской Федерации	61
Федотова Ю.Г. Развитие норм Конституции Российской Федерации о судебной системе.....	63
Фельдшеров Д.А. К вопросу о России как правовом государстве	65
Хохлова И.И. Формирование социального государства в современных условиях России ...	69
Яцюк Е.И. Место Прокуратуры в Конституции Российской Федерации	71
Арзин И.С. Миграционная политика: проблемы и перспективы	73
Предин П.Ю. Единообразное понимание и квалификация преступлений с несколькими деяниями – залог соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина, провозглашенных Конституцией Российской Федерации.....	76
Винниченко Е.О. Особенности правового регулирования профилактики правонарушений несовершеннолетних в образовательных учреждениях.....	80
Федотов И.А. Конституция и налоги.....	86
Филонова О.И. Конституционно-правовой статус судьи в период НЭПа.....	87
Жайкбаев Ж.С. Конституция Российской Федерации – основа унификации законодательства субъектов Российской Федерации.....	92
Соболева Ю.А. Роль Конституции в разграничении полномочий в регулировании миграционных процессов.....	96

*Арбузов Сергей Викторович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального права,
Омский государственный университет
им. Ф.М.Достоевского*

ДВУХУРОВНЕВАЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ОТ КОНСТИТУЦИИ РФ К ПРАКТИКЕ

С принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее ФЗ №131) в Российской Федерации была введена двухуровневая территориальная система местного самоуправления. Главным образом это было сделано в целях приведения сформированной до этого территориальной модели местного самоуправления в соответствие с Конституцией РФ. До этого в подавляющем большинстве субъектов РФ местное самоуправление осуществлялось только на уровне районов в границах сложившихся административно-территориальных единиц. На поселковом уровне в лучшем случае формировались только территориальные подразделения районных администраций, представительные органы поселений не избирались.

Такая территориальная модель местного самоуправления без участия поселений как полноправных муниципальных образований и, следовательно, полноправных субъектов местного самоуправления не соответствовала, как Конституции РФ, так и положениям Европейской Хартии местного самоуправления. Статья 131 Конституции РФ предусматривает, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Таким образом, исключение поселенческого уровня местного самоуправления не соответствует Конституции РФ.

Во всех субъектах РФ было сформировано большое количество новых муниципальных образований на уровне поселений. Сформированы органы местного самоуправления: представительные органы и местные администрации. Прошло разграничение муниципальной собственности, сформированы поселковые местные бюджеты. При этом преимущества двухуровневой территориальной модели местного самоуправления никак не проявились сами собой. Большинству новых субъектов местного самоуправления не понятно, зачем нужно было удваивать управленческую структуру. Для чего такие значительные бюджетные затраты, связанные с содержанием достаточно большого количества муниципальных служащих в поселковых местных администрациях?

При этом на районном административно-территориальном уровне не созданы полноценные территориальные органы государственной исполнительной власти, а функции государственного управления возложены на органы местного самоуправления: где-то через механизм наделения отдельными государственными полномочиями, где-то эти государственные полномочия вы-

полняются муниципалитетами «по умолчанию». Эту практику узаконили в ФЗ № 131 в статьях 14-1, 15-1, 16-1 и 19 ч.5. Речь идет о праве органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, используя собственные материальные и финансовые полномочия. Это привело к увеличению нагрузки на муниципальные бюджеты.

Многие ученые и практики обоснованно говорят о необходимости введения полноценного уровня местного государственного управления в административно-территориальных единицах и, прежде всего, в муниципальных районах. Однако при этом они забывают о необходимости в полной мере использовать потенциал местного самоуправления, как это и предусмотрено в Европейской Хартии местного самоуправления и Конституции РФ.

Уже в самом ФЗ №131 предусмотрена новая организационная модель для двухуровневой территориальной модели местного самоуправления. Эта организационная модель соответствует сути двухуровневой территориальной модели местного самоуправления и создает уникальные возможности для межмуниципальной кооперации, прежде всего, для поселений, входящих в низовой и главный территориальный уровень местного самоуправления.

Двухуровневая территориальная модель местного самоуправления предполагает определенную межмуниципальную кооперацию между муниципальным районом и поселениями, входящими в его состав, а также между поселениями внутри муниципального образования. На уровне муниципального района должны решаться исключительно вопросы местного значения **межпоселенческого** характера, в том числе и на так называемой межселенной территории, не входящей в границы поселений. Поселения решают вопросы местного значения, непосредственно связанные с населением, **с благоустройством их места проживания**.

Сегодня муниципальный район и поселения, входящие в его состав, компетенционно, организационно и финансово **обособлены**. Муниципальный район решает собственные вопросы, выпрашивая на это дотации из областного бюджета, а поселение решает собственные вопросы, прося дотации из бюджета муниципального района, в составе которого создается районный фонд финансовой поддержки поселения. Каждый выживает по-своему.

При этом административная соподчиненность органов местного самоуправления муниципального района и поселений не допускается, а значит двухуровневая территориальная «матрешка» не является административной «матрешкой». Поселения должны были найти возможности для межмуниципальной кооперации и взаимодействия внутри района согласно ФЗ № 131.

Законом предусмотрена отдельная организационная модель для муниципальных районов, когда органы местного самоуправления муниципального района формируются не на муниципальных выборах, а из числа уже избранных глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо

от численности населения нормой представительства. Процедура перехода к такой организационной модели предусмотрена статье 35 ФЗ № 131.

В такой модели поселения становятся главным субъектом местного самоуправления. Изменяются принципы формирования бюджета муниципального района и поселений. По сути поселения получают два бюджета. Один бюджет – поселения и второй – межпоселенческий бюджет, сформированный главами и депутатами поселений на уровне муниципального района. Поселения получают две администрации, обреченные на межмуниципальную кооперацию: поселковую администрацию и районную (межпоселенческую) администрацию.

Таким образом органы местного самоуправления вынуждены будут взаимодействовать друг с другом, выстраивая различные модели экономического, хозяйственного районирования. И первым элементом обязательного взаимодействия будет распределение финансовых средств между поселениями из районного фонда финансовой поддержки поселений, который сами поселения и будут формировать, принимая консолидированный районный бюджет.

Почему на практике такая модель не применяется? Почему от выборов к выборам дублируется прежняя организационная структура, обособляющая два уровня местного самоуправления друг от друга? Муниципальный район и его органы местного самоуправления продолжают действовать в рамках прежней управленческой схемы, а именно решают вопросы местного значения муниципального района в целом, а не **межпоселенческие** вопросы, направленные на развитие отдельных городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района.

Дело в том, что переход к новой организационной модели «муниципальный район – поселения в составе района» возможен только по инициативе представительного органа одного из поселений, входящих в состав муниципального района. Такую инициативу должны поддержать две трети поселений, входящих в состав муниципального района.

Новая организационная модель закрепляется в уставе муниципального района. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. В свою очередь такие изменения вступают в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа, принявшего соответствующее изменение в устав. Получается, что о стратегическом развитии за рамками своих полномочий депутаты и главы муниципальных образований не думают.

По нашему мнению, реализация новой территориальной и организационной модели местного самоуправления, создающей условия для межмуниципальной кооперации, о которой говорилось выше, возможна только при условии методического и организационного руководства этим процессом со стороны органов государственной власти субъекта РФ или иной муниципальной, общественной или политической структуры, заинтересованной в развитии местного самоуправления.

УСТАВНЫЙ СУД СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ УСТАВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Уставный Суд Свердловской области приступил к работе 15 мая 1998 года. С момента создания и до 1 ноября 2013 г. Уставным Судом Свердловской области было вынесено 97 постановлений, в 8 из которых встречается анализ международных источников (в 1998 г. – 1 решение¹, в 1999 г. – 2 решения², в 2000 г. – 2 решения³, в период с 2001 по 2008 гг. – ни одного решения, в 2009 г. – 2 решения⁴, в 2010 г. – 1 решение⁵, в 2011-2013 гг. – ни одного решения).

¹ Постановление от 24 декабря 1998 г. «По делу о толковании ст. 94 Устава Свердловской области». URL: <http://ustavsud.ur.ru/index.php/index.php?ind=rechenia&catalog=rechenia&id=1#arx>

² Постановление от 2 июня 1999 г. «По делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области статьи 30 Областного закона "О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области"; Постановление «По делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области постановления Правительства Свердловской области от 24 марта 1997 г. № 234-П "О первоочередной выплате государственных пособий отдельным категориям граждан, имеющим детей"; «Положения о выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, с доходами ниже прожиточного минимума», утвержденное постановлением Правительства Свердловской области от 11 августа 1998 г. № 811-П «О дополнительных мерах по погашению задолженности по выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей» и отдельных положений постановлений Правительства Свердловской области от 31 октября 1997 г. № 918-П «О мерах по обеспечению передачи функций назначения и выплаты государственных ежемесячных пособий на детей в органы социальной защиты населения»; от 27 марта 1998 г. № 310-П «О порядке назначения, выплаты и финансирования государственных пособий гражданам, имеющим детей, в 1998 году»; от 10 июня 1998 г. № 610-П «О мерах по погашению задолженности по выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей». URL: <http://ustavsud.ur.ru/index.php/index.php?ind=rechenia&catalog=rechenia&id=1#arx>

³ Постановление от 20 сентября 2000 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области Положения об охране и использовании памятников истории и культуры г. Екатеринбурга, утвержденного решением Екатеринбургской городской Думы от 23 февраля 1999 года № 59/6»; Постановление от 22 декабря 2000 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области пунктов 5.2, 5.3 решения Екатеринбургской городской Думы № 84/1 от 28 марта 2000 года «О бюджете города Екатеринбурга на 2000 год». URL: <http://ustavsud.ur.ru/index.php/index.php?ind=rechenia&catalog=rechenia&id=1#arx>

⁴ Постановление от 14 декабря 2009 года «По делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 постановления Главы Екатеринбурга от 27 октября 2008 года № 4561 "Об установлении минимальной заработной платы в муниципальных учреждениях муниципального образования «город Екатеринбург"» // Областная газета, № 389, 18.12.2009; Постановление от 12 октября 2009 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 37 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» // Областная газета, № 310-313, 16.10.2009.

⁵ Постановление № 3-5-5-2010 14 сентября 2010 года «По делу о соответствии Уставу Свердловской области Постановления Правительства Свердловской области от 19 ноября 2009 года № 1664-ПП «Об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения «Железнодорожный лесной парк», в связи с запросом гражданина А.Е. Григорьева» // Областная газета, № 337, 18.09.2010.

Используемые Уставным Судом Свердловской области международные источники можно подразделить на несколько (условных) групп:

Международные источники, принятые в рамках ООН. Например, в Постановлении от 22 декабря 2000 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области пунктов 5.2, 5.3 решения Екатеринбургской городской Думы № 84/1 от 28 марта 2000 года "О бюджете города Екатеринбурга на 2000 год"» Уставный Суд Свердловской области свои выводы согласует с пунктом 10 Декларации о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция 3447 (XXX) от 9 декабря 1975 года), устанавливающим, что инвалиды должны быть защищены от любых видов регламентации, носящих дискриминационный характер.

Международные источники, принятые в рамках европейского пространства. Так, например, в Постановлении № 3-5-5-2010 от 14 сентября 2010 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области Постановления Правительства Свердловской области от 19 ноября 2009 года № 1664-ПП «Об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения «Железнодорожный лесной парк», в связи с запросом гражданина А.Е. Григорьева» Уставный Суд Свердловской области обращает внимание на Европейскую конвенцию об охране археологического наследия от 6 мая 1969 года. В Постановлении от 24 декабря 1998 года «По делу о толковании ст. 94 Устава Свердловской области» Уставный Суд Свердловской области обращается к Европейской Хартии местного самоуправления.

Решения, в которых упоминаются источники первой и второй группы. Например, в Постановлении от 14 декабря 2009 года «По делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 постановления Главы Екатеринбурга от 27 октября 2008 года № 4561 «Об установлении минимальной заработной платы в муниципальных учреждениях муниципального образования «город Екатеринбург» Уставный Суд Свердловской области апеллирует к статье 23 (часть 3) Всеобщей декларации прав человека; пункту 4 части 1 Европейской социальной хартии; статье 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; конвенциям и рекомендациями Международной организации труда.

Необходимо отметить, что нет ни одного решения Уставного Суда Свердловской области, в котором содержалось бы упоминание о решениях Европейского суда по правам человека.

Уставный Суд Свердловской области, осуществляя свои функции, обращается не только к нормам Устава Свердловской области, федерального и регионального законодательства, правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, но и анализирует международные правовые источники.

*Битюков Андрей Геннадиевич,
кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного права,
Курганский государственный университет*

РЕФЕРЕНДУМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ

Проблема референдумов имеет теоретическое и практическое значение. Этот институт получил конституционно-правовое закрепление в РФ и уже использовался в практике государственного строительства. В истории России состоялись один референдум в СССР и три референдума в РСФСР. Референдум в СССР был проведен 17 марта 1991 г. по вопросу о будущем СССР. В РСФСР первый референдум прошел 17 марта 1991 г. о введении поста президента РСФСР, второй – 25 апреля 1993 г. по вопросу о доверии президенту РСФСР. Последний референдум был проведен по поводу принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г.¹

Исходные начала, касающиеся референдума, закреплены в Конституции РФ: референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ).² Принятые на референдуме решения считаются решениями народа и обладают наивысшей юридической силой, общеобязательны и не нуждаются ни в чем утверждении.

Вопросы проведения федерального референдума регулирует ФКЗ от 28 июня 2004 года «О референдуме Российской Федерации»³, который является уже вторым по счету после федерального конституционного закона 1995 г., но оба закона так никогда и не применялись на практике. По поводу проведения или непроведения референдумов существуют различные точки зрения. Противники утверждают, что путем референдумов власть манипулирует волей народа. Власть иногда проводит референдум, чтобы принять решение, которое невозможно принять парламентским путем. Считают нецелесообразным выносить на референдум нормативные акты. Они содержат множество положений, а ответить надо да или нет. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть доступен для рядового гражданина.

Проблематика проведения референдумов обсуждается с 2003 г. Во-первых, авторы справедливо отмечают, что сама Конституция РФ ограничивается лишь общими фразами по поводу проведения референдума всероссийского референдума, что оставляет широкий «маневр» для федерального законодателя по поводу определения вопросов, выносимых на референдум, условий и порядка его проведения. Конституция РФ не устанавливает ограничений инициирования и проведения референдума и не предусматривает возможности введения

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Т.1.М., 2005. С.382-392.

² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

³ ФКЗ от 28 июня 2004 г. №-5 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №2710.

таких ограничений законом. Следует заметить, что ограничения круга вопросов референдума, как и иных существенных условий инициирования и проведения всенародных голосований, распространены в законодательстве многих демократических государств. Именно государство устанавливает пределы использования института референдума в политической жизни.

Во-вторых, ст. 1. ФКЗ от 28 июня 2004 г. определяет референдум Российской Федерации как всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. Тогда возникает закономерный вопрос: какие же вопросы государственного значения могут выноситься на референдум, а какие нет. Кроме того, вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. Следует заметить, что не исключена возможность признания впоследствии вопроса, вынесенного на референдум, консультативным, решением Конституционного Суда РФ.

Российский законодатель ограничился отдельными указаниями о том, когда следует проводить либо не проводить референдум. Так, ФКЗ 2004 г. исходит из того, что Конституционное Собрание может принять решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой конституции, но не обязано это делать. ФКЗ 2004 г. в ст.6 называет довольно широкий круг вопросов, по которым нельзя проводить референдум. Так, закон фактически запрещает на федеральном уровне институт отзыва лиц, замещающих государственные должности в РФ (Президента РФ, депутатов Государственной Думы).

В ФКЗ от 24.04.2008 г. в закон о референдуме было внесено существенное изменение. На референдум в РФ не могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.¹ С.А. Авакьян отмечает, что данный пункт дает основания для «весьма расширительного его толкования».²

В-третьих, референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации. Тем самым законодатель исключает любую возможность внесения любых изменений в Конституцию РФ или ее пересмотра путем референдума, инициированного в порядке народной инициативы. Исключена возможность вынесения на референдум РФ каких-либо законов и иных нормативно-правовых актов (пункты 2,3 ст.6 ФКЗ). Конституция как базовый акт, имеющий самый широкий предмет правового регулирования, затрагивает все сферы

¹ ФКЗ от 24 апреля 2008 г. №-1 ФКЗ «О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. №17. Ст. 1754.

² Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. №23. С.6-7.

государственной и общественной жизни. Таким образом, Центральная избирательная комиссия РФ, сославшись на решение Конституционного Суда РФ, может отказать в проведении всероссийского референдума фактически по любому вопросу.

В-четвертых, по Закону РСФСР от 16.10.1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР или Верховный Совет РСФСР обязаны назначить референдум по требованию не менее чем одного миллиона граждан РСФСР, имеющих право на участие в референдуме; не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР. Конституция РФ отнесла назначение референдума к ведению Президента РФ. Но он не вправе по своей инициативе назначить референдум, он лишь реагирует на народную инициативу, решение Конституционного Собрания РФ или на подписанный Россией международный договор, предусматривающий обязательное проведение референдума в РФ.

В первом случае в поддержку инициативы проведения референдума РФ должно быть собрано не менее чем два миллиона подписей граждан Российской Федерации при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них. Однако если подсчитать, то согласно ФКЗ о референдуме в РФ инициативная группа по проведению референдума должна в целом состоять не менее чем из 4200 граждан Российской Федерации (по закону РСФСР от 16.10.1990 г. – 300 человек), что делает реализацию инициатив проведения референдума в РФ практически не-реальной.

В целом анализ законодательства приводит к выводу о том, что действующий ФКЗ о референдуме можно назвать законом об отмене референдума в Российской Федерации. Автор придерживается точки зрения, что референдум актуален в переходный период. Тем не менее, представляется, что институт референдума в РФ нуждается в настоящее время в существенной корректировке по следующим направлениям. Необходимо существенно скорректировать круг вопросов, которые нельзя выносить на всероссийский референдум; либерализовать требования к реализации народной инициативы проведения референдума в РФ; наделить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации правом выступить с инициативой проведения референдума.

*Мохов Валерий Вячеславович,
заместитель руководителя управления Федеральной службы
государственной регистрации, кадастра и картографии по Курганской области*

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОСТЬ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция) провозглашает право собственности в качестве одного из основных прав каждого гражданина. Часть 2 ст. 8 Конституции устанавливает, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, и согласно ч. 1 ст. 35 Конституции право частной собственности охраняется законом. Таким образом, Конституция содержит фундаментальные начала, которые позволяют построить систему государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в качестве института государства, направленного на обеспечение защиты имущественных прав на недвижимость участников гражданского оборота.

Основополагающие конституционные принципы правового регулирования отношений, связанных с недвижимым имуществом, получили развитие с принятием Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон о регистрации).

Регистрационная деятельность государства осуществляется в лице его специальных органов. В соответствии с Законом о регистрации в Курганской области было создано и с 01.10.1998 г. приступило к осуществлению полномочий Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Курганской области, реорганизованное в настоящее время в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Курганской области (далее – Управление). За прошедший период деятельностью Управлением совершено почти 2 миллиона регистрационных действий, это более 200 тысяч ежегодно. В информационной базе Управления – Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП) – содержатся сведения о более чем 600 тысячах земельных участках и объектах капитального строительства, а также об их правообладателях, о которых за 15 лет деятельности представлено более 2,5 миллионов выписок и справок, или почти 120 тысяч ежегодно.

В настоящее время институт государственной регистрации прав находится в стадии постоянно меняющегося законодательства. Нормы Закона о регистрации претерпели изменения 28 раз.

В результате появилась возможность одновременного представления заявления о регистрации прав и заявления о кадастровом учете, в том числе посредством почтового отправления. Минимизировано число документов,

представляемых заявителями самостоятельно, благодаря процедурам межведомственного взаимодействия, осуществляемым на федеральном и региональном уровнях. На портале государственных услуг Росреестра созданы электронные сервисы для возможности самостоятельного доступа заявителей к информационному ресурсу ЕГРП, в том числе в онлайн-режиме и по экстерриториальному принципу. С 01.10.2013 г. общий срок государственной регистрации прав сокращен до 18 календарных дней (на момент принятия Закона о регистрации срок составлял один месяц). Собственники получили право заявить о невозможности проведения регистрационных действий со своим недвижимым имуществом без личного участия. Предыдущий правообладатель недвижимости приобрел возможность заявить возражение в отношении зарегистрированного права на его объект. Законодательно установлены электронный и экстерриториальные способы подачи документов на государственную регистрацию прав. Однако ряд вводимых изменений будет реализован после издания дополнительных нормативных правовых актов Минэкономразвития Российской Федерации и доработки учетных систем Росреестра.

Одним из инструментов достижения целей государственной политики по повышению качества государственных услуг Российской Федерации является план мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012г. № 2236-р.

В качестве сметы Дорожной карты фактически рассматривается Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости, 2014-2019 годы», утвержденная Правительством Российской Федерации 03.10.2013 г. (далее – ФЦП).

Основными задачами мероприятий Дорожной карты и ФЦП являются повышение качества данных информационных ресурсов Росреестра для перехода ЕГРП и ГКН в единый государственный реестр объектов недвижимости (далее – ЕГРОН), экстерриториальная регистрация к 2018 г., сокращение сроков государственной регистрации прав до 7 календарных дней. В рамках ФЦП предусмотрено строительство на территории Российской Федерации межрегиональных учетно-регистрационных центров (МУРЦ). Будут развернуты дополнительные площадки для телефонного обслуживания граждан – уже сейчас ведомственный центр телефонного обслуживания (ВЦТО) Росреестра обрабатывает более 400 тысяч звонков в месяц, и количество обращений постоянно растет. С помощью ВЦТО, официального сайта Росреестра и информационных материалов в офисах планируется повышать информированность граждан о возможностях предварительной записи на прием и порядку предоставления услуг.

Важной частью мероприятий ФЦП станет перевод услуг по регистрации прав и предоставлению сведений ЕГРП в режим «одного окна» посредством развития инфраструктуры МФЦ по всей территории Российской Федерации,

а также переход к оценке гражданами и организациями качества предоставляемых услуг.

Интеграция мероприятий Дорожной карты с мероприятиями новой ФЦП позволит продолжить развитие потенциала, достигнутого в учетно-регистрационной системе в предыдущие годы, повысить качество предоставления государственных услуг, инвестиционную привлекательность сферы недвижимости и, как следствие, достичь целевых значений показателей, установленных статусными документами.

*Воронцова Анна Борисовна,
студент 3 курса,
Тюменский государственный университет, институт
государства и права*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ О КОНСТИТУЦИОННОМ СОБРАНИИ И ПЕРЕСМОТРЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопрос о внесении изменений и возможном пересмотре Конституции Российской Федерации 1993 года неоднократно выносился на обсуждение высшими должностными лицами государства, политическими деятелями, учеными-юристами. Например, Президент Российской Федерации В.В. Путин, говоря о возможности введения прямых выборов членов Совета Федерации, заметил, что для этого необходимо «подредактировать Конституцию». В ближайшее время ожидается внесение целого блока изменений Конституции РФ, связанных с объединением Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а именно статей, посвященные Конституционному и Верховному суду, порядку назначения и полномочиям судей высших судов, а статья 127 о Высшем Арбитражном Суде в связи с этим «утратит свое действие». Но так как речь идет о седьмой главе основного закона, изменения в нее вносятся Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Можно предполагать, что это будет не последняя редакция конституционного текста, но если количество изменений Конституции будет весьма большим, то, на наш взгляд, разумнее принять новый Основной закон государства.

За 20 лет существования Конституции РФ не было примеров применения процедуры пересмотра положений глав 1, 2 и 9, любые изменения которых повлекут принятие новой конституции. Единственным органом, имеющим полномочие осуществлять пересмотр этих глав, подтверждать неизменность существующей либо разрабатывать проект новой Конституции РФ и вынести его на всенародный референдум, является Конституционное Собрание. Роль Конституционного Собрания как учредительного органа в системе органов государственной власти в современной России существенно выше подобных учредительных органов, которые созывались ранее.

В статье 135 Конституции РФ не содержится положений о составе, организации и деятельности Конституционного Собрания. Эти вопросы должен регламентировать Федеральный конституционный закон, который до сегодняшнего дня не принят и остается без внимания законодателя. Между тем деятельность Конституционного Собрания является необходимой частью функционирования закрепленной в Конституции РФ системы государственных органов.

Данный вопрос затрагивает интересы различных политических сил, предлагающих свои способы формирования данного органа учредительной власти. Так, в 1993-1997 гг. среди государственных деятелей существовало мнение, что при разработке Конституции РФ многие вопросы были проигнорированы по политическим соображениям из-за острого конфликта законодательной и исполнительной власти. Это обстоятельство побудило «настаивать на скорейшем пересмотре» еще недавно принятой Конституции, для осуществления которого необходим созыв Конституционного Собрания, а соответственно и Федеральный конституционный закон. Впоследствии в Государственную Думу РФ неоднократно вносились законопроекты ФКЗ «О Конституционном собрании».

Первыми были представлены два проекта О.Г. Румянцева, внесенные в 1997 году¹. Два законопроекта были внесены в 2000 году. Далее в 2007-2008 гг. приближавшиеся выборы Президента РФ стали причиной широкой дискуссии по поводу возможного третьего срока В.В. Путина. В связи с этим вероятное изменение основного закона вызвало к жизни проект ФКЗ «О Конституционном собрании», внесенный на рассмотрение Государственной думы в 2007 г. депутатами С.Н. Бабуриным и В.А. Алкснисом.

К сожалению, рассмотрение уже внесенных в Государственную Думу РФ законопроектов откладывалось. Позиция Профильного комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и госстроительству состоит в том, что принятие ФКЗ «О Конституционном собрании» при отсутствии инициативы по внесению изменений в конституцию входит в противоречие со смыслом 135-й статьи Конституции РФ, устанавливающей гарантии неизменности действия демократических институтов РФ². Стоит отметить, что 5 марта 2012 года Президент Д.А. Медведев поручил разработать предложения по подготовке проекта закона о созыве Конституционного Собрания. 9 апреля 2012 года руководитель Администрации Президента РФ Сергей Иванов заявил, что подготовку проекта данного Федерального конституционного закона Рабочая группа признала нецелесообразной³. Дальнейших поручений по этому вопросу от главы государства не поступало.

¹ Бормотов В.Е. Конституционное собрание РФ: модели формирования // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Социология. Политология.* 2010. Вып. 4. С. 91-95.

² Госдума отклонила два законопроекта о Конституционном собрании // *Российское агентство правовой и судебной информации.* URL: http://rapsinews.ru/legislation_news/20120914/264676298.html

³ В России не планируется созывать Конституционное Собрание // *Сетевое издание «Интерфакс»: сайт.* URL: <http://www.interfax.ru/news.asp?id=240103>

По нашему мнению, отсутствие указанного закона является серьезным пробелом в конституционном законодательстве Российской Федерации, который оставляет закрепленную в Конституции норму недействующей.

Несмотря на то, что в настоящее время нет острой общественной потребности в формировании Конституционного Собрания, разработка закона «О Конституционном Собрании» – это одна из актуальных государственных задач, без решения которой невозможна полноценная конституционная реформа и легитимный механизм приведения основного закона государства в соответствие с развивающимися правоотношениями и существующими экономическими, политическими и социальными условиями.

*Сычев Владимир Геннадьевич,
доцент, кандидат медицинских наук,
Глазунова Юлия Николаевна, ассистент кафедры СГ и ОЗ с курсом правоведения,
Тюменская государственная медицинская академия*

МЕДИЦИНСКИЙ ЭКСПЕРИМЕНТ И ЕГО СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ

С началом проведения широких формационных преобразований и правовых реформ в России произошло осознание необходимости законодательно закрепить принципы проведения эксперимента с участием человека. В соответствии с международными документами¹ Конституция РФ в ч. 2 ст. 21 впервые в отечественной истории закрепила возможность проведения медицинского опыта (эксперимента) с участием человека, постулируя принцип обязательного добровольного согласия пациента на участие в нём.

Анализ действующего законодательства показал, что порядок и условия проведения биомедицинского исследования, зафиксированные в отраслевых нормативно-правовых актах, носят фрагментарный характер. Единого нормативно-правового акта, регламентирующего порядок и условия проведения медицинского исследования с участием человека, в нашей стране нет. Данное обстоятельство не способствует эффективной защите прав и свобод пациента. Нечёткое урегулирование правоотношений, связанных с проведением медицинских экспериментов, создает «питательную» базу для злоупотреблений в здравоохранительной сфере, а также тормозит развитие медицинской науки и

¹ *Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением достижений биологии и медицины: конвенция о правах человека и биомедицине (ETS № 164) [Электронный ресурс]: заключена в г. Овьедо 04.04.1997; вступила в силу 01.12.1999. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». Дополнительный протокол к Конвенции о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины, о биомедицинских исследованиях. Совет Европы, CETS № 195. Принят Комитетом министров 30 июня 2004 г. на 890-м заседании заместителей министров // Аналитические материалы по проекту «Анализ нормативно-правовой базы в области прав человека в контексте биомедицинских исследований и выработка рекомендаций по ее усовершенствованию» / под ред. Б.Г. Юдина. М., 2007. С. 116-133.*

практики. К тому же в научной литературе нередко выражается протест против юридической регламентации проведения клинических испытаний¹. Приверженцы данной точки зрения требуют учитывать не только права пациентов, но и интересы научного сообщества. По их мнению, жёсткая правовая регламентация проведения медицинского эксперимента ограничивает и благо больных, и человечества в целом. И всё же не стоит забывать о том, что в странах с рыночной экономикой наука является не только бескорыстным поиском истины, но и весьма рентабельным делом. Учитывая, что в передовых странах давно разработаны правовые механизмы нейтрализации потенциальных опасностей, возникающих при проведении опытов на человеке, правомерно предположить, что отсутствие в России аналогичной правовой регламентации может привести к превращению нашей страны в удобную для зарубежных корпораций территорию для проведения дешёвых неконтролируемых клинических испытаний. Таким образом, правовое регулирование проведения медицинского эксперимента диктуется как потребностями развития медицинской науки и охраны прав и свобод отдельного человека, так и соображениями национальной безопасности. Поэтому свобода медицинских исследований не может быть абсолютной и должна быть ограничена законодательно.

Анализ действующих международно-правовых документов, а также имеющихся разрозненных российских нормативных актов по данной проблеме позволяет выделить этико-правовые требования к проведению биомедицинского и клинического экспериментов: в каждом случае проведения опыта на человеке должно быть получено его добровольное письменное согласие; проведение экспериментов должно основываться на предоставлении испытуемому предварительной информации о предстоящем эксперименте, об имеющихся правах и гарантиях их защиты; эксперименты должны осуществляться только в организациях здравоохранения государственно или муниципального сектора; необходимо проведение предварительного лабораторного исследования; испытуемому должно гарантироваться сохранение конфиденциальности информации; каждая заявка, включающая в себя план предстоящего эксперимента, должна проходить этико-правовую экспертизу в этико-правовом комитете с целью выяснения научной обоснованности предполагаемого исследования, оценки возможного риска и пользы для испытуемых; по результатам исследования должен быть составлен протокол, предоставляемый этико-правовому комитету, а также испытуемому по его желанию.

Необходимо ещё раз подчеркнуть, что предъявляемые к медицинским экспериментам требования должны быть представлены единым нормативным актом, который должен стать бланкетным материалом для всех отраслевых норм, призванных охранять права и свободы пациента или испытуемого.

¹ Lasagna L. *Regulation and constraint of medical research: rights and human welfare* // *Amer. Rev. Resp. Dis.* 1980. v.122, p.361-364; Зильбер А.П. *Этика и закон в медицине критических состояний*. Петрозаводск, 1998. Т. 4. С.232.

ЦЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ: АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ ЛАБИРИНТ ИЛИ ТУПИК?

Председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин в тезисах о правовой реформе в России отметил: «Недооценка правовых ценностей, и в первую очередь конституционных, может завести в тупик и существенно замедлить самые прогрессивные реформаторские процессы». Правовые ценности являются важнейшим компонентом правовой культуры общества, оказывающим мощное воздействие на механизм правового регулирования. В российской юридической науке в связи с этим растет количество аксиологических исследований. Конституция России в силу своей фундаментальной роли в правовой системе наиболее важный и интересный объект подобного рода исследований. Исследования конституционных ценностей во многом строятся на формально-юридическом подходе: конструируются определения конституционных ценностей, их классификация, анализируются закрепляющие их нормы, делаются попытки иерархизации конституционных ценностей и т.д.¹ Без внимания исследователей остаются вопросы юридическо-социологического и историко-правового характера: имеют ли ценности, закрепленные в Конституции, своего носителя, субъекта; как широко они разделяются российским обществом; для какой части общества они выступают действительно мотиваторами поведения; являются ли эти ценности исторически обусловленными? Ответив на эти вопросы, можно определить место конституционных ценностей в правовом сознании россиян, установить их регулятивный потенциал, наметить пути совершенствования правовой политики и законотворческой деятельности.

В порядке выдвижения гипотезы отметим следующие обстоятельства.

Конституция РФ 1993 г. – итог революционных событий начала 1990-х гг., когда российское общество отказалось от советско-коммунистического общественно-политического строя, в том числе от господствующей системы ценностей. Основной закон России принят на всенародном голосовании и существует уже 20 лет. По продолжительности действия Конституция 1993 г. вышла на второе место после Конституции СССР 1936 года. Все это может свидетельствовать о том, что ценности, закрепленные в Конституции, разделяются обществом. Но могли ли правовые ценности и иные компоненты правосознания и правовой культуры российского общества измениться в начале 1990-х в «указном порядке», путем принятия Конституции? Вероятнее всего, этого не могло произойти, и здесь следует согласиться с исследователями Н.Ю. Раше-

¹ Госдума отклонила два законопроекта о Конституционном собрании. URL: http://rapsinews.ru/legislation_news/20120914/264676298.html

вой и Н.Д. Гомоновым в том, что «не стоит абсолютизировать право в качестве самостоятельного фактора изменения общественной жизни, автономного от традиций и ценностей данного общества. Его отличие от других областей культуры заключается в том, что право – самая консервативная её часть. ... нравственные идеалы общества и выраженное в праве представление о справедливости, изменяются весьма редко».¹

В период принятия Конституции в общественном сознании существовала подмена понятий, а точнее непонимание. Демократия, свобода, правовое государство, разделение властей, рыночная экономика и другие либерально-демократические концепты в общественном сознании ассоциировались с изобилием, материальным благосостоянием, западными стандартами жизни. Поэтому общество поддержало революционные преобразования и согласилось с курсом реформ. Затем быстро происходит разочарование, это выразилось уже в голосовании по проекту конституции 12 декабря 1993 г. В нем приняло участие 54,8% от общего числа избирателей, а «за» высказалось 58,4%.

Российская конституция 1993 г. закрепила ряд ценностей, которые характеризуются как либерально-демократические, естественно-правовые. В российской общественно-политической, а отчасти и правовой литературе бытует мнение о том, что эти идеалы чужды российскому обществу, его национальному мировоззрению и т.д. По мнению ученых В.Э. Багдасаряна, С.С. Сулакшина, «в своем нынешнем состоянии она [Конституция – А.Г.] не только не провозглашает жизненно важные ценности России, но целенаправленно создает препятствия для их действительного проявления. Действующая конституция — это либерально-космополитическая модель страны, несовместимая с ее жизнеспособностью».²

Конституционализм – это феномен западной цивилизации, и следовательно конституция как его воплощение не является значимым, ценным феноменом для российского общества, а отсюда вытекает отсутствие значимости, ценности конституционных положений. Косвенно это подтверждают опросы общественного мнения. Так, в 2012 году, по данным ВЦИОМ, только 18% россиян хорошо знают основные положения Конституции и читали этот документ, 59% лично документ не читали, но имеют общее представление об основных положениях Конституции РФ, а остальные вообще не имеют никакого представления о ее содержании. При этом 30% опрошенных полагают, что Конституция не играет значительной роли в жизни страны, поскольку мало кто с ней считается, еще 30% полагают, что Конституция поддерживает *какой-то* [выделено автором] порядок в деятельности государства, и 26% придерживается мнения, что Конституция гарантирует права и свободы граждан.³ Эти данные

¹ Гомонов Н.Д., Рашева Н.Ю. *Ценность права в контексте системы ценностей современного российского общества*// Вестник МГТУ. Т. 9. 2006. №1. С.177

² Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. *Высшие ценности Российского государства.. М.: Научный эксперт, 2012. С.598*

³ URL:<http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113463>

характеризуют низкую значимость конституции, ее идеалов и ценностей для россиян, но не вскрывают причин такого отношения. Поэтому не стоит категорично оценивать современную российскую конституцию как чуждую, враждебную и в целом не пригодную для дела социального прогресса.

В истории конституционализма есть примеры успешного «импорта» конституций. В 1946 г. принята конституция Японии, проект которой был разработан в штабе американской оккупационной администрации, а затем одобрен Государственным департаментом США.¹ Японская конституция скроена по американским лекалам и не отражает традиционных японских ценностей, но это не мешает Японии быть успешным государством, с одной из ведущих экономик мира. Либерально-демократические ценности, как показывает японский опыт, могут прижиться на чужеродной для них культурной почве и дать не плохой толчок для развития общества. Продуктивнее искать ответ на вопрос: почему западные политико-правовые ценности плохо интегрируются в правосознание россиян.

Требуется глубокое и последовательное исследование правовых ценностей российского общества. Во многом современное правосознание россиян сложилось в советский период под влиянием концепта советского права. «Его содержание, по мнению исследователей Ю.А. Гавриловой, Д.А. Гаврилова, детерминировалось и развертывалось партийно-государственным аппаратом и подчиненными ему социальными институтами, имело своими глобальными последствиями отчуждение человека от государства и общества, неразвитость концептосферы личности, самой идеи прав и свобод, их реальной гарантированности. Формировалась ментальная установка человека на бытие вне сферы правовой жизни, за рамками подлинного правового поля, ценностных основ человеческой сущности».²

Таким образом, можно сформулировать следующую гипотезу. Во-первых, ценности Конституции России 1993 года разделяются не всем российским обществом. Во-вторых, Конституция РФ и ценности, содержащиеся в ней, не являются значимыми, важными и не выступают в качестве массового поведенческого побудителя. В-третьих, причины их низкой аксиологической значимости в российском обществе заключаются в том, что: а) либеральные, демократические идеи и ценности в цивилизационном плане чужды массовому российскому правосознанию; б) в советский период произошло отчуждение человека от права и государства, сформировалась ментальная установка человека на бытие вне права; в) современная политико-правовая ситуация в России: коррупция, низкая эффективность государства – снижает доверие к государственным институтам и обесценивают опосредующее их право.

¹ Махито Такахаси *История принятия современной конституции Японии//Право и политика.* 2000. №5. URL:http://library.by/portalus/modules/internationallaw/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1095956424&archive=&start_from=&ucat=10&

² Гаврилова Ю.А., Гаврилов Д.А. *Ценности российского государства и их отражение в конституциях России.* URL: http://www.rusnauka.com/7_NITSB_2013/Pravo/9_130621.doc.htm

*Чертова Лариса Николаевна, кандидат философских наук, доцент,
Горбачев Максим Владиславович, студент 4 курса,
Курганский государственный университет*

О КОНСТИТУЦИОННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМНОЙ ОППОЗИЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Понятие оппозиции в политической науке имеет двойное значение. С одной стороны, это партия либо группа, выступающая против господствующего мнения или партии. С другой стороны, это политическая деятельность партий, групп и движений, противостоящих правительственному курсу и ведущих борьбу за государственную власть.

Прошедшие в декабре 2011 г. выборы депутатов Государственной Думы шестого созыва показали, что политические партии как участники выборного процесса, несмотря на провозглашенное правовое равенство, в реальности имели неравные права. Очевидным стало лишь то, что «партия власти» – «Единая Россия» – обладала полной информационной и административной монополией. Политические партии, позиционировавшие себя как оппозиция правящему режиму, были отстранены от полноценного участия в информировании избирателей о своей деятельности и своих задачах; по отношению к ним применялись различные рычаги административного давления и приемы деструкций. Все это дает повод критически воспринимать тезис о том, что дополнительное нормативное регулирование деятельности оппозиционных политических партий нецелесообразно, так как и Конституция РФ, и Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» гарантируют равенство политических партий перед законом независимо от идеологии, целей и задач, изложенных в их учредительных и программных документах.

Если проанализировать данное утверждение более детально, то возникает ряд замечаний. Во-первых, в законодательстве России отсутствует само понятие оппозиции и оппозиционной деятельности, и потому данная проблема не нашла должного отражения в конституционном праве. Политологи же активно используют эти понятия. Во-вторых, совершенно непонятно, как можно юридически отличать проправительственную политическую партию от оппозиционной и по каким критериям будет проводиться такое разграничение. Отсутствие нормативного регулирования существующей проблемы порождает многочисленные вопросы, когда та или иная политическая партия провозглашается оппозиционной. Прошедшие выборы показали, что электорат политических партий, противопоставляющих себя «партии власти», достаточно многочисленный. И потому основной целью деятельности таких партий является борьба за поддержку данной группы избирателей и привлечение новых сторонников. Существует и та часть населения, которая, будучи недовольной политикой власти, готова поддержать любую партию при условии, что в лице

этой партии она увидит реальную оппозицию. Безусловно, часть избирателей, анализируя политическую ситуацию в стране, в состоянии самостоятельно сделать свой выбор и найти в списке партий «свою». Однако нередки случаи, когда в агитационных материалах политическая партия провозглашает себя оппозицией (и, как следствие, получает определенную долю поддержки избирателей), а фактически поддерживает правящий режим.

Считаем, что для решения существующей проблемы необходимо: 1) ввести нормативное регулирование оппозиционной деятельности; 2) законодательно закрепить само понятие «оппозиционная деятельность»; 3) определить правовой статус субъектов оппозиции и установить правовые гарантии их деятельности. При решении этих вопросов деятельность политических партий будет более отрегулированной. И тогда определять принадлежность политической партии к оппозиции можно будет не только при исследовании политической ситуации в стране, но и при правовом анализе деятельности партии.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона «О политических партиях» основной целью деятельности политических партий является привлечение граждан Российской Федерации к политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также представление интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Соответственно и оппозиционную деятельность можно рассматривать сквозь призму прав граждан и их объединений беспрепятственно придерживаться своих взглядов и убеждений в отношении мер, подготавливаемых и принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами, распространять их, а также предлагать иные пути и средства разрешения проблем, стоящих перед обществом и государством. Данное право граждан является весьма существенным, так как в соответствии с Конституцией РФ единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.¹ Лишить граждан возможности быть в оппозиции означает нарушить Конституцию РФ. Кроме того, необходимость существования оппозиции признана и Конституционным судом РФ, который в своем постановлении указал: «По смыслу статей 1 и 13 Конституции Российской Федерации, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть».² Законодательное оформление понятий «оппозиция» и «оппозиционная деятельность» позволит отделить реальную и законную оппозицию от различных деструктивных элементов. Кроме того, политические партии, принявшие решения о переходе в оппозицию, смогут не только поль-

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)// СПС «Консультант Плюс».

² Кузьминых Н. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. № 6. С. 45.

зоваться общими правами политических партий, но и иметь дополнительные гарантии своей деятельности. В настоящее время таких гарантий пока нет.

Таким образом, нормативное регулирование оппозиционной деятельности – давно назревшая проблема, суть которой состоит в том, что гражданин и политическая партия как объединение граждан при наличии формального права на оппозиционную деятельность лишены юридических гарантий на ее полноценное осуществление. Изучение оппозиционной деятельности и особенностей конституционно-правового статуса субъектов оппозиции имеет важное значение и для науки конституционного права. Очевидно, что основными субъектами оппозиции будут являться политические партии как объединения граждан. В данном случае весьма актуальным будет вопрос об особенностях конституционно-правового статуса оппозиционных политических партий как субъекта и объекта права.

Очевидно и то, что исследование данной проблемы будет иметь практическое значение. Различные научные подходы при анализе оппозиционной деятельности дадут возможность их полноценной реализации на практике, т. е. в законодательстве страны.

*Занин Кирилл Евгеньевич,
студент 3 курса,
Тюменский государственный университет,
институт государства и права*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА СВОБОДУ ТРУДА ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА

Конституция Российской Федерации¹ в статье 37 провозглашает как право граждан на свободу труда, так и на защиту от всякой дискриминации.

Однако в свете экономических преобразований возникла потребность в формировании нового правового статуса работодателя и работника как противоположных сторон трудовых отношений. В этой связи законодатель исходит из признания необходимости особого рода ограничений, не противоречащих Конституции, как минимум, запрета злоупотребления работодателем своими правами как международно-правового принципа².

Злоупотребление работодателем своими правами или игнорирование обязанностей говорят о нарушении социально-экономических прав работника, что возможно на любой стадии конкретного трудового правоотношения: от приема на работу до прекращения трудового договора. Это выражается в форме недопусений, различий и предпочтений, то есть дискриминации, что соответствует Конвенции Международной организации труда №111 «О дис-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011 [Электронный ресурс]// СПС «Консультант Плюс».

криминации в области труда и занятий»¹.

Дискриминация в сфере труда в силу ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ)² не допускается. В ст.64 ТК РФ также предусмотрены критерии дискриминации при приеме на работу: пол, раса, цвет кожи, национальность, язык, происхождение и другие. Стоит отметить, что при заключении трудового договора работодатель правомочен самостоятельно решать все возникающие кадровые вопросы, применяя таким образом властное положение по отношению к соискателям вакансий. В этой связи крайне важно, чтобы решения работодателя были правомерны. В соответствии со ст. 64 ТК РФ отказ в заключении трудового договора по обстоятельствам, не связанным с деловыми качествами работника (за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральным законом), считается необоснованным³. Но в законодательстве нет определения «деловые качества работника», и основная нагрузка по выявлению смысла соответствующих положений ТК РФ ложится на судебные органы, в связи с чем Пленум Верховного Суда РФ в п.10 постановления от 17 марта 2004 года № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»⁴ (далее – постановление Пленума ВС РФ № 2) привел описание деловых качеств работника как ориентир для судов, рассматривающих споры о необоснованном отказе в заключении трудового договора. Тем не менее, выявлены заметные изменения в развитии правовой базы, обеспечивающей защиту права граждан на свободу труда является новый состав административного правонарушения – распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера ст.13.11.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵.

Дискриминация безусловно является продуктом правосознания субъектов права, а ничто так не влияет на правосознание, как законодатель, устанавливающий вполне конституционные ограничения трудовых прав и свобод. В практике Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) отмечалось, что конституционный принцип равенства не препятствует законодателю устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, в том числе вводить особые правила правового регулирования трудовых отношений, касающиеся условий замещения отдельных должностей, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям⁶. Такие особые правила не всегда направлены на защиту некоторых категорий

¹ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т.П. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1266-1269.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1.

³ Чиканова Л.А., Нуртдинова А.Ф. Указ. соч.

⁴ Российская газета. 2004. № 72.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 Ст. 1.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 № 617-О-О.

граждан, а также могут являться ограничением рассматриваемого права граждан на свободу труда.

Законодатель прямо предусматривает ограничение приема на работу ввиду необходимости обеспечения охраны здоровья населения, безопасности государства (например, ограничения для иностранных граждан)¹, ограничивает допуск лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами. Помимо этого установлены некоторые запреты для занятия педагогической деятельностью (ст. 331 ТК РФ). Резонанс изменения законодательства касательно запрета занятия педагогической деятельностью для лиц, имеющих судимость, оказался крайне велик².

Незамедлительно изменилась правовая позиция КС РФ, признавшая неконституционными комплекс ограничений, возлагавшихся на судимых лиц, и необходимость индивидуального подхода при приеме указанных лиц на работу в педагогической сфере. Оказанное таким толкованием влияние является положительной тенденцией. КС РФ провозглашает необходимость индивидуального правового регулирования по данному вопросу, но признает конституционным запрет на занятие педагогической деятельностью всех лиц, имеющих судимость за тяжкие и особо тяжкие преступления, что, на наш взгляд, является противоречием в правовой позиции. В ситуации, когда такой авторитетнейший источник толкования, как КС РФ, признает правовым и конституционным ограничение трудовых прав граждан в разрыве с международной практикой и объективной необходимостью, невозможно ожидать большего от рядовых правоприменителей и простых работодателей. Для полноценной реализации конституционных положений законодателю следует уделять больше внимания праву граждан на свободу труда, проявлять больший демократизм, чем рекомендует КС РФ. Только в таком случае можно надеяться на улучшение существующей на практике ситуации.

*Предеина Любовь Владимировна,
доцент кафедры уголовного права и процесса,
Каргаполов Павел Александрович, студент 4 курса,
Курганский государственный университет*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

Конституция Российской Федерации является основополагающим законом для всех отраслей права. Таможенное право не является исключением, так как согласно части 1 статьи 15 Основного закона, «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется

¹ Чиканова Л.А., Нуртдинова А.Ф. Указ. соч.

² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П

на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации не должны противоречить Конституции»¹.

В основополагающем законе нашей страны закреплены принципы, которые распространяются и на таможенное право, но эти принципы не являются исчерпывающими для данной отрасли, так как таможенные органы при осуществлении своей деятельности обращаются также к международно-правовым источникам.

В соответствии со статьей 15 частью 4 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

С 1 января 2010 года начал действовать Таможенный союз, объединивший три страны: Российскую Федерацию, Республику Беларусь и Республику Казахстан, а с 6 июля 2010 года вступил в силу Таможенный кодекс Таможенного союза на всей территории Таможенного союза, ставшей Единой территорией Таможенного союза. Внутренние границы между обозначенными странами были упразднены, понятие «таможенная граница РФ» утратила силу и введена новая дефиниция «таможенная граница Таможенного союза».

В статье 1 Таможенного кодекса Таможенного союза² устанавливается, что таможенное регулирование есть правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, таможенным оформлением и таможенным контролем, уплатой таможенных платежей и совершением иных таможенных операций.

Таможенное регулирование заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров через таможенную границу. На территории нашей страны таможенное регулирование находится в исключительном ведении Российской Федерации (статья 71 Конституции РФ).

Государственное регулирование в таможенной сфере строится на основополагающих началах, неких стандартах, центральное место среди которых занимают правовые принципы. Например, О.Ю. Бакаева выделяет принцип, который имеет общеправовое значение – принцип интеграции между странами-участниками Таможенного союза. Объединение трех стран основано на унификации таможенного законодательства и соблюдении взаимных обязательств³.

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ).

² Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 г. № 17), действующая редакция от 06.07.2010 г.

³ Бакаева О.Ю. Принципы таможенного регулирования и их отражение в современном таможенном законодательстве // Правоведение. 2011. № 2. С. 168-173.

Часть 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации гласит, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Следовательно, Федеральная таможенная служба (ФТС России) вправе создавать специализированные таможенные органы, а также свои структурные подразделения (управления), компетенция которых ограничивается отдельными правомочиями для выполнения некоторых функций, возложенных на таможенные органы.

Федеральная таможенная служба – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями¹.

Служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов Российской Федерации².

В своей деятельности Федеральная таможенная служба руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами, таможенным законодательством Таможенного союза и иными нормативно правовыми актами.

Данные положения представляли особое значение для Зауралья, имеющего границу с республикой Казахстан протяженностью 550 км, в связи с чем 5 августа 1992 года приказом ГТК России № 310 Курганский таможенный пост был преобразован в Курганскую таможду³.

В соответствии с приказом ФТС России от 9 октября 2012 года № 2028 «О совершенствовании структуры таможенных органов, расположенных в Уральском федеральном округе»⁴ в Уральском таможенном управлении проводятся организационно-штатные мероприятия, касающиеся в том числе и Курганской таможни, которая присоединяется к Челябинской таможне.

Сотрудники пресс-службы сообщают о том, что управление Курганской таможни сокращается полностью. В связи с организационно-штатными мероприятиями, проводимыми с 2010 года, Курганская таможня к 2012 году сократилась с 700 человек до 311. Организационно-штатные мероприятия, про-

¹ Положение о Федеральной таможенной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809).

² Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

³ «История далекая и близкая. URL: <http://www.customs.kurganobl.ru>

⁴ Приказ ФТС РФ от 9 октября 2012 года № 2028 «О совершенствовании структуры таможенных органов, расположенных в Уральском федеральном округе».

веденные в таможене в 2012 году, коснулись еще 41 сотрудника таможен, 18 должностных лиц были трудоустроены на другие должности в таможене. В настоящее время организационно-штатная работа в Курганской таможене прекращена в связи с реорганизацией и сокращением всей штатной численности с 5 февраля 2013 в рамках реализации Указа Президента РФ от 31.12.2010 № 1657¹. С 5 февраля 2013 в связи с проведением организационно-штатных мероприятий по сокращению аппарата таможен и таможенных постов в соответствии с приказами Уральского таможенного управления и Курганской таможни сокращаются оставшиеся 215 штатных единиц ФГТС, 69 штатных единиц сотрудников и 27 штатных единиц работников. Курганская таможня исключается из штатного расписания Уральского таможенного управления².

В Российской Федерации охраняется труд, это закреплено в различных нормативно-правовых актах, в частности в Конституции Российской Федерации (статья 7). Государство проводит политику по защите от безработицы. Однако проблема безработицы в Российской Федерации присутствует, поэтому нужно понимать, что для Курганской области – это серьезная проблема, как с точки зрения потери рабочих мест, так и с позиций привлекательности региона.

*Коков Алексей Игоревич,
старший преподаватель кафедры государственного права,
Курганский государственный университет*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УРОБОРОС, ИЛИ «МОЖНО ЛИ СРУБИТЬ ДРЕВО ЖИЗНИ КОНСТИТУЦИИ?»³

Чаще всего выход там, где был вход.

Станислав Ежи Лец

*Чудище обло, озорно, огромно, стозевно и лаяй
(о государстве Российском).*

А.Н. Радищев «Путешествие из Петербурга в Москву», 1790 г.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2010 №1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов».

² «В курганской таможне подведены итоги». Пресс служба Уральского таможенного управления. URL: www.redtrans.ru

³ Заранее стоит оговориться, что эти и иные сравнения, приводимые в настоящей работе, используются не для развития правового нигилизма и, по субъективному авторскому мнению, не должны расцениваться как оскорбительные по отношению к исследуемым автором нормативным правовым документам, а лишь обеспечивают возможность наиболее яркого представления проблемы в сравнительном ключе.

Нетъ доброго древа, которое приносило бы худой плодъ; и нетъ худого древа, которое приносило бы плодъ добрый, ибо всякое древо познаётся по плоду своему, потому что не собираютъ смоквь съ терновника и не снимаютъ винограда съ кустарника.

Лука, 6:39-44

Как отметила в одном из интервью депутат Госдумы И. Яровая: «Конституция России – фундамент, из которого произрастает *дерево жизни*, от каждого россиянина, даже в столь молодом и юном возрасте, напрямую зависит судьба и развитие это древа»¹.

Задолго до нас закон сравнивали с различными предметами и организмами. Так, Солон называл закон «паутиной» («Законы подобны паутине...»²), для Гераклита закон – «стены» («Народ должен сражаться за закон, как за свои стены»³), у Цицерона это «сила природы»⁴. Аль-Фараби в трактате «Слово о классификации наук» назвал юриспруденцию «искусством»⁵, а Вольтер в труде «О феноменах природы»⁶ указал, что «законы подобны шахматам». Джерард Уинстенли в книге «Закон свободы» в главе III сравнил юриспруденцию с деревом с двумя корнями.

Мы позволим себе провести сравнение Конституции Российской Федерации с уроборосом. **Уроборос** (др.-греч. οροβόρος, от ορά – «хвост» и βόρος – «пожирающий»; букв. «пожирающий свой хвост») – свернувшийся в кольцо змей, кусающий себя за **хвост**.⁸

Несмотря на то, что данный символ имеет множество различных значений, наиболее распространённая трактовка описывает его как **репрезентацию вечности и бесконечности, чередования созидания и разрушения, жизни и смерти, постоянного перерождения и умирания.**

¹ «Дерево жизни»: интервью с И. Яровой. URL: http://newsyourtime.net/news/konstitucija_rossii_fundament_iz_kotorogo_proizrastaet_drevo_zhizni_i_jarovaja/2013-09-02-3453

² Солон. Мысли. История политических и правовых учений. Часть 1: Зарубежная политико-правовая мысль: хрестоматия / сост. В.В. Ячевский. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2000. С. 93.

³ Гераклит. О природе. История политических и правовых учений. Часть 1: Зарубежная политико-правовая мысль: хрестоматия / сост. В.В. Ячевский. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2000. С. 97.

⁴ Цицерон. О законах. Кн. 1. История политических и правовых учений. Часть 1: Зарубежная политико-правовая мысль: хрестоматия / сост. В.В. Ячевский. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2000. С. 195.

⁵ Аль-Фараби. Слово о классификации наук. Разд. 5. История политических и правовых учений. Часть 1: Зарубежная политико-правовая мысль: хрестоматия / сост. В.В. Ячевский. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2000. С. 248.

⁶ Вольтер. О феноменах природы. Гл. XXXVIII. История политических и правовых учений. Часть 1: Зарубежная политико-правовая мысль: хрестоматия / сост. В.В. Ячевский. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2000. С. 395.

⁷ Уинстенли Дж. Закон свободы. Гл. III. История политических и правовых учений. Часть 1: Зарубежная политико-правовая мысль: хрестоматия / сост. В.В. Ячевский. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2000. С. 366.

⁸ Gauding, Madonna. The Signs and Symbols Bible: The Definitive Guide to Mysterious Markings. — Sterling Publishing Company, Inc., 2009. P. 89.

Будучи сторонником эстетизации права, его сакрализации, я считаю, что *государство сакральное* – нравится это кому-то или нет, но такова реальность. Конституция России изначально себя стала изживать, установив задачу – строительство демократических институтов на западный манер. Однако проблема состоит сегодня в том, как избежать опасности выпадения страны из истории, опасности оказаться «самосъеденной». Мы до сих пор не сумели избавиться от исторических комплексов. Конституционное регулирование использует «оговорки» и иные методы упреждения и обеспечения интересов большей частью из-за того, что «борется» с «призраком» государства, с предыдущим правлением.

Всё меньше мы занимаемся проблемой развития российской государственности и всё больше ставим в центр внимания *трудности внедрения западных ценностей в российское общество*. Получается, что самым лучшим решением будет, если Россия распадется на 30-40 маленьких по-настоящему демократических государств. Вот тогда действительно в каждом из них можно построить настоящую демократию – маленькую, аккуратную, где все будет красиво и никакой сакральности.

Оценим качество нашего законодательства: один закон противоречит другому, даже внутри одного закона можно найти противоречия. В Конституции мы записали идеи, которые были «обезображены» такими законами, отдельными личностями и реалиями жизни. Синтез государства и общества превратился в отношения власти и электората и в межличностные отношения на уровне коллектива. Сама Конституция развела «их» и «нас» по разные стороны, поставила «контрарно» и «контрадикторно» уже тем, что каждый из нас должен подозрительно смотреть на своё государство и правительство и каждые 4, 5, 6 лет переизбирать высшее руководство, а это далеко не мудрые, не фидуциарные отношения.

Неравномерность экономического и политического пространства не позволяет сыграть интегративной стратегии, которая делает ставку на развитие конкурентноспособных территорий с единственным дополнением – социальной ответственностью.

Особенно показательна трактовка закольцованности статьи 2 Конституции РФ в диалоге между первым мэром Санкт-Петербурга А.А. Собчаком и Митрополитом Санкт-Петербургским и Ладожским Иоанном. Собчак отстаивал то, что права и свободы – высшая ценность. А митрополит ответил: «Мысль о верховенстве прав питается эгоизмом и самомнением, она ведет к изоляции людей друг от друга, к борьбе за эти права. В нашей культуре всегда на первое место выступали обязанности».¹

Даже современная модернизация Конституции – это «политический евро-ремонт, наполненный инновационным технологическим содержанием»².

¹ *Государство как произведение искусства: 150-летие концепции / отв. ред. А.А. Гусейнов. М.: Летний сад, 2011. С. 23.*

² *Там же. С. 55.*

Как отметил Председатель Правления ИНСОР И. Юргенс: «Проект получится, если будет готовиться свободными людьми в свободной стране», а политики в целом сетуют: «Ой, не тот народ достался, ой, не тот! Хорошо бы заменить...»¹.

Соотношение «старого» и «нового» в Конституции строится на принципах остаточного регулирования. «Новые» правоотношения – это коллективные устремления, всеми разделяемая дисциплина, твёрдая солидарность, ощущение себя «семьёй» участниками.² Однако наличие особых выше описанных явлений в правовом состоянии страны не позволяет утверждать о достижении максимальной степени интегративности, что ставит под сомнение сохранение целостности «древа жизни» Конституции.

*Кокорин Евгений Владимирович,
старший преподаватель кафедры государственного права,
Курганский государственный университет*

РОЛЬ МЧС РОССИИ В ЗАЩИТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью – гласит Основной закон Российской Федерации³, определяя тем самым смысл и содержание деятельности всех органов государственной власти и их должностных лиц. В соответствии с Конституцией Российской Федерации различают три основные функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная, каждая из которых реализуется самостоятельно⁴.

На основании провозглашенного государством принципа разделения властей исполнительная власть является также самостоятельной и независимой ветвью государственной власти. Основная её функция – это организация практического исполнения Конституции и законов Российской Федерации в процессе управленческой деятельности, направленной на удовлетворение общественных интересов, требований общества, запросов и нужд простых граждан. Она осуществляется путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного, преимущественно административного права⁵.

¹ *Государство как произведение искусства: 150-летие концепции / отв. ред. А.А. Гусейнов. М.: Летний сад, 2011. С. 24.*

² *Белмов В. Вавилон XXI века // «Эксперт – Урал». 2007. № 11. С. 5.*

³ *Ст. 2 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. 2009. № 7. 21 января.*

⁴ *Ст. 10 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. 2009. № 7. 21 января.*

⁵ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2006. С. 608.*

Государственная власть в современном правовом обществе не является абсолютной¹. Такое утверждение основывается на верховенстве права и его взаимосвязи с государственной властью, а также на том, каким образом организована эта государственная власть, в каких формах и какими органами она осуществляется. Охрана и защита прав граждан, осуществляемая исполнительными органами власти, и по своей природе близка к правосудию. При этом исполнительная власть в лице соответствующих органов занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем. Основная задача органов исполнительной власти, их должностных лиц заключается в защите конституционных прав граждан и реализации основных конституционных принципов человека и гражданина: принцип законности (п. 2 ст. 4 Конституции РФ); принцип свободы экономической деятельности (п. 1 ст. 8 Конституции РФ); принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ); принцип гласности (п. 3 ст. 15 Конституции РФ) и т.д.

Реализацию конституционно закрепленной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, всего нашего общества осуществляют в первую очередь федеральные органы исполнительной власти. Невозможно представить себе эффективного управления государством в отсутствие, например, Министерства финансов РФ, Министерства образования РФ или Министерства здравоохранения РФ. Но ещё более сложно представить себе эффективное руководство исполнительной власти при отсутствии в системе федеральных органов исполнительной власти правоохранительных органов, непосредственно уполномоченных осуществлять деятельность по охране правопорядка и законности, защите прав и свобод человека и гражданина².

Особая роль в системе федеральных органов исполнительной власти в современных условиях отводится Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). Усиление в последние годы антропогенного воздействия на окружающую среду, природные катаклизмы, крупные производственные аварии и катастрофы, террористические угрозы приводят к невосполнимым человеческим жертвам и разрушениям. Эти неблагоприятные факторы причиняют значительный материальный ущерб, выражающийся в многомиллионных затратах Российского государства. МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности

¹ Комаров С. А., Малько А. В. *Теория государства и права: краткий учебник для вузов. М.: Инфра-М, 2001. С. 448.*

² Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // *Российская газета. 2012. № 114. 22 сентября.*

и безопасности людей на водных объектах¹. Одной из первоочередных задач МЧС России является выработка эффективных мер, направленных на формирование культуры безопасного поведения человека в современном обществе, создание безопасных условий жизнедеятельности, особенно в сфере производства, а также минимизация рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Наделение обширными полномочиями закреплено законодательством федерального значения, а именно Федеральными законами «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»², «О пожарной безопасности»³, «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»⁴, «О гражданской обороне»⁵, Постановлениями Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»⁶, «О Государственной инспекции по маломерным судам Российской Федерации»⁷ и другими нормативными правовыми актами. Правоохранительная деятельность МЧС России в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, в соответствии с действующим законодательством РФ является важнейшей функцией государства.

Эти важнейшие государственные функции реализуются заблаговременно (в мирное время) следующими способами:

- обучение по месту жительства и на рабочих местах и своевременное оповещение граждан об опасностях мирного и военного времени;
- обеспечение постоянной готовности органов управления, сил и средств;
- предоставление средств индивидуальной и коллективной защиты;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов.

В настоящее время МЧС России представляет собой современное, мо-

¹ п. 1 Положения об МЧС России, утвержденного Указом Президента РФ от 11.07.2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // «Собрание законодательства РФ», 12.07.2004 г., № 28, ст. 2882.

² Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. 1994. № 250, 24 декабря.

³ Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Российская газета. 1995. № 3. 5 января.

⁴ Федеральный закон от 22.08.1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // Российская газета. 1995. № 169 31 августа.

⁵ Федеральный закон от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // Российская газета. 1998. № 32-33. 19 февраля.

⁶ Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // «Собрание законодательства РФ», 12.01.2004 г., № 2, ст. 121.

⁷ Постановление Правительства РФ от 06.02.2004 г. № 47 «О Государственной инспекции по маломерным судам Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 16.02.2004 г., № 7, ст. 518.

бильное и высокоэффективное Министерство, в структуру которого входят Государственная противопожарная служба, войска гражданской обороны, Государственная инспекция по маломерным судам (далее – ГИМС), а также аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации¹. Всех сотрудников Министерства объединяет единая концепция по реализации государственной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих безопасную жизнедеятельность российских граждан, защиту всего общества и государства от опасностей мирного и военного времени.

Большое значение в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина имеет законодательно закрепленная за МЧС России функция по надзору в соответствии с компетенцией Министерства². Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ)³ определяет дела об административных правонарушениях, которые уполномочены рассматривать органы МЧС России и их должностные лица самостоятельно. К их числу относятся органы государственной инспекции по маломерным судам и органы, осуществляющие государственный пожарный надзор⁴. Административные правонарушения в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, рассматриваются в судах общей юрисдикции, по материалам, составленным должностными лицами МЧС России и их территориальных органов⁵.

Так, анализ деятельности ГИМС за последние 5 лет свидетельствует о снижении общего количества аварий с маломерными судами со 115 в 2008 году до 29 в 2012 году, а количества погибших людей на воде – с 6555 человек в 2008 году до 5653 человек в 2012 году⁶. Количество произошедших в 2012 году пожаров и погибших при этом людей также имеет устойчивую тенденцию к снижению более чем на 3% в год, соответственно показатели определяют уменьшение количества пожаров на 5558 и 384 случая гибели при пожарах людей⁷.

¹ п. 3 Положения об МЧС России, утвержденного Указом Президента РФ от 11.07.2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // «Собрание законодательства РФ», 12.07.2004 г., № 28, ст. 2882.

² п. 8 Положения об МЧС России, утвержденного Указом Президента РФ от 11.07.2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // «Собрание законодательства РФ», 12.07.2004 г., № 28, ст. 2882.

³ Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Парламентская газета. 2002. № 2-5. 5 января.

⁴ ст. 23.34, 23.40 Федерального закона от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Парламентская газета. 2002. № 2-5. 5 января.

⁵ ст. 23.1 Федерального закона от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Парламентская газета. 2002. № 2-5. 5 января.

⁶ http://www.mchs.gov.ru/Stats/Analiz_dejatelnosti_GIMS.

⁷ http://www.mchs.gov.ru/activities/results/Itogi_dejatelnosti_MCHS_Rossii_za_2012_g.

Вышеизложенные сведения и статистические показатели позволяют сделать выводы об эффективности деятельности МЧС России по контролю (надзору) за соблюдением обязательных требований органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также физическими и юридическими лицами безопасных условий жизни и деятельности наших граждан, всего общества и государства. Всё это свидетельствует о необходимости государства в такой службе, сотрудники которой готовы оказать чрезвычайную помощь в любых условиях, ради сохранения чужого имущества и жизни, часто рискуя собственной.

*Крамаренко Анна Андреевна,
студент 5 курса,
Курганский государственный университет*

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Разделение властей – это политико-правовая доктрина, конституционный принцип, лежащий в основе организации власти демократического государства и являющийся «одним из главных принципов, на которых основывается политическая демократия»¹.

В настоящее время действующая Конституция РФ исходит из традиционного деления единой государственной власти на три ее ветви: законодательную, исполнительную и судебную, что зафиксировано в статье 10 Конституции РФ. Однако уже в следующей статье (ст. 11) Конституция называет Президента РФ в числе основных федеральных органов, реализующих государственную власть. Сразу возникает вопрос: к какой же ветви власти его отнести? Большинство исследователей отказываются включать его в законодательную или исполнительную (и уж тем более в судебную) власть и выделяют в качестве самостоятельной «президентскую власть»². Можно сделать вывод, что Президент РФ является органом самостоятельной ветви государственной власти, поскольку президент как орган государственной власти обладает полномочиями не только во всех трех сферах (законодательной, исполнительной и судебной), но и разрешает вопросы, не отнесенные к ведению Федерального Собрания, Правительства и судов (например, разрешение вопросов гражданства, введение чрезвычайного и военного положения и т.д.)³.

При всей бесспорности данного подхода принцип деления государственной власти на три ветви становится необоснованным.

¹ Нарлиев Т. Х. Взаимосвязь горизонтального и вертикального разделения властных полномочий // *Власть*. 2006. № 4. С. 43.

² Конституция РФ: Научно-практический комментарий / под ред. Топорнина. М., 2003. Комментарий к Конституции РФ / Ред. кол.: Ожуньков Л.А., Булошников М.Я. и др. М., 2002.

³ Голубева Л.А. Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. Т. 16. № 40. С. 54.

Следующий критический удар концепция трех ветвей получает при рассмотрении института прокуратуры: если оснований включить его в судебную власть нет, то при трехчленном делении его пришлось бы включить в исполнительную власть, в отношении которой прокуратура выполняет надзорные функции, а это значительно ослабило бы роль прокуратуры в осуществлении государственной власти¹. Именно надзорный характер деятельности прокуратуры делает невозможным ее подчинение любой из ветвей власти. Таким образом, можно сделать вывод, что прокуратура является самостоятельным централизованным федеральным органом, учреждаемым Конституцией РФ, и имеет особый правовой статус, который не может быть изменен без внесения поправок в Конституцию РФ².

Еще один критический упрек, касающийся «трехчленной» концепции, возникает при анализе роли избирательных комиссий: ЦИК РФ уже определена в законодательстве как самостоятельный государственный орган, который не попадает в разряд исполнительных органов государственной власти. Аналогичным представляется и статус органов банковско-финансового контроля, которые явно претендуют на то, чтобы считаться отдельной ветвью государственной власти³.

Для нашей страны остается актуальным вопрос относительно разделения властей между государством и обществом. Как известно, государство возникло для решения некоторых общественных дел, в то же время многие дела в обществе должны быть самостоятельны и отделены от государства. Общество старается воздействовать на государство при осуществлении его функций управления с помощью руководящих структур. Главная проблема состоит в том, чтобы общественные подразделения не вмешивались в деятельность государственных органов, а последние, в свою очередь, не вправе вмешиваться в законную деятельность общественных формирований⁴.

Таким образом, формулировки действующей Конституции относительно разделения властей нуждаются в поправках.

В статье 12 Конституции РФ говорится, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Вопрос состоит в том, насколько обоснованно Конституция РФ не включила систему органов местного самоуправления в сферу действия принципа разделения властей? Ведь система органов местного самоуправления также является разветвленной: в нее входят представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация и ее глава; у каждого звена свои полномочия и средства взаимного влияния – все это напоминает разделение властей в систе-

¹ Авакьян С.А. *Практика конституционных реформ: некоторые проблемы* // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2011. №1. С. 31-32.

² Голубева Л.А. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. 2007. Т. 16. № 40. С. 54.

³ Авакьян С.А. *Практика конституционных реформ: некоторые проблемы* // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2011. №1. С. 32.

⁴ Там же. С. 32.

ме государственной власти. Начало на пути признания элементов разделения властей в системе местного самоуправления было положено Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», назвавшим местную администрацию «исполнительно-распорядительным органом». Можно бы пойти и дальше, допустив отражение принципа разделения властей для местного самоуправления в Конституции РФ¹.

Таким образом, конституционная формула о трех ветвях государственной власти нарушена уже в самой Конституции РФ, поскольку есть по крайней мере президентская власть, прокурорская власть, избирательная власть и банковско-финансовая власть как разновидности государственной власти в России. Разделение властей имеет место также по вертикали: Федерация, субъекты Федерации и местное самоуправление. К этому пришло время добавить еще два тезиса, нуждающихся в обсуждении: во-первых, о разделении властей надо говорить внутри системы однородных органов – между палатами парламента, между Президентом и Правительством, между Правительством и иными органами исполнительной власти; во-вторых, зреющая в условиях России проблема разделения властей между властью государства и политической властью в обществе².

Подводя итог, нужно сказать, что поскольку в условиях современного государства прежняя триада властей оказывается недостаточной, можно согласиться с наличием в современной Российской Федерации прямо не обозначенных, но существующих реально ветвей власти.

*Кокорин Сергей Николаевич,
кандидат юридических наук*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПУТИ РАЗВИТИЯ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

20-летие Конституции Российской Федерации – серьезный повод для подведения определенных итогов по вопросам конституционного регулирования фундаментальных общественных отношений, осмысления и обсуждения возможных путей развития действующей Конституции в интересах стабильного существования и дальнейшего прогрессивного развития России.

Можно признать, что «Конституция Российской Федерации в целом отвечает принятым в современном цивилизованном обществе конституционным

¹ Авакьян С.А. *Практика конституционных реформ: некоторые проблемы* // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2011. №1. - С. 32.

² Авакьян С.А. *Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России* // Конституционное и муниципальное право. 2010. №3.

стандартам»¹. Вместе с тем ее потенциал как Основного закона страны сегодня не может быть реализован в полном объеме, что обусловлено рядом причин, одной из которых выступает состояние конституционного регулирования.

Регулируя фундаментальные общественные отношения, Конституция Российской Федерации определяет в том числе систему органов государственной власти, в которую входят Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации, а также образуемые субъектами Российской Федерации органы государственной власти². Не ограничиваясь установлением указанной системы, Конституция Российской Федерации также определяет предметы ведения органов государственной власти, закрепляет их основные полномочия, а в отношении отдельных органов государственной власти регулирует вопросы их конституционно-правовой ответственности. Примечательно, что действующая Конституция на современном этапе является единственным в российском правовом поле актом, который может регулировать вопросы, связанные с основаниями привлечения к конституционно-правовой ответственности главы Российского государства, Совета Федерации и Государственной Думы ввиду отсутствия специальных законов, устанавливающих их конституционно-правовой статус. При этом следует признать, что сегодня конституционное регулирование указанных вопросов не лишено пробелов и недостатков.

Как известно, согласно Конституции Российской Федерации глава государства может быть привлечен к конституционно-правовой ответственности в форме отрешения его от должности до окончания срока полномочий. При этом конституционно легализованным основанием для возбуждения процедуры отрешения от должности выступает обвинение Президента Российской Федерации в совершении только уголовно наказуемых деяний, причем не всех, а лишь одного из особо тяжких преступлений – государственной измены или иного преступления, относящегося к категории тяжких. Представляется, что перечень деяний, за которые глава Российского государства может быть привлечен к конституционно-правовой ответственности, требует расширения, а сама Конституция Российской Федерации в этом смысле нуждается в дальнейшем развитии.

В этой связи следует отметить, что в зарубежных странах перечень конституционно закрепленных оснований отрешения от должности главы государства достаточно разнообразный. Например, в США согласно разд. 4 ст. II Конституции 1787 года в качестве основания применения процедуры импичмента к американскому Президенту выступает обвинение в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и мисдиминарах. В ФРГ, как следует из ст. 61 Основного закона ФРГ от 23 мая 1949 года, в качестве основания

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 5.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993): по состоянию на 05.12.2013 // Российская газета. 2009. 21 января.

досрочного освобождения от должности Федерального президента выступает выдвинутое против него обвинение в умышленном нарушении Основного закона ФРГ или другого федерального закона. Во Франции в соответствии со ст. 53-2, 67 и 68 Конституции Французской Республики 1958 года, глава государства может быть смещен с должности за преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда (например, преступления против человечности) и в случае нарушения своих обязанностей, явным образом не совместимых с осуществлением им своего мандата. В Италии, как следует из ст. 90 Конституции Итальянской Республики, глава государства предается суду парламентом за государственную измену или посягательство на конституцию на совместном заседании палат. Согласно ст. 56 Конституции Индии Президент Индии может быть досрочно отстранен от должности за нарушения конституции. В качестве оснований отрешения от должности Президента Польши, согласно ст. 145 Конституции Польши, являются нарушение Конституции, закона или совершение преступления. Согласно ст. 48 Конституции Мальты, глава государства может быть отрешен от должности за недостойное поведение. Ст. 12 Конституции Ирландской Республики закрепляет, что глава государства может быть отрешен от должности в результате обвинения в совершении установленного правонарушения¹.

Что касается оснований отрешения от должности Президента России, то они, очевидно, должны соотноситься с его конституционно-правовым статусом и, конечно, не могут ограничиваться только отдельными преступлениями. В пользу этого свидетельствует и зарубежный опыт. Исходя из конституционно-правового статуса главы Российского государства, серьезный ущерб интересам личности, общества и государства могут нанести не только деяния, указанные в действующей Конституции, но и деяния главы государства, имеющие признаки других особо тяжких преступлений (например, насильственного захвата власти или насильственного удержания власти, вооруженного мятежа), а также деяния, которые, не образуя состава уголовно наказуемого деяния, нарушают Конституцию Российской Федерации (например, неправомерный роспуск Государственной Думы, присвоение и реализация не принадлежащих главе государства конституционных полномочий иных органов государственной власти, и иные нормы федерального законодательства, создавая тем самым опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства, нарушая существующий правопорядок. Кроме того, в качестве оснований привлечения к конституционно-правовой ответственности Президента России также должны

¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Бразилия: учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт., введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 624 с.; Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / (сост. сб., пер., авт., введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков). 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006. 608 с.; Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1: сборник / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. 824 с.; Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2: сборник / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. 840 с.

быть закреплены деяния, имеющие признаки преступлений небольшой и средней тяжести. В противном случае на вершине власти может легально находиться преступник¹, что, очевидно, несомненно со статусом главы государства.

На наш взгляд, в целях «подчинения» Конституции Российской Федерации и законам, реализации предоставленных конституционных полномочий в интересах российского народа следует внести изменение в ч. 1 ст. 93 действующей Конституции и закрепить в качестве оснований для отрешения от должности Президента России «нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов». «Емкость» предлагаемых оснований в полной мере соответствует положениям ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» и ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации: «Все равны перед законом и судом».

Обращаясь к Совету Федерации и Государственной Думе, следует отметить, что вопросы их конституционно-правовой ответственности на конституционном уровне являются не урегулированными. Палаты парламента России как коллективные субъекты не несут конституционно-правовую ответственность, что вызывает определенную обеспокоенность исходя из предоставленных им конституционных полномочий.

Возникают вполне закономерные вопросы о том, как быть с Советом Федерации, когда, например, члены Совета Федерации не утверждают указ Президента России о введении военного и чрезвычайного положения или не дают согласие на использование Вооруженных Сил Российской Федерации за ее пределами, когда имелись на то необходимые основания и в результате таких деяний был нанесен ущерб национальным интересам России; или с Государственной Думой, когда деяния депутатов имеют аналогичные для страны негативные последствия (например, из истории России известны последствия амнистии в 1953 году, которая вызвала рост преступности в советском государстве и угрозу его безопасности)? Нельзя оставить без внимания и возможность нанесения ущерба национальным интересам России в результате изменения, дополнения или принятия законов, недостаточно проработанных и продуманных с точки зрения правовых последствий или принятых исключительно в интересах определенных социальных групп.

В этой связи следует отметить и то обстоятельство, что сегодня за «границами» конституционно-правовой ответственности находятся деяния палат российского парламента, сопряженные с неисполнением, ненадлежащим исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые также могут нанести серьезный ущерб интересам личности, общества и государства, поскольку игнорирование федеральным законодателем решений Конституционного Суда Российской Федерации может привести к противо-

¹ Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 37.

речивости и рассогласованности законодательства в его сопоставлении с действующей Конституцией и тем самым создать угрозу конституционному строю, правам и свободам личности, материальным и духовным ценностям общества. Очевидно, что такая ситуация не может быть признана удовлетворительной. Не случайно на данной проблеме заострил внимание Президент России в своем послании Федеральному Собранию, указав, что ответственность за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации должна быть введена¹.

Представляется возможным предложить внесение в Конституцию Российской Федерации поправок, касающихся возможности привлечения к конституционно-правовой ответственности палат парламента России за совершение деяний, повлекших нанесение ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию России, обороне и безопасности государства и систематическое неисполнение или ненадлежащее исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. В целях предупреждения указанных деяний со стороны палат парламента России, а также их наказания в случае таких деяний следует закрепить возможность применения к палатам парламента самой серьезной по правовым последствиям конституционно-правовой санкции – роспуск.

В этой связи следует отметить, что в конституциях ряда зарубежных стран содержатся нормы, позволяющие досрочно прекращать полномочия обеих палат парламента. Так, например, в Италии, согласно ст. 88 Конституции Итальянской Республики, глава государства может, заслушав председателей палат парламента (Палаты депутатов и Сената), распустить обе палаты или одну из них. В Белоруссии, как следует из ст. 94 Конституции Республики Беларусь, полномочия Палаты представителей либо Совета Республики могут быть досрочно прекращены в случае систематического или грубого нарушения палатами белорусского Парламента Конституции Республики Беларусь².

Представляется, что реализация предложенных путей развития Конституции Российской Федерации позволит обеспечить требуемый уровень легитимного поведения рассмотренных субъектов в интересах российского народа и будущего нашей страны, который предопределен их конституционно-правовым статусом.

¹ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2008. 6 ноября.*

² *Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Бразилия: учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт., введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 624 с.; Конституция Республики Беларусь 1994 года: по состоянию на 05.12.2013 // Советская Белоруссия. 2004. 20 ноября.*

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ КАК УСЛОВИЕ СОБЛЮДЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ

Сегодня часто приходится слышать мнения о том, что в Конституцию РФ требуется внести поправки, а то и принять новый основной закон, что гражданское общество не может жить с таким очевидным противоречием федеральных законов и Конституции; с явным невыполнением прямых требований Конституции, касающихся прав и свобод граждан; при наличии внутренней нелогичности и неясности формулировок самой Конституции.

В качестве примера обоснования данной позиции можно привести знаменитую статью 31: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Что значит эта запись?

Если мы захотели, то можем собраться, и никто не может нам этого запретить? Если так, то процедура согласования митингов, введенная федеральным законом, антиконституционна. Но, с другой стороны, прямо не сказано, что я могу собрать митинг в любом месте, в любое время и в любой численности. Значит, это мое право может быть ограничено?

Если власть говорит: «Имеешь право не там, где хотел, а только вот здесь», это ограничение моего права на митинги? А если я не согласовал с властью митинг – значит ли это, что я все еще имею конституционное право на митинг? Или уже нет?

Вспомним статью 18: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими». Непосредственно действующими! И никаких ограничений на митинги статья 31 не содержит. Почему же они введены федеральным законом?

Поэтому предлагается внести большую определенность в статьи Конституции.

Однако я считаю, что совершенно незачем менять нашу Конституцию. Опыт подсказывает, что в нашей стране, отличающейся весьма своеобразным выполнением законов и положений, смена Конституции вряд ли поможет устройству жизни обычного гражданина. Ведь как не парадоксально, самая социально направленная Конституция была у нас при Сталине, что совсем не мешало «Вождю народов» благополучно проводить массовые репрессии.

Для соблюдения установленных Конституцией прав и свобод человека, для поступательного демократического развития общества, на мой взгляд, необходимо прежде всего политический плюрализм, который, кстати, закреплен в Конституции РФ.

Политический плюрализм предполагает наличие различных социаль-

но-политических структур, функционирующих в обществе, существование политического многообразия, многопартийности (ч. 3 ст. 13 Конституции). Многопартийность предполагает легальность политической оппозиции, способствует вовлечению в политическую жизнь более широких слоев населения.

Но как проявляется политический плюрализм в России в настоящее время?

Исторически сложилось, что почти 70 лет у власти в стране находилась одна партия – КПСС, которая держала в руках все рычаги власти и не допускала других партий, то есть сложилась однопартийная система. Образование однопартийной системы, с одной стороны, связано с желанием удержать власть в стране, с другой – осуществлять контроль за всеми сферами жизни государства и общества. Современная система партий начала складываться после «перестройки». Сегодня мы можем наблюдать фактически однопартийную систему. Партия «Единая Россия» стала партией власти в Федеральном Собрании и Правительстве, поддерживается Президентом. Налицо снова стремление к однопартийности. Она позволила Правительству проводить целенаправленную политику, без оглядки на другие политические силы. Вместе с тем она ведет к контролю одной партии над всем государством. Это недопустимо в демократическом обществе, коим Россия себя считает. Не зря западные аналитики называют Российскую Федерацию «скрытой автократией» – смена правящей партии уже невозможна. «Преемственность» президентов и увеличение президентских сроков, популяризация власти, подавляющее число депутатов от «Единой России» в Федеральном Собрании – все это указывает на постепенное возвращение к системе СССР.

Наличие в нашей стране нескольких партий разной идеологической направленности и разных взглядов говорит о возможности конкурентной борьбы. На самом деле ситуация более плачевная. Партии не играют явной политической роли. Реальную силу и единство имеет только правящая партия.

Нынешняя авторитарная система была построена путем получения контроля над СМИ и преследования политических оппонентов в условиях распределения высоких нефтяных доходов среди населения и «покупки» его голосов. Гарантией сохранения демократии является наличие развитой политической культуры (как среди населения, так и среди элиты) и независимых СМИ, а также судов и эффективных правоохранительных органов. Поменяв форму правления, мы не получим их в одночасье. Поэтому мне представляется, что в нашем случае дело вовсе не в Конституции, и такими простыми рецептами решить проблему власти в России не получится.

В период президентства В.В. Путина могут произойти перемены в политической жизни российского общества, которые действующая власть однозначно пытается пресечь. Однако Россия вряд ли допустит повтор истории с властью одной партии: в этом не заинтересованы ни граждане, ни действующие политические партии. Не нужно забывать, что стагнация политической власти может привести к социальному взрыву, который очень не нужен нашему государству.

УНИКАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РОССИИ

Пришло время признать обязательным элементом понимания сущности и содержания правового государства не только сами конституционные права и их защиту, но и право на обеспечение их реального восстановления, приводящее к исключению самих нарушений прав человека со стороны органов публичной власти. Представляется, что результатом реализации конституционной правовой защиты можно признать только факт восстановления нарушенных прав, а результатом эффективной реализации – неизбежность их восстановления, порождающую нецелесообразность нарушения, а сам процесс защиты, не приведший к восстановлению прав, признать не соответствующим требованиям Конституции.

Поэтому необходима концепция принципиально нового механизма, ориентированного на неизбежность обеспечения гарантированных конституционных прав человека институциональными системами государства и общества.

Ранее учеными исследовались механизмы защиты прав человека как правовые регуляторы, но ситуация с количеством нарушений конституционных прав не улучшилась. Представляется, что необходимо выйти за существующие в науке ограничения, приняв концепцию институционально-правового механизма обеспечения конституционных прав, которая предполагает, что конституционные права человека обретают реальную ценность через систему гарантий уполномоченных государством субъектов под профессионально-правовым надзором особых институтов гражданского общества, например, институциональной адвокатуры. Термин «конституциализация» используется нами в понимании процесса применения всех норм права в соответствии с Конституцией»¹.

Предлагаем авторскую концепцию механизма обеспечения конституционных прав, состоящего из 5 элементов:

1 *Объекты защиты* – конституционные права и свободы каждого человека и гражданского общества².

2 *Субъекты защиты* – государственные органы, органы местного само-

¹ *Прим. автора: Например, «конституциализация частного прав», определена Г.А. Гаджиевым как «постоянно протекающий процесс приведения в соответствие норм частного права с нормами конституционного права» См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. 286 с.*

² *Не искажая существа проблемы, признавая общепринятые отличия понятий «гражданин», «человек», «личность», отмечая существующую дискуссионность в определении категории «свобода», подразумевая обеспечение конституционных прав и свобод человека (гражданина, личности, индивида), используется обобщающий термин «права человека».*

управления, общественно-государственные органы, общественные правозащитные объединения, в том числе адвокатура и человек, наделенный правом самозащиты.

3 Конституционно-правовые основания защиты прав – нормы Конституции РФ и международного права, международные договоры, нормы конституционного права, регулирующие обеспечение конституционных прав человека;

4 Особого внимания заслуживает четвертый элемент как уникальный конституционно-правовой инструмент – *три базовых (базальных) принципа-гарантии Конституции: высшая ценность – человек, народовластие, верховенство права.*

Под базовыми принципами-гарантиями Конституции РФ нами понимаются гарантированные конституционные принципы, закрепленные в самой Конституции РФ одновременно в качестве принципов и гарантий, объединенные единой целью защиты конституционных прав человека, включающей неизбежность их восстановления.

Для обоснования этой концепции проведена глубокая теоретическая проработка категорий «принципы», «конституционные принципы», «принципы Конституции», «гарантии», «конституционные гарантии», «гарантии Конституции»¹.

Три основополагающих институционально-регулятивных базовых принципа-гарантии Конституции РФ, представляя нравственный категорический императив общества, соответствуя нравственным представлениям о праве, кросс-культуре, определены нами как универсальный методологический ключ модернизации и конституционализации законодательства, а главное – конституционного правоприменения.

Использование этой концептуальной категории позволит обеспечить гарантирование конституционных прав человека реально и эффективно реализовать Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Представляется, что именно они могут быть такой конституционной ценностью, которая способна объединить человека и государство в понимании конституционного законотворчества и правоприменения.

Их повсеместная реализация приведет к гарантированному Конституцией использованию прав и исполнению обязанностей всеми субъектами правоотношений.

Она может быть обеспечена непрерывным профессионально-правовым общественным надзором, названным нами демокурией (от лат. *kurij* – надзор, правовой, особая группа и *democ*-народ)», которая относится к пятому элементу механизма.

5 *Способы и методы обеспечения прав человека и общества, основанные на реализации особыми институтами гражданского общества функций демо-*

¹Прим. автора: Отмечу, что, придерживаясь точки зрения Г.Н. Комковой, мы разделяем «конституционные принципы» и «принципы Конституции» как непосредственно закрепленные в самой Конституции.

контроля и демокурии, отличаемых по результату деятельности и субъектам от общественного надзора.

Демокурия – это профессионально-правовой общественный надзор со стороны особых, состоящих из юристов институтов гражданского общества за обеспечением конституционных прав и свобод человека органами публичной власти, отличающийся от общественного надзора, в первую очередь, профессиональным знанием права субъектами, приводящим к достижению результата.

В результате исследования мы пришли к выводу, что реально действующего общественного контроля в сфере обеспечения конституционных прав, исходя из результата, наличия акта, обязательного для исполнения, обеспеченного силой государственной власти, не существует.

Реализация демокурийной функции – это не только поиск фактов нарушения конституционных прав и их восстановление, но и неизбежность привлечения нарушителей к ответственности. Данная деятельность рассматривается как функциональная база деятельности предлагаемого конституционного комитета профессионально-правового общественного надзора при гаранте Конституции РФ – Президенте РФ.

Развитое гражданское общество в отличие от традиционного общества должно иметь несравнимо большее влияние на государство в целом, а также на его различные органы и организации. Эффективно функцию демокурии, а в отдельных случаях демоконтроля, могут выполнять исключительно институты гражданского общества, члены которых отличаются профессиональным знанием права. Одним из таких институтов является адвокатура.

Доктрина конституционализма – это и есть конституирование конституционализма. Проблема кроется в том, чтобы превратить конституирование конституционализма в реально существующий конституционный строй. Для это возможно воспользоваться предложением о законодательном закреплении предложенного нами принципиально нового правового инструментария: универсального механизма обеспечения конституционных прав каждого человека и гражданского общества, базовых принципов-гарантий Конституции и демокурии.

*Неверов Алексей Яковлевич,
кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственного права,
Курганский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации*

20 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ (МЕНЯТЬ ИЛИ СОБЛЮДАТЬ?)

В этом году исполняется 20 лет со дня принятия Основного закона нашей страны. 12 декабря 1993 года в результате всенародного референдума мы получили Конституцию, которая по сути своей ознаменовала рождение новой страны, в одночасье «осиротевшей» после распада Советского Союза.

20 лет – срок относительно небольшой. История знает примеры, когда Конституция страны действовала (и продолжает действовать) не одно десятилетие, а то и столетие.

Однако сегодня мы говорим о Конституции, которая впервые в России была принята на всенародном голосовании, мы говорим о Конституции, которая положила начало построению в нашей стране принципиального нового общественного строя, мы говорим о Конституции, благодаря которой сегодняшняя Россия, несмотря ни на что, имеет реальный шанс на стабильное развитие и поступательное движение вперед.

Юбилей, или, как говорят, круглая дата, всегда является поводом для того, чтобы подвести некоторые итоги, оглянуться назад, дать оценку. К сожалению, сегодня стало модным не столько реально оценивать сделанное, сколько в большей степени критиковать, не искать реальные пути для решения выявленных проблем, а огульно выставлять все в негативном свете. В данном случае юбилей Конституции России не является исключением.

В преддверии 20-летия Конституции Российской Федерации многие научные издания, периодика и всемирная сеть буквально заполнены публикациями и высказываниями о роли и значении Конституции в жизни Российского государства, о ее дальнейшей судьбе.

К сожалению, да, именно к сожалению, весьма значительная часть этих публикаций посвящена вопросу обоснования (порой, не очень научного) необходимости пересмотра Конституции Российской Федерации, о «жизненной» важности внесения в нее множества поправок и дополнений. Более того, ряд авторов напрямую утверждает о том, что Основной закон уже устарел, и страна нуждается в новой Конституции. Широким фронтом создаются инициативные группы, которые готовы уже сегодня собирать подписи в поддержку новой Конституции и намерены предложить свой вариант нового текста Основного закона.

Так ли это необходимо сегодня? Является ли это первостепенной, жизненно важной проблемой для современной России? Празднование 20-летия Конституции как раз дает повод поговорить об этом.

Сразу хотелось бы обозначить свою позицию. Да, наша Конституция далеко не идеал. Да, в ней содержатся спорные моменты, а порой даже противоречия. Да, некоторые нормы не соответствуют общепринятым представлениям о демократии. Да, текст Конституции готовился в сложный период, и у ее авторов не было времени (а порой и желания) на шлифовку некоторых, весьма значимых терминов и положений. Но это не повод, чтобы менять Конституцию. При этом делать это в срочном и безотлагательном порядке.

Общеизвестно, что термин «конституция» происходит от латинского языка и в переводе обозначает «установление», «построение». На современном этапе конституция рассматривается как основной закон государства, определяющий его общественное и государственное устройство, избирательную систему, принципы организации и деятельности органов власти и управления, основные права и обязанности граждан.

Следует отметить, что Конституция страны, хотя и является нормативным актом прямого действия, все-таки носит больше декларативный, общеопределяющий характер. Ее нормы являются фундаментом для законодательной базы, они определяют направления развития общественных отношений, и ничто не мешает на ее базе строить истинно демократическое государство, обеспечивать защиту и реализацию прав и свобод человека и гражданина, формировать институты гражданского общества.

Сегодня перед Россией стоят поистине глобальные, знаковые задачи. Это и коренная перестройка экономики – ее перевод из сырьевой в высокопроизводительную; это и решение социальных задач – обеспечение достойного уровня жизни и защищенности своих граждан; это и формирование современной политической системы – развитие институтов демократии и гражданского общества. Этот список можно продолжать и продолжать.

При этом ни для кого не секрет, что страна буквально задыхается в сетях коррупции, что криминализация экономики и рост преступности становятся реальной угрозой национальной безопасности страны, что наркомания и алкоголизм ставят вопрос о самом факте существования нации.

И на этом фоне сегодня очень выгодно говорить о важности и необходимости смены Конституции. Это гораздо легче и проще, чем строить новые больницы и детские сады, развивать науку и создавать передовые технологии, формировать правосознание и уважение к человеку и личности.

Вновь обращаясь к истории, нельзя не помнить, что мир знает примеры скоропалительного обновления основного закона страны. Так, в революционной Франции, на рубеже XVIII-XIX веков конституционное устройство менялось почти ежегодно. В Народной Республике Конго с 1960 по 1979 года сменилось 5 конституций. В таких странах, как Алжир, Венесуэла, Гана, Йемен, Таиланд, старые конституции заменялись новыми в среднем через пять-семь лет. Однако исторический опыт свидетельствует, что слишком частые и поспешные корректировки Основного закона государства приводят лишь к хаосу во внешней и внутренней политике. Так, например, бесконечные конституционные реформы во времена Великой французской революции привели страну к диктатуре и закончились реставрацией монархии.

На этом фоне призывы установить срок действия Конституции в 15-20 лет для того, чтобы каждый гражданин принял активное участие в жизни страны и за свою жизнь успел несколько раз принять участие в референдуме, вызывает скорее слезы, чем смех. А ведь с такими призывами выступают серьезные ученые.

Не менее серьезные люди с известными именами предлагают заменить в Конституции демократические основы на нравственные, а правовое государство на гарантийное¹. Порой складывается впечатление, что призывы поменять Конституцию страны вызваны не столько ее недостатками или противоречиями, сколько одной целью – поменять ради того, чтобы поменять.

¹ *Право и правда: Манифест Просвещенного Консерватизма. Никита Михалков. Москва. ММХ, 2010. URL: www.echo.msk.ru/blog/echomsk721541-echo/*

Однако и стоять на месте нельзя. Сегодня Россия уже не та, что была в 1993 году. Позитивные шаги в политической жизни страны можно и нужно осуществлять. И если вопрос о принятии новой Конституции страны, по крайней мере, надуман и не своевременен, то разговор о «конституционной реформе» вполне возможен. Только разговор этот должен быть предметным и обобщенным.

Так, например, Председатель Госдумы Сергей Нарышкин, однозначно выступая против новой Конституции и радикального переписывания действующей, теоретически допускает реформу Основного закона. При этом он совершенно верно отмечает, что сначала необходимо понять, что в правовой системе страны «мы должны и можем исправить»¹.

Наиболее верной, по мнению автора, сегодня представляется тактика не огульного, бесосновательного изменения текста Основного закона, а «точечного» воздействия на Конституцию.

Так, например, давно назрели изменения в п. 2 ст. 96 Конституции России, которые могли бы закрепить, что Совет Федерации избирается, а не формируется. Но для этого менять Основной закон не надо.

Более того, ряд конституционных реформ можно провести, и не трогая текст Конституции, а внося изменения в Федеральные Конституционные законы (а также принимая новые).

В итоге необходимо отметить, что, несмотря на все нападки и критику Конституции, она работает. Наверное, не совсем так, как нам хотелось бы. Наверное, далеко не в полную силу. Но ведь Конституция – это всего лишь документ. Закон. Нормативный правовой акт. Да, высшей юридической силы, да, обладающий особым статусом и защитой, но всего лишь документ. А исполняют его люди. Мы с вами.

И если каждый на своем месте будет просто соблюдать этот Закон, то, вероятнее всего, Конституцию менять не придется.

*Никитина Ольга Владимировна,
студент 5 курса,
Курганский государственный университет*

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО СУБЪЕКТОВ РФ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

На фоне усиления роли России в процессах глобализации возникла потребность в повышении активности субъектов РФ на международной арене. В этой связи необходимо эффективное правовое регулирование международ-

¹ В Госдуме не исключают изменения Конституции России. URL: civitas.ru/press.php?code=6085

ной деятельности субъектов РФ. Совершенствование законодательства в этой сфере будет способствовать развитию региональных экономик, пополнению бюджетов всех уровней и в целом укрепит федеративные отношения, выведет их на новый виток развития. Вопросы международного межрегионального сотрудничества активно обсуждаются на уровне глав государств¹.

Целью исследования является выявление и разрешение проблем в правовом регулировании международных и внешнеэкономических связей (МиВС) субъектов РФ, соглашений об осуществлении таких связей. Научные позиции по проблеме реализации права субъектов РФ на осуществление международных и внешнеэкономических связей пока разработаны достаточно слабо, но есть ряд достойных исследований².

Нормативной основой МиВС является Конституция РФ, где в п. «о» ч.1 ст.72 указывается, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится, в том числе и координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. Издание нормативно-правовых актов, разрешающих вопросы её правового регулирования, может осуществлять и Российская Федерация, и субъекты РФ. Причем Федерация должна задать определенный вектор правового регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, что послужит укреплению Федерации как единого государства. В развитие данного конституционного положения 4 января 1999 года был принят Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ», призванный решить выше обозначенную задачу. В соответствии с Конституцией РФ и обозначенным Федеральным законом были приняты законы субъектов³.

В сфере правового регулирования координации МиВС субъектов РФ существует целый ряд проблем, в том числе тех, которые непосредственно касаются взаимодействия Федерации и ее субъектов.

Такое взаимодействие особо проявляется при проведении процедуры заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, которая, на первый взгляд, кажется урегулированной достаточно хорошо⁴, но и здесь имеются пробелы. Ярким примером такой неурегулированности является процедура прохождения проекта соглашения на соответствие в МИД РФ и других федеральных органах. В данном случае нужен более понятный и прозрачный механизм этой процедуры, который может быть закреплён принятием Приказа МИД РФ о критериях соответствия соглашения

¹ См. встреча Путина и Назарбаева в Екатеринбурге. URL: <http://ria.ru/politics/20131111/976008505.html>

² См., например, В.Ю. Варламов, К.Д. Гасников Комментарий к ФЗ от 04.01.1999г. № 4-ФЗ «О координации МиВЭС субъектов Российской Федерации» (Постатейный). Юстициформ, 2007 и другие.

³ См., например, Закон Курганской области от 25.03.2000 № 297 «О договорах (соглашениях)...» и др.

⁴ См. ФЗ от 04.01.1999 г. «О координации...», Указ Президента РФ от 08.11.2011 № 1478 «О координирующей роли МИД РФ...», Постановление Правительства РФ от 24.07.2000 № 552 и т.д.

об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. Положения этого приказа должны обосновывать необходимость унификации правил прохождения процедуры соответствия проекта соглашения. В приложении должны быть четко указаны сами критерии и их разъяснения. В первую очередь, к критериям соответствия должна быть отнесена законность, в рамках которой осуществлялась бы проверка на соответствие проекта соглашения Конституции РФ другим нормативно-правовым актом (НПА) федерального уровня, а также надлежащие ли субъекты (т.е. органы государственной власти субъекта РФ и его высшее должностное лицо, а также кто выступает на стороне иностранных партнеров) заключили соглашение. Здесь же необходимо обратить внимание на критерий целесообразности, суть которого должна заключаться в том, что МИД РФ проверяет данное соглашение на соответствие общему направлению концепции внешней политики РФ, а также направляет его профильным ведомствам, которые должны проверить соответствие данного соглашения направлению политики государства в конкретной сфере.

Необходимо отметить, что вопросов, требующих нормативной регламентации, достаточно как в области координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ в частности, так и в сфере предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов в целом. Представляется, что ключом к разрешению данных проблем может стать принцип субсидиарности. Его главное назначение заключается в создании оптимального соотношения централизованного и децентрализованного подхода в разграничении компетенции по предметам совместного ведения¹. Основным методом данного принципа является метод координации, представляющей такое взаимодействие, при котором субъекты, осознавая себя системой, приводят свою деятельность в соответствие с волей и деятельностью остальных и достигают реализации своего интереса путем выполнения общей задачи. Она призвана, не нарушая единство и целостность государства, успешно решать и общие, и региональные задачи, не способствуя сепаратизму, соблюдать конституционные права субъектов Федерации.

В целом механизм реализации права субъектов РФ на осуществление международных и внешнеэкономических связей требует совершенствования как в научно-теоретическом, так и в правотворческом и правоприменительном направлениях. Но необходимо оговориться, что направление совершенствования механизма правового регулирования в обозначенной сфере зависит от политического решения Федерации: децентрализация и международная интеграция при сохранении суверенитета либо «закручивание гаек». Необходимо отметить, что содействие развитию МиВС субъектов РФ со стороны Федерации будет служить благу самой Российской Федерации и повышение её надежности и предсказуемости, как партнера на международной арене.

¹ См. Тихомирова Л.А. *Принцип субсидиарности как основа взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов//Право и политика. 2001. №2.*

СОЦИАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ В ОБЩЕСТВЕ И МЕХАНИЗМ ИХ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

В своем ежегодном Послании к Федеральному Собранию в 2006 году Президент Российской Федерации В.В. Путин особо отметил, что «ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод граждан».¹ Это конституционная обязанность государства, которое для регулирования социальной сферы должно иметь соответствующие правовые механизмы.

Такие механизмы в России есть, это судебные и внесудебные способы защиты нарушенных прав и свобод граждан. Однако эти официальные механизмы социальной регуляции сами находятся в стадии реформирования, поэтому не могут обеспечить эффективного выполнения возложенных на них задач. Необходимы новые, дополнительные механизмы разрешения и урегулирования в обществе социальных противоречий. Это обусловлено тем, что на фоне усложнения характера общественных отношений и растущего количества социальных конфликтов в «обществе растет понимание принципиальной невозможности бесконфликтной модели общественного устройства»².

При этом следует отметить, что социальные противоречия, обусловленные законами диалектики, всегда были и будут в обществе. Более того, они необходимы для его развития, однако они не должны приводить к противоправным действиям, влекущим нарушения конституционных прав граждан. Этим и вызвана потребность общества в механизме правового регулирования, сущность которого состоит в квалифицированном управлении социальным конфликтом, под которым в настоящей статье понимается «спор, столкновение, серьезное разногласие»³, которое может повлечь последствия, связанные с нарушением прав и свобод граждан.

В настоящее время можно говорить об институализации в российской правовой системе процедуры медиации – квалифицированном посредничестве в урегулировании правовых споров и конфликтов⁴. Однако этого явно недостаточно; в обществе есть потребность в социальной регуляции большого количества споров и конфликтов в самых разных сферах общественной жизни: медицине, образовании, социальной защите, банковской сфере, жилищно-ком-

¹ *Российская газета*. 2006. 11 мая.

² Баранникова Т.С. *Юридические конфликты: причины возникновения и степень воздействия на общественное правосознание//История государства и права*. 2008. № 21. С.15.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. *Толковый словарь русского языка*. М.: Азъ Ltd.,1992. С. 299.

⁴ См. Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»//Собрание законодательства Российской Федерации, 2010. № 31. Ст. 4162.

мунальном хозяйстве и т.д. И отдельные попытки создания таких способов урегулирования социальных конфликтов в обществе имеются, однако они единичны и не образуют какой-либо единой системы, имеющей общий понятийный аппарат, цели и задачи.

Так, по информации Всероссийского союза страховщиков¹, судебные тяжбы между автовладельцами и страховщиками нередко длятся месяцами, а то и годами, поэтому в скором времени большую часть конфликтов между автомобилистами с страховыми компаниями станут решать не суды, а специальные уполномоченные — омбудсмены. Соответствующий законопроект внесен на рассмотрение депутатов Государственной Думы.

В Курганской области при управлении Росреестра создана комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости объектов недвижимости. Ранее это можно было сделать только в судебном порядке.²

Можно привести еще примеры подобных способов урегулирования социальных споров, однако не вызывает сомнений, что этот процесс нуждается в дальнейшем развитии и правовом регулировании. Поэтому в обществе должна быть концепция мирного урегулирования социальных конфликтов, в основе которой лежит понимание того, что открытое противостояние сторон и эскалация конфликта всегда хуже, чем попытка урегулировать его путем переговоров. Великий русский мыслитель И.А. Ильин справедливо отмечал, что «уже в глубокой древности люди стали понимать, что борьба доведенная до неприимиримости, до такого озлобления, при котором стороны теряют уважение к друг другу и возможность вести переговоры ... вредит обеим сторонам...»³.

В рамках данной концепции урегулирования социальных конфликтов необходимо исходить из полномочий регионального и федерального законодателя, а также учитывать системный характер формирования законодательства в этой сфере общественных отношений, научной основой которого является системный подход, позволяющий рассматривать в рамках правовой системы ее отдельные, взаимосвязанные между собой элементы, обеспечивающие общность ее принципиальных положений. Это позволит выстроить в разных сферах общественной жизни стройную систему институтов социального посредничества (медиации, примирительных комиссий и т.д.). Что касается развития иных квалифицированных форм посредничества, то помимо медиации вполне «жизнеспособными» могут оказаться такие формы, как «независимая экспертная оценка», «частный мини-суд» и другие аналоги посредничества, сущность которых состоит в получении сторонами конфликта квалифицированного правового мнения, которое поможет сторонам определить дальнейшую перспективу своих отношений без судебного разбирательства. Нельзя забывать и наше историческое прошлое, обращение к которому позволяет выделить ряд прими-

¹ Омбудсмен вместо суда // «Клаксон». 2011. март.

² П. Беликова. Споры без суда // Новый мир. 2012. № 47. 22 ноября

³ Ильин И.А. Собрание сочинений. Т.4 Общее учение о праве и государстве. М.:Русская книга,1994. С.63.

рительных процедур, использовавшихся в XIX веке в сельской местности. Это «добрый совет незаинтересованных людей», «суды общественной самодеятельности» (соседей, стариков, сельский сход и т.д.). Не вызывает сомнений, что реанимация этих общественных примирительных процедур, соответственно с учетом специфики нынешних реалий, будет способствовать гармонизации социальных отношений в обществе.

Что касается общественных, социально-значимых конфликтов, то представляется целесообразным принятие на уровне субъекта нормативного правового акта, определяющего порядок и способы их разрешения. Принципиально важным является то, что метод правового регулирования данных отношений должен быть диспозитивным, основанным на добровольном волеизъявлении сторон в урегулировании социального конфликта. Его принятие будет свидетельствовать о том, что власть готова к диалогу со сторонами социального конфликта и намерена принять участие в разрешении возникшей проблемы, либо сама, являясь стороной такого конфликта, делает шаг навстречу другой стороне, предлагая его устранить путем взаимных переговоров, в том числе и с использованием квалифицированного посредничества. Движущей силой такого механизма урегулирования социальных споров должно быть указание в нормативном правовом акте о том, что необоснованный отказ одной из сторон от процедуры должен рассматриваться как уклонение от урегулирования социального конфликта и расцениваться фактически как нежелание урегулировать имеющиеся противоречия цивилизованным путем. При таком подходе сторона, отказавшаяся от процедуры добровольного урегулирования спора, не только сознательно игнорирует такую возможность, но и наглядно демонстрирует пренебрежение общепринятым порядком разрешения спорных противоречий, что получит соответствующую оценку в обществе и позволит использовать для урегулирования конфликта уже другие стратегии.

В заключение необходимо отметить значимость способов урегулирования социальных споров и конфликтов в целях защиты конституционных прав граждан, а также потребность общества в их правовой регламентации.

*Предеина Любовь Владимировна,
доцент кафедры уголовного права и процесса, государственного права,
советник юстиции,
Курганский государственный университет*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ В РАМКАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА И ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

В настоящее время в период интеграции России в Единое экономическое пространство возникает ряд актуальных правовых проблем. Одной из них является необходимость гармонизации и унификации законодательства с учетом

общепризнанных норм и принципов международного права в связи с образованием в 2010 году Таможенного союза и вступлением России в 2012 году во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Статьей 79 Конституцией РФ установлено: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ». Следовательно, вступление России в Таможенный союз и ВТО соответствует положению основного закона страны.

В свете указанных событий появляются новые возможности, а вместе с ним и новые угрозы. Возрастает и цена правовых ошибок.¹

В настоящем исследовании автор предпринял попытку рассмотреть вопрос о проблемах реализации конституционных положений Российской Федерации в таможенном и уголовном законодательстве, регулируемыми перемещением товаров через таможенную и государственную границу России.

Согласно статье 71 Конституции РФ таможенное регулирование, внешнеэкономические отношения РФ, определение статуса и защита государственной границы находятся в ведении РФ.

В 2009 г. главы государств Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан подписали Договор о Таможенном кодексе Таможенного Союза, вступивший в силу 6 июля 2010 года, в соответствии с которым территории этих трех государств составляют Единую таможенную территорию Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). С 1 июля 2011 года на внутренних границах обозначенных стран был снят контроль за перемещением товаров. Понятие «таможенная граница Российской Федерации» утратило силу, и в таможенном законодательстве появилась новая дефиниция – «таможенная граница Таможенного союза». Понятие ЕврАзЭС и таможенной границы Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС определены международными договорами государств-членов Таможенного союза.

Специфика таможенного регулирования состоит в целенаправленной деятельности государств-членов Таможенного союза по регулированию внешнеторгового обмена посредством установления порядка и условий перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, взимания таможенных платежей, таможенного оформления, таможенного контроля и т.п. В связи с этим в правовом регулировании таможенных отношений преобладает административно-правовой метод, который выражается в установлении обязательных предписаний, запретов, ограничений, разрешений. Обязательные предписания в таможенной сфере – это возложение прямой юридической обязанности совершить те или иные действия в условиях, предусмотренных

¹ Морозова М.С. *Административные процедуры в деятельности таможенных органов Российской Федерации и их правовая значимость в условиях интеграции России в Единое экономическое пространство // Административное и муниципальное право. 2012. №6*

таможенно-правовой нормой. Доля предписаний в таможенном праве занимает значительное место, что связано с целенаправленной организацией таможенного регулирования, требующего властных указаний, предписаний к совершению определенных действий и т.п. Правовые формы запретов в таможенной сфере разнообразны. Нередки прямые запреты: запрет ввоза на территорию таможенного союза и вывоза с территории таможенного союза товаров и транспортных средств по основаниям, предусмотренным законодательством государств-членов таможенного союза, запрет совершать таможенные преступления, запрет совершать административные таможенные правонарушения и др. Метод запретов в таможенном праве тесно соприкасается с методом официального разрешения на совершение определенных действий. Например: предусматривается разрешительный порядок перемещения через таможенную границу Таможенного союза товаров и транспортных средств.¹

Согласно части 1 статьи 8 Конституции в РФ гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В части 1 статьи 74 Основного закона провозглашено, что на территории РФ не допускается установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для *свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств*.

Учитывая, что в связи с участием России в ЕврАзЭС в статье 188 УК РФ, регулировавшей уголовную ответственность за контрабанду, т.е. незаконное перемещение через *таможенную границу Российской Федерации* товаров и иных предметов, указано место совершения преступления, которое утратило силу в соответствии с законодательством Таможенного союза, необходимо было внести изменения. Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ статья 188 УК «Контрабанда» признана утратившей силу. Вместе с тем были введены две новых статьи: ст. 226.1, предусматривающая ответственность за контрабанду огнестрельного оружия и ряда иных общепасных предметов, изъятых из гражданского оборота, и ст.229.1 – контрабанда наркотических средств, психотропных веществ и других подобных предметов.

Ранее существовавшая контрабанда посягала на экономическую деятельность. Думаю, что таковой она осталась и сейчас, т.к. в основном контрабандисты преследуют именно экономические цели и действуют из корыстных побуждений. Экономическая контрабанда в настоящее время по уголовному законодательству России не является преступлением.

В условиях Таможенного союза состав экономической контрабанды, то есть непосредственно направленной на нарушение установленных союзными нормативными правовыми актами правил ведения внешнеэкономической дея-

¹ *Игнатюк А.З. Таможенное право таможенного союза : учебное пособие. Минск: Амалфея, 2010. С. 16*

тельности, непременно должен присутствовать и именно в разделе о преступлениях в сфере экономической деятельности.¹

Как отмечает З.А. Незнамова: «при контрабанде в первую очередь страдают именно правоотношения в области таможенного дела».²

В таком случае как же наша экономическая безопасность? Видимо, законодатель дословно решил положить в основу внесенных изменений положения Конституции РФ о свободном перемещении товаров.

Кроме того, в таможенном праве установлен принцип равенства прав лиц на ввоз на территорию таможенного союза и вывоз с территории Таможенного союза товаров и транспортных средств. Никто не может быть лишен права или ограничен в праве на ввоз на территорию Таможенного союза и вывоз с территории таможенного союза товаров и транспортных средств за исключением случаев, установленных Таможенным кодексом и другими законодательными актами государств-членов Таможенного союза.

Сейчас в России существует только административная ответственность за незаконное перемещение товаров через таможенную границу.

В современный период наблюдается рассогласованность норм государств-членов Таможенного союза в части незаконного перемещения товаров через таможенную границу. В противовес России в уголовном законодательстве Республика Беларусь и Казахстан были и сейчас действуют нормы об уголовной ответственности за контрабанду товара: статья 209 «Экономическая контрабанда» в УК Республики Казахстан и статья 228 «Контрабанда» в УК Республики Беларусь.

Нельзя не согласиться с мнением Б.Б. Галиева: «Законодательство России, Белоруси и Казахстана в этой части следует привести к единому знаменателю. Более того, вполне уместно присоединиться к этому процессу и другим государствам СНГ. Это диктует и здравый смысл, и те же вызовы глобализирующегося мироустройства»³.

Таможенное право не может быть отождествлено с таможенной политикой, но в то же время его нельзя понять в отрыве от целенаправленной деятельности государств-участников Таможенного союза по регулированию внешнеторгового обмена, поскольку систему таможенного права представляет совокупность правовых норм, опосредующих формирование и осуществление единой таможенной политики государств-участников Таможенного союза, а также набор форм и методов ее осуществления.

¹ Дудко Г.Н. О совершенствовании уголовной ответственности за контрабанду в условиях Таможенного союза // *Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : материалы Восьмой Международной научно-практической конференции 27-28 января 2011г. М.: Проспект, 2011. С. 438.*

² Незнамова З.А. Ответственность за контрабанду в современных экономических условиях // *Бизнес, Менеджмент и Право. 2012. № 1 (25). С.79.*

³ Галиев Б.Б. Мировые рынки – криминогенная ситуация в Европейско-Азиатском регионе: криминологические и уголовно-правовые меры воздействия на связь // *Европейско-Азиатский правовой конгресс «Право Всемирной торговой организации: влияние на экономику и законодательство государств Европейско-Азиатского региона». Екатеринбург, 2013. С. 78.*

*Рогов Александр Сергеевич,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник Вневедомственного научно-исследовательского
института изучения безопасности и сыска, г. Москва*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В советский период развития Российского государства основой функционирования являлось обеспечение государственной безопасности. Современный и устоявшийся термин «национальная безопасность» в СССР был бы неприемлем, так как в основе своей имеет следующее содержание – безопасность отдельно взятой нации, определенного этноса, что автоматически выстраивает приоритет одной нации над другой и приводит к нарушению концепции равенства народов¹. Таким образом, с 1934 по 1992 гг. использовалось только понятие «государственная безопасность». В него входило все: обеспечение экономических интересов, политических, военных (оборонных) и каких-либо иных сфер и направлений. И, как полагают авторы, это было логично: защищая интересы государства, защищают интересы граждан и всего общества. Процветает государство – растет благосостояние и благополучие каждого гражданина, обеспечение его медициной, образованием и другими благами современного общества. Таким образом, государство «срачивается» с народом, и это отвечает признакам государственности, а значит допустимо.

В Конституции Российской Федерации термин «национальная безопасность» отсутствует: в ней говорится о «государственной безопасности» или о «безопасности государства». Как отмечают некоторые ученые, «Конституция России, как и конституции других стран, правильно исходит при этом из понимания государства как «государства-нации». В результате противопоставления содержания терминов «государство» и «нация» возникла путаница в определении этих понятий, более того, перевод конституционных положений о государственной безопасности Российской Федерации в плоскость политических рассуждений о национальной безопасности сопровождается «растворением» базового понятия «безопасность государства» в многочисленных модификациях национальной безопасности – экономической, продовольственной, экологической, религиозной, морально-этической, безопасностью свидетелей, выступающих в суде, и др. Размывание конституционных основ происходит также путем искусственного разграничения таких понятий, как «личность»,

¹ См. Чеканов В.Е. *Некоторые проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности Федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: науч.-практ. комментарий / под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. М., 2006. С. 212.*

«общество», «государство» в отрыве от конкретных правовых норм и механизмов их реализации»¹.

Обратимся к положениям Конституции РФ. В большинстве ее норм говорится о «безопасности государства» (ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55), «безопасности и целостности государства» (ч. 1 ст. 82), «государственной безопасности» (п. «д» ч. 1 ст. 114), «обеспечении обороны страны и безопасности государства» (п. «м» ст. 71). Никакой другой безопасности в тексте норм Конституции РФ не предусмотрено, за исключением «экологической» и «общественной» (п. «б», «д» ч. 1 ст. 72).

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ, Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации. При этом что относится к государственной безопасности – разъяснений и комментариев не дается. Более подробно данная норма раскрывается в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» в ст. 20, где к полномочиям Правительства РФ в данной сфере относятся осуществление необходимых мер по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; организация оснащения вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации; обеспечение выполнения государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям, обеспечение социальных гарантий для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации; принятие мер по охране Государственной границы Российской Федерации и др.

Таким образом, Конституцией РФ и другими правовыми актами предусмотрен приоритет безопасности государства, в которую в свою очередь входят все остальные виды и структурные элементы, в том числе государственная безопасность. Такой подход свидетельствует о том, что безопасность государства и государственная безопасность – неравнозначные понятия. Это подтверждают и мнения некоторых ученых, которые отмечают, что «в целях более точного понимания содержания термина «государственная безопасность» его следует отличать от понятия «безопасность государства», которое находится в одном ряду с такими понятиями, как безопасность личности и общества, защита суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации, законных прав и свобод ее граждан и т.д.»². По мнению авторов, необходимо разработать

¹ Цит. по: Вишняков В.Г. *Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ* / В.Г. Вишняков, Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Л.И. Васильева, А.Л. Гравина, Н.М. Казанцев, Т.В. Конохова, Е.Л. Минина, Е.Н. Трикоз, А.Н. Чертков (авторский коллектив Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) // *Журнал российского права*. 2005. № 2.

² *Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: моногр.* / под ред. А.В. Опалева. – М., 2004. С. 17.

новый Федеральный закон «О безопасности Российской Федерации», в котором подробно раскрыть понятие государственной и иных видов безопасности, их основные угрозы, а также представить систему мер их обеспечения.

*Семенов Евгений Владимирович,
ассистент кафедры теории и истории государства и права,
Курганский государственный университет*

«КУЛЬТУРНАЯ ГЕГЕМОНИЯ» И КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Начало 1990-х годов стало переломным этапом в истории России. Распад Советского Союза явился вполне логичным следствием проигрыша в «холодной войне». Эти события дали старт мощнейшему процессу глобализации, когда возникло ощущение отсутствия любой угрозы для установления гегемонии Соединенных Штатов. Ныне действующая Конституция была принята именно в этот период, и в ней не могли не отразиться преобразования той эпохи.

Итальянский философ-марксист Антонио Грамши (1891-1937) утверждал, что в период доминирования в политике определенная социальная группа осуществляет и соответствующее воздействие посредством культуры. Господствующий класс устанавливает свою «культурную гегемонию», реализуемую через искусство и философию. При этом гегемония предполагает установление контроля, прежде всего, над умами, определяя, как правильно думать. Американский социолог Роберт Кохс, используя методологию Грамши для анализа международной политики, указывал, что здесь также устанавливается «мировая гегемония», в том числе и культурная.

Применяя описанные ранее методологические подходы, мы можем обозначить, что современная отечественная Конституция является оккупационным статутом. Для подтверждения этой гипотезы приведу ряд аргументов.

Первая и вторая главы Конституции РФ, на которых и базируется вся правовая система страны, содержат в себе понятия и концепции, являющиеся достижением европейской политико-правовой мысли, поэтому они не могут быть признаны универсальными и использоваться в России. Гражданское общество, правовое государство, демократия, разделение властей чужды отечественной мысли, все ею отрицались как вредное достижение Западной цивилизации. При этом согласно ч. 1 ст. 135 Конституции положения глав 1,2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, а их отмена фактически означает принятие новой Конституции. До сих пор никто из зарубежных экспертов не доказал универсальность ценностей либерально-демократического общества, идеалы которого нам рисует текст Основного Закона.

Основной Закон в качестве высшей своей ценности признает человека, который, впрочем, может и не являться гражданином Российской Федерации, но при этом должен ею охраняться. Данное положение входит в противоречие

с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, признающей носителем суверенитета и источником власти народ. При этом, следуя политике государства, оказывается, что отдельные личности и вправду намного ценнее, чем российское общество в целом.

Конституция в ч. 4 ст. 15 закрепляет приоритет норм международного права над национальным, тем самым признавая возможность влиять на внутреннюю политику посредством изменения международно-правовых норм. В ситуации, когда мы определенно знаем, кто занимает господствующее положение в международной политике, наличие подобных норм в рамках конституции может создавать серьезную угрозу национальной безопасности.

Представленные примеры характеризуют наличие в России либерально-демократического режима, причем созданного при поддержке и в интересах США. Его культурная гегемония реализуется в весьма жестких формах, когда любое выступление против прав человека или идей незыблемости права приравнивается к государственной измене. Субъектами гегемонии, как справедливо указывал Грамши, являются представители интеллигенции, либерально ориентированная профессура, активно поддерживающая существующую систему господства. Посредством образования она вновь и вновь воспроизводит тезисы о желательности прозападного мышления и пропагандирует «атлантическую» систему ценностей.

Конституция, реализуя свою нормативную функцию, позволяет осуществлять культурное господство, опираясь, прежде всего, на правовую систему, где реализуется принцип «все, что не запрещено, то разрешено». Конституция на 20 лет задала стране определенную судьбу, но это не судьба русского народа. Возможно, поэтому он и не спешит ее осознать, чувствуя к ней потаенную неприязнь. Жить чужой судьбой означает лишиться собственного лица, забыть о своей настоящей природе.

Необходимо отметить, что сегодня все чаще в центральной прессе и на телевидении, появляются неодобрительные высказывания в адрес Конституции. Ею недовольны как левые, так и националистические ориентированные партии и политики, даже в среде правящей партии мы находим весьма неординарные мнения. Депутат Государственной Думы РФ от партии «Единая Россия» Евгений Федоров считает, что «эта Конституция создана во многом внешними политическими силами, и она всерьез ограничивает суверенитет Российской Федерации. По сути это Конституция колонии. В результате поражения в 91 году Россия стала колонией, и Конституция отражает этот статус»¹.

Поэтому, если отвечать на вопрос: «Нужна ли России новая Конституция?» То наш ответ будет: «Да». Новая Конституция должна стать актом самостоятельного творчества как народа, так и государства, она соединит в себе принципы национальной и социальной организации российского общества и станет первой по-настоящему отечественной Конституцией.

¹ *Новостной портал LifeNews. URL : <http://lifenews.ru/#!news/104385>. Дата обращения : 24.11.2013.*

РАЗВИТИЕ НОРМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

Конституция РФ 1993 года в ст. 11 закрепляет, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». В главе седьмой Конституции РФ установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118).

В настоящее время судебная система Российской Федерации подвергается существенному реформированию, касающемуся не только судопроизводственных, но и судостроительных начал. Так, в судах общей юрисдикции был осуществлен переход от кассационной к апелляционной процедуре пересмотра гражданских и уголовных дел. В системе арбитражных судов появился Суд по интеллектуальным правам.

При этом нельзя сказать, что все проводимые в настоящее время преобразования касаются только законодательного регулирования судебной власти. Некоторые законопроекты принимаются во исполнение действующих конституционных норм. Так, например, в целях законодательного оформления работы административных составов в судах был внесен проект Кодекса административного судопроизводства РФ.¹

Несмотря на очевидную необходимость принятия нормативного правового акта об административном судопроизводстве и развития соответствующих конституционных положений, нельзя не отметить, что положения законопроекта не являются совершенными с точки зрения их соответствия нормам Конституции РФ и закрепляемым ею конституционным правам и свободам. В частности, в проекте Кодекса административного судопроизводства РФ, принятом в первом чтении Государственной Думой 21 мая 2013 года, предлагалось установить дополнительное требование к лицам, которые могут быть представителями в суде, – наличие у них высшего юридического образования. Одновременно предлагалось установить обязанность граждан вести дела только через представителя, если у заявителя нет высшего юридического образования. В законопроекте содержится положение о том, что эта обязанность возникает в прямо предусмотренных случаях (в случаях рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховных судах респу-

¹ Проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

блик, краевых судах, областных судах, судах городов федерального значения, суде автономной области и судах автономных округов и Верховном Суде РФ).

Судебная власть подвергается реформированию и на конституционном уровне. На рассмотрении в Государственной Думе находится проект закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»¹. В качестве достоинства данного законопроекта следует отметить отражение в названии главы 7 Конституции РФ предмета ее регулирования – не только судебной власти, но и прокуратуры, не относящейся, как известно, к системе судов России, но регулируемой конституционно. В соответствии с положениями данного законопроекта предлагается функционирование двух высших судов – Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

В качестве обоснования необходимости принятия поправки в Конституцию РФ указывается, что в целях совершенствования судебной системы Российской Федерации и укрепления ее единства предлагается сформировать один высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом. Таким органом мог бы стать Верховный Суд РФ, который также осуществлял бы в предусматриваемых федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью федеральных судов и давал разъяснения по вопросам судебной практики.

Действительно, судебная практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов противоречива, в частности, по гражданским делам, по страховым спорам, банковским вкладам. Тем не менее, нередко сами высшие судебные инстанции дают различное толкование одним и тем же правовым нормам по аналогичным спорам. Оправданное стремление к унификации судебной практики путем объединения двух высших судов можно поставить под сомнение. В то же время достижение такой цели было бы более эффективным посредством развития практики принятия совместных постановлений пленумов высших судов. Кроме того, например, в практике Курганского областного суда встречается значительное количество дел по спорам о подведомственности рассмотрения иска суду общей юрисдикции либо арбитражному суду. Суд апелляционной инстанции неоднократно указывал на подведомственность споров об охране окружающей среды, споров из гражданско-правовых отношений с участием индивидуальных предпринимателей, утративших такой статус, районным (городским) судам².

¹ Проект № 352924-6 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/87719AA68713572943257BFD00533AD2/\\$FILE/352924-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/87719AA68713572943257BFD00533AD2/$FILE/352924-6.PDF?OpenElement).

² См., например, апелляционные определения Судебной коллегии по гражданским делам Курганского областного суда от 18.10.2012 № 33-2372/2012, от 22.02.2013 № 33-1353/2013, от 15.05.2013 № 33-1277/2013 и др. URL: http://oblsud.kurgan.ru/sdp/sdp_calend/g2.

Интерес законодателя, в том числе конституционного, к судоустройственным и судопроизводственным началам организации судебной власти представляется весьма не случайным, поскольку суды (а также мировые судьи) призваны осуществлять судопроизводство и в процессе своей деятельности обеспечивать реализацию в первую очередь правозащитных механизмов, направленных на претворение в жизнь конституционной нормы о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ).

*Фельдшеров Дмитрий Александрович,
кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Член Федерального Совета Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО», заместитель председателя Курганского регионального отделения,
Курганский государственный университет*

К ВОПРОСУ О РОССИИ КАК ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Когда разрабатывалась, обсуждалась и принималась Конституция РФ, безусловно, на нее возлагалось множество надежд на будущее, поэтому многие ее положения практически никого не смущали, несмотря на их мифичность и оторванность от жизни.

Распространен тезис о том, что «Конституция РФ – это документ, рассчитанный на перспективу. В ней находят отражение положения, которые пока, к сожалению, не претворены в жизнь. Существование таких деклараций оправдывается целью установления ориентиров развития государства. Общество должно видеть путь, по которому оно движется. Конституция – это не однодневный документ, а нормативный акт долговременного действия»¹. Неизбежно возникает вопрос, когда же мы достигнем данной перспективы.

Можно много говорить о том, что Конституция просто пронизана положениями, имеющими декларативный характер. Я хочу остановиться на важнейшем, фундаментальном положении, содержащемся в первой статье первой главы Конституции РФ и гласящем, что Россия является правовым государством.

Председатель Конституционного суда Российской Федерации с 1997 по 2003 год Марат Викторович Баглай, говоря о правовом государстве, отмечает, что «так характеризуется государство, которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной своей целью считает обеспечение прав и свобод человека... Правовое государство - это высокий уровень авторитета государственности, реальный режим господства права, обеспечивающий все права человека и гражданина в экономической и духовной сферах»².

Анализ таких фундаментальных признаков правового государства, как реальное разделение властей, недопустимость концентрации власти в одних руках, равенство закона для всех, реальность и гарантированность закреплен-

¹ Кашанина Т. В., Кашанин А. В. *Российское право. М., 2009. С. 130.*

² Баглай М. В. *Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 132.*

ных в законодательстве основных прав и свобод человека, уважительное отношение к праву, позволяет говорить, что Россия не приближается, а скорее, отдаляется от статуса правового государства.

По моему мнению, на сегодняшний день из множества существующих исследований и методик, позволяющих наиболее объективно выявить уровень построения правового государства, можно выделить так называемый «The Rule of Law Index» – в разных переводах «Индекс верховенства закона», или «Индекс верховенства права», представляемый международной неправительственной организацией «World Justice Project».

Данный индекс был разработан в 2010 году и измеряет достижения стран мира с точки зрения обеспечения правовой среды, которая базируется на универсальных принципах верховенства закона. Индекс представляет собой комбинированный показатель, рассчитываемый на основе данных, полученных из экспертных источников и опросов общественного мнения в странах, охваченных исследованием. В 2012 году составители рейтинга оценивали 97 стран и территорий мира по восьми ключевым показателям: 1) ограничение полномочий институтов власти; 2) отсутствие коррупции; 3) порядок и безопасность; 4) защита основных прав; 5) прозрачность институтов власти; 6) соблюдение законов; 7) гражданское правосудие; 8) уголовное правосудие.

В предлагаемой таблице категории указаны под своими номерами, соответственно – от № 1 до № 8.

Для каждой из категорий в таблице 1 приводится рейтинг – от 0 до 1, который указывает место страны среди других государств. Соответственно, чем ниже рейтинг, тем хуже показатель страны в данной категории¹.

Таблица 1 – Рейтинг ключевых показателей стран

Рейтинг	Страна	1	2	3	4	5	6	7	8	Индекс
1	Швеция	0.92	0.96	0.89	0.93	0.93	0.89	0.78	0.82	0.89
2	Дания	0.93	0.95	0.91	0.91	0.82	0.85	0.79	0.87	0.88
3	Финляндия	0.89	0.93	0.92	0.90	0.84	0.82	0.79	0.87	0.87
...										
84	Кения	0.45	0.27	0.62	0.54	0.44	0.39	0.47	0.40	0.45
85	Узбекистан	0.24	0.30	0.89	0.34	0.36	0.46	0.49	0.36	0.43
86	Россия	0.31	0.39	0.49	0.47	0.41	0.45	0.50	0.40	0.43
...										
95	Венесуэла	0.25	0.32	0.51	0.48	0.36	0.33	0.38	0.24	0.36
96	Зимбабве	0.25	0.26	0.59	0.31	0.24	0.35	0.40	0.43	0.35
97	Камерун	0.31	0.20	0.62	0.42	0.27	0.28	0.35	0.32	0.35

Как видно из таблицы 1, Россия занимает 86 место из 97 стран, участвующих в исследовании. Причем примерно подобные показатели содержатся во всех аналогичных исследованиях.

¹ <http://gtmarket.ru/news/2012/11/30/5190> - Информационно-аналитическое агентство «Центр гуманитарных технологий»

Один из самых главных признаков правового государства – это не просто наличие в конституции прав и свобод человека и гражданина, а реальная гарантированность этих конституционных прав.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» напрямую ограничивает конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. В частности, статья 11 «Правовой режим контртеррористической операции» напрямую ограничивает право нахождения граждан на определенной территории, разрешает отселить их с определенной территории, запрещает пользоваться средствами коммуникации, вводит разрешение на контроль за телефонными переговорами и другими средствами связи, почтовой корреспонденцией. Этой же статьей ограничивается свобода передвижения, вводится право «беспрепятственного проникновения лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности»¹, то есть нарушается конституционное право на неприкосновенность жилища.

Конституция России гарантирует тайну связи, которая может быть ограничена только на основании судебного решения. На практике же ведомственные инструкции Минкомсвязи обязывают всех операторов установить специальную аппаратуру (так называемые «черные ящики»), позволяющую Федеральной службе безопасности с удаленных пультов прослушивать любого абонента, получать сведения из баз данных (в том числе о состоявшихся разговорах, отправленных SMS-сообщениях и так далее), определять местонахождение обладателей мобильных телефонов и даже отключать их. При этом все эти действия происходят без ведома сотовых компаний или иных операторов. Уклоняющиеся от установки спецаппаратуры могут лишиться лицензии.

Правозащитники уже давно ведут кампанию против незаконной, по их мнению, системы оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ), позволяющей спецслужбам прослушивать телефоны россиян. Еще в 2000 году их требования поддержал Верховный суд России, запретивший операторам предоставлять информацию об абонентах (в том числе позволять прослушку) без предоставления им судебных решений. Но на практике ситуация не изменилась, а новые приказы связного ведомства предоставляют ФСБ возможность свободно получать любую информацию².

В октябре 2013 года компания «Вымпелком», владеющая маркой «Билайн», подвергла резкой критике проект приказа Министерства связи и массовых коммуникаций «Об утверждении Правил применения оборудования систем коммутации, включая программное обеспечение, обеспечивающего

¹ Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О противодействии терроризму» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154022/#text

² Петербургская интернет-газета «Фонтанка.ру». URL: <http://www.fontanka.ru/2013/09/30/006/>

выполнение установленных действий при проведении оперативно-розыскных мероприятий»¹. Безусловно, многие положения приказа, как правильно оценили юристы компании, нарушают права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ.

Помимо нарушений статей 23, 24 и 25 Конституции, в которых россиянам гарантируется право на неприкосновенность частной жизни и тайну личной переписки и переговоров, проект приказа противоречит также статье 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», так как обязывает операторов на собственные средства закупать и эксплуатировать специальные технические средства для целей оперативно-розыскной деятельности, не относящиеся к средствам защиты.

Согласно проекту приказа интернет-провайдеры должны будут установить специальное оборудование, через которое будет проходить весь интернет-трафик, который они обслуживают. Доступ к оборудованию будет предоставлен Федеральной службе безопасности. Интернет-компании должны будут не только записывать абсолютно все входящие данные, но и хранить эти записи не менее 12 часов. Помимо этого им вменяется в обязанность передавать ФСБ IP-адреса, имена учетных записей пользователей во многих популярных интернет-сервисах, в том числе «Gmail», «Яндекс» и «Mail.Ru», а также сведения о местоположении пользователей «Скуре» и других подобных программ. Проект приказа прошел согласование в ФСБ и других ведомствах, скоро будет направлен на согласование в Министерство юстиции Российской Федерации, и, по мнению экспертов, очень высока вероятность его введения в действие в неизменном виде, а с 1 июля 2014 года (именно до этой даты интернет-компании должны выполнить требования по установке оборудования) он начнет полноценно действовать.

В заключение хотелось бы сказать, что председатель Конституционного Суда РФ Валерий Дмитриевич Зорькин, размышляя о природе правового государства, заявил, что «к настоящему времени ещё ни по одному из принципиальных аспектов этой темы не сложилось того единства взглядов, которое позволяло бы говорить о наличии в российской юридической науке общепризнанной доктрины правового государства. Нет единства даже в вопросе о том, какие именно признаки правового государства в своей совокупности отражают его сущность»².

Не является ли это высказывание признанием не просто факта отсутствия в России правового государства, но и даже отсутствием положительных тенденций к его построению?

С момента принятия Конституции прошло 20 лет, достаточный срок, что-

¹ http://minsvyaz.ru/common/upload/Proekt_prikaza_o_pravilakh_ot_29.03.13.pdf - проект приказа Министерства связи и массовых коммуникаций «Об утверждении Правил применения оборудования систем коммутации, включая программное обеспечение, обеспечивающего выполнение установленных действий при проведении оперативно-розыскных мероприятий».

² Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. – М.: Норма, 2011. – С. 52-53.

бы хотя бы просто оценить перспективность достижения деклараций, провозглашенных в ней. К сожалению, в этом направлении мало что сделано, а поправки, принятые в течении этого времени, не просто не позволяют судить о стремлении власти к построению правового государства, а скорее наоборот, нацелены против этого. Как может увеличение срока полномочий нижней палаты парламента и Президента стимулировать построение правового государства? Более того, к огромным полномочиям Президента до конца года наверняка добавится также право назначать прокуроров субъектов РФ, а также право предлагать кандидатуры заместителей Генерального прокурора РФ Совету Федерации (в данное время Государственная Дума приняла эти поправки в Конституцию, и они поступили на рассмотрение в Совет Федерации). По сути это приведет к полному подчинению данного ведомства Президенту РФ и еще большей концентрации власти в руках главы государства.

*Хохлова Ирина Игоревна,
студент 5 курса,
Курганский государственный университет*

ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РОССИИ

Понятие «социальное государство» было введено в употребление в XIX в. немецким правоведом Лоренцем фон Штейном (1815-1890).¹

Социальное государство – это государство, проводящее активную социальную политику, направленную на обеспечение достойного жизненного уровня всему населению страны.

О роли современного государства в осуществлении социальной политики говорит Конвенция Международной организации труда № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (1962 г.). В ней сказано, что именно государство должно «принимать все меры для обеспечения такого жизненного уровня, включая пищу, одежду, жилище, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, а также образование, которые необходимы для поддержания здоровья и благосостояния».

Согласно ст.7 Конституции РФ: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Однако говорить о том, что наше государство обеспечивает «достойную жизнь» своих граждан, к сожалению, не приходится. Статья 7 Конституции РФ носит декларативный характер и не отражает существующих реалий. Для подтверждения сказанного следует провести сравнительный анализ дефиниций социального государства с российской действительностью.

¹ Козырев Г.И. Парадоксы социального государства. URL: <http://kozyrev-gi.ru/pages/paradoksy-sotsialnogo-gosudarstva/>

1 Чтобы считаться социальным, государство должно быть экономически развитым. По данным МВФ, в России ВВП на душу населения в 2012 г. составил 14303 долларов в год, тогда как в таких (считающихся социально ориентированными) государствах, как Люксембург – 107206, Норвегия – 99462, Швейцария – 79033.¹ Зато по количеству долларовых миллиардеров в 2013 г. по версии Forbes Россия прочно удерживает третье место (после США и Китая).²

К социальным государствам принято относить те страны, прожиточный минимум в которых составляет 7-10 тыс. дол. на человека в год. В России на 2012 г. прожиточный минимум на душу населения – 2600 долларов в год. Для сравнения – в Германии 16500 долларов в год.³

2 Важной характеристикой уровня социальности является величина так называемого децильного коэффициента, характеризующего собой соотношение уровня доходов 10% наиболее обеспеченных слоев населения страны и 10% наименее обеспеченных. Коэффициент не должен превышать величину в 6-7 раз, в то время как в 2012 г. в России его соотношение составило 1:16,4.⁴

3 Значительные различия в доходах между отдельными территориями. Так, разрыв валового регионального продукта на душу населения между Тюменской областью (самой богатой) и Ингушетией (самой бедной) составил 19 раз (2011 г.).

4 В России целые социальные слои и профессиональные группы получают заработную плату, размеры которой не превышают прожиточного минимума (в 2012 г. – 11,6% населения).⁵ Работающие нищие – это нонсенс для социального государства.

По уровню качества жизни человека, согласно оценке английского журнала «The Economist», на 2005 г. Россия занимала всего лишь 105-е место (из 111 стран).⁶

Еще более огорчает рейтинг стран журнала «The Economist», являющихся идеальным местом для появления на свет ребёнка. Нашу страну они поместили на 72 место (из 80) — аккурат между Индонезией и Сирией.⁷

5 Средняя продолжительность жизни российских мужчин составляет 58-60 лет, женщин – 70-72 года, примерно на 10-15 лет меньше средневропейской. Смертность в стране значительно превышает рождаемость.⁸ По данным Программы развития ООН, современная Россия в 2009 г. заняла 124-е место

¹ Список субъектов РФ по ВВП на душу населения. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

² Top 10 стран, где живут миллиардеры. URL: <http://m.forbes.ru/article.php?id=45671>

³ Чему равен прожиточный минимум в России и в мире? URL: <http://navopros.ru/dengi-i-rabota/chemu-raven-prozhitochnyj-minimum-v-rossii-i-mire>

⁴ Распределение общего объема денежных доходов населения. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_32g.htm

⁵ Итоги 2012 года и прогноз экономического развития на среднесрочную перспективу. С. 36. URL: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/MONITORING/2013/mon2012.pdf

⁶ Рейтинг качества жизни в странах мира. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/quality-of-life-index/info>

⁷ Лучшее место для рождения. URL: <http://expert.ru/2012/11/23/luchshee-mesto-dlya-rozhdeniya/>

⁸ Козырев Г.И. Парадоксы социального государства. URL: <http://kozyrev-gi.ru/pages/paradoksy-sotsialnogo-gosudarstva/>

в мире по продолжительности жизни населения (из 194), уступая при этом Ираку.¹

Более 60% россиян нуждаются в улучшении своих жилищных условиях, но лишь около 10% имеют финансовые возможности купить себе квартиру или дом.

В России, при населении 142 млн существуют более 110 различных льготных категорий граждан. При этом льготами пользуются и весьма состоятельные (по российским меркам) люди – депутаты, министры и др. чиновники. Абсурдность такого положения для социального государства вполне очевидна.²

Но, пожалуй, главное несоответствие нашей страны стандартам социального государства западного типа заключается в преобладающем патернализме сознания россиян. Большинство людей в России мыслят не категориями свободных граждан, а категориями подданных.³ Так, по данным недавнего социологического опроса Левада-центра, 85% россиян не видят возможности влиять на принятие государственных решений, 62% сообщили, что во всем полагаются только на себя и стараются избегать всяческих контактов с властными структурами.⁴

Исходя из всего вышеперечисленного, можно заключить, что провозглашенный в Конституции РФ тезис о социальном государстве остается пока своего рода мифом на фоне совершенно противоположных экономических и социальных реалий в стране.

*Яцюк Евгений Игоревич,
студент 2 курса,
Курганский государственный университет*

МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На данный момент в Государственной Думе рассматривается законопроект № 352924-6 о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».⁵ В данном законопроекте предлагаются следующие изменения, касающиеся Прокуратуры РФ: установить, что заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов РФ, а также иные прокуроры (кроме прокуроров

¹ Рейтинги стран мира по уровню продолжительности жизни. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/life-expectancy-index/life-expectancy-index-info#russia>

² Козырев Г.И. Парадоксы социального государства. URL: <http://kozyrev-gi.ru/pages/paradoksy-sotsialnogo-gosudarstva/>

³ Там же.

⁴ Россия без россиян. URL: <http://www.gazeta.ru/column/novoprudsky/3340286.shtml>

⁵ Сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=352924-6&02>

городов, районов и приравненных к ним прокуроров) назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. При этом назначение на должность прокуроров субъектов РФ осуществляется по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Эти изменения носят не вполне конструктивный характер, так как могут нарушить сразу два принципа деятельности Прокуратуры: принцип независимости и принцип централизации.

На фоне этого предлагается рассмотреть изменения в Конституцию РФ, связанные с деятельностью Прокуратуры. Во-первых, следует считать, что статья 129 о Прокуратуре ошибочно помещена в главе 7 Конституции «Судебная власть», поскольку Прокуратура РФ не относится к судебной ветви власти. С другой стороны, Прокуратура не входит ни в законодательную, ни в исполнительную ветви власти. Основываясь на том, что Россия является президентской парламентской республикой, правильным решением будет поместить статью 129 о Прокуратуре в главу 4 конституции «Президент РФ». Во-вторых, в Конституции РФ следует четко прописать функции и статус Прокуратуры, что не сделано на данный момент. В качестве примера можно привести Конституцию Республики Казахстан (статья 83 часть 1):

«Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование».¹

Предлагается внести следующую трактовку в Конституцию РФ: *«Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента РФ и иных нормативных правовых актов на территории России, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам РФ. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.»*

В-третьих, следует наделить Генерального прокурора РФ правом законо-

¹ Конституция Республики Казахстан. URL: <http://www.constitution.kz/>

дательной инициативы и правом обращаться в Конституционный Суд РФ и закрепить это право в Конституции РФ, так как Прокуратура чаще всего сталкивается с нарушениями в области законодательства. Данное изменение поможет ускорить процесс устранения и исправления ошибок в законодательстве РФ. В-четвертых, необходимо четко прописать в Конституции принципы деятельности прокуратуры.

Принцип единства прокурорского надзора выражается в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, в единстве целей и общих задач осуществления надзора в стране, а также полномочий прокуроров по выявлению правонарушений и реагированию на них.

Принцип законности означает, что все органы прокуратуры осуществляют свои надзорные функции в рамках закона, соблюдая законные права и интересы юридических и физических лиц. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуроры могут действовать только в пределах определенных законом полномочий.

Принцип централизации означает, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим, а все прокуроры – Генеральному прокурору РФ, который возглавляет всю систему органов прокуратуры. Все прокуроры - руководители прокуратур на местах назначаются Генеральным прокурором РФ.

Принцип независимости прокурорского надзора каждый прокурор в своей деятельности независим и при выполнении возложенных на него обязанностей руководствуется законами и изданными в соответствии с ними приказами и указаниями Генерального прокурора РФ.

Принцип гласности – органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной, специально охраняемой законом тайне. Они информируют федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и население о состоянии законности.

Таким образом, внеся данные изменения, государство в перспективе будет иметь современный надзорный орган – Прокуратуру РФ, с четко прописанными функциями и закрепленными принципами деятельности. Данные изменения будут способствовать оптимизации прокурорского надзора и улучшению деятельности правоохранительной системы РФ в целом.

*Арзин Илья Сергеевич,
студент 2 курса,*

Курганский государственный университет

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В настоящее время Россия находится в числе стран-лидеров по количеству принимаемых мигрантов, и основной миграционный поток идет из государств

СНГ. Большинство мигрантов едет на заработки, и трудовая миграция уже давно стала неотъемлемым ресурсом российской экономики. В связи с этим в России складывается очень неустойчивая гражданская позиция. Создается впечатление, что внутри страны начались боевые действия, и, к сожалению, такое впечатление присутствует уже не первый год. В стране создается все больше и больше националистических группировок, устраивающих беспорядки и усиливающих рост преступности в стране. Ситуация достигла такого предела, что непосредственно сами мигранты создают националистические группировки, чьи действия направлены против граждан России. Выпускается очень большое количество сувенирной продукции с надписями, пропагандирующими расовую и национальную неприязнь.

В СМИ все чаще публикуется информация о событиях, которые происходят в стране и вызывают озабоченность граждан в отношении мигрантов. Статистические данные МВД РФ за 2012 год показали, что мигрантами было совершено 1,8% всех зарегистрированных преступлений. В январе 2013 года они совершили 2,3% преступлений¹. В регионах, экономически привлекательных для них, силовые службы озвучивают следующие цифры: с января 2013 года в Москве мигранты совершили 13204 преступления, что составило 48% от всех совершенных преступлений в столице, притом, что численность мигрантов – 16% от общего количества жителей г. Москвы.²

События, произошедшие в Бирюлево Западное, когда толпа от требований конкретных действий со стороны правоохранительных органов перешла к погромам, после убийства 10 октября 2013 года Егора Щербакова показали: проблема межнациональных отношений в России стоит очень остро.

«Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства», гласит ст. 27 Конституции РФ³. Статья 27 Конституции РФ декларирует основные права и свободы человека в демократическом государстве. Однако, гарантируя свободу передвижения, необходимо предпринимать меры со стороны государства по управлению миграционными процессами, поскольку перемещение людей, носящее массовый характер, создает потенциальные угрозы и препятствия для реализации многих конституционных прав и свобод граждан.⁴ Отсутствие регулирования передвижения значительных миграционных потоков оказывает чрезмерную нагрузку на сферу занятости, завышенную конкуренцию на рынке труда, рост преступности и социальную напряженность в обществе.

Отсюда вытекает основная задача в области миграционной политики – создание такого законодательства, в котором прописаны все необходимые детали и процедуры миграционного процесса.

¹ URL: <http://lenta.ru/articles/2013/03/09/migrant>

² Аюбян О.А. Особенности миграционной политики РФ НИПСИ. URL: <http://www.nirsi.ru/>

³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря

⁴ URL: <http://voprosik.net/novaya-migracionnaya-politika-rossii/>

Законы, которые государство принимает в области миграционной политики, должны регулировать такие процессы:

- приоритет предоставления гражданства, для тех соотечественников, которые желают вернуться на родину из стран ближнего и дальнего зарубежья;
- препятствовать оттоку собственного населения за рубеж, проводя привлекательные социальные программы;
- введение визового режима со странами Центральной Азии и Закавказья;
- сокращение количества квот на въезд в густонаселенные территории РФ и увеличение квот в районы с массовым оттоком населения (Дальний Восток, Сибирь, Север);
- предоставление квот в первую очередь высококвалифицированным кадрам и уменьшение доли трудовых мигрантов, пополняющих рынок неквалифицированного труда;
- создание территориальных зон, испытывающих недостаток трудовых ресурсов, для преимущественного приема трудовых мигрантов, введение ограничения места жительства данными территориальными зонами с сохранением свободы передвижения в пределах этих зон.

В регулировании миграционной политики необходимо учитывать обстоятельства, способные предотвратить развитие криминальной обстановки на территории РФ. Миграционные потоки должны быть ограничены как по общим основаниям (судимость, опасные заболевания, участие в экстремистских организациях), так и по основаниям социально-экономического и политического положения в стране.

Получение гражданства РФ, а также предоставление постоянного места жительства трудовым мигрантам должно регламентироваться государством исходя из следующих положений:

- приоритет в получении гражданства необходимо предоставлять лицам, имеющим статус зарубежного соотечественника, или лицам, имеющим особые заслуги перед РФ;
- предоставляя мигрантам право проживать и работать в Российской Федерации, необходимо предусмотреть ряд требований, которые включают в себя не только знание русского языка, но и в обязательном порядке экзамен на знание основных законов (уголовное, административное, гражданское законодательство) РФ.

По оценке аналитического отдела Российского совета по международным делам, критическая доля иноязычного и иного культурного населения, которое может комфортно ужиться с коренным, в целом составляет 7%¹. В Российской Федерации критическая масса значительно превышена: от 15% до 20%. Такое увеличение числа мигрантов в стране, испытывающей демографические проблемы, приводит к появлению собственных анклавов, размыванию этнических границ и как следствие к «мирной форме оккупации».

¹Валерий Тишков. Миграция становится фактором политической борьбы. Источник: *Голос России*. URL: <http://russiancouncil.ru/inner/>

Опыт ведущих стран показывает, что вопросы миграционной политики можно контролировать, введя такие санкции, как в США, где работодатель должен доказать по закону, что на эту работу он не может найти американца. В Скандинавии в доме не может проживать более одной семьи мигрантов.

Проанализировав проблему межнациональных отношений в России, можно сделать вывод, что миграционная политика требует повышенного внимания со стороны государства. Нарастание националистических настроений приводит к расколу общества и социальному противостоянию, ослаблению авторитета власти. Введение изменений в российское законодательство в области миграционной политики позволит стабилизировать межнациональные и межцивилизационные конфликты в России, дать ощущение защищенности основному населению страны и снизить национальный протест.

*Предеин Павел Юрьевич,
старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса,
старший преподаватель кафедры государственного права,
Курганский государственный университет*

ЕДИНООБРАЗНОЕ ПОНИМАНИЕ И КВАЛИФИКАЦИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ С НЕСКОЛЬКИМИ ДЕЯНИЯМИ – ЗАЛОГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ПРОВОЗГЛАШЕННЫХ КОНСТИТУЦИЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституцией Российской Федерации высшей ценностью провозглашен человек, его права и свободы¹. Уголовное право, выполняя охранительную функцию, призвано радикальным образом реагировать на нарушения наиболее значимых общественно-правовых отношений. Однако, не смотря на то, что преступник наносит вред человеку (обществу, государству), он остается человеком, чьи права должны соблюдаться также неукоснительно. В этой связи правильная уголовно-правовая оценка содеянного является залогом гарантии соблюдения основных межотраслевых принципов законности и справедливости.

В правоприменительной практике наиболее часто возникают трудности в квалификации преступлений с несколькими деяниями, которые по фактическим признакам весьма схожи с множественностью преступлений. Неправильное применение уголовного законодательства неизбежно приводит к нарушению прав субъектов преступления и применению к ним мер уголовно-правового воздействия не соответствующих реальным обстоятельствам совершения преступления. Кроме того, подобная юридическая практика дискреди-

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

тирует в глазах общественности не только правоохранительные органы и суд, но и государство в целом.

Преступления с несколькими деяниями в случае указания в диспозиции статьи, предусматривающей данное преступление, на количественную характеристику деяний, на практике серьезных проблем не вызывают. При буквальном толковании таких описательных диспозиций правоприменитель может точно определить, какие конкретно деяния должны быть совершены лицом, чтобы его действия были признаны преступлением. Например, для квалификации содеянного по статье 131 Уголовного кодекса Российской Федерации следственно-судебным органам необходимо установить факты полового сношения и применения насилия, либо высказывания угрозы применения насилия, или использования беспомощного состояния потерпевшей. В случае применения насилия без совершения полового акта по причинам, не зависящим от воли виновного, согласно пункту 6 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹, содеянное квалифицируется как покушение на изнасилование. В случае же применения насилия, без совершения полового акта ввиду добровольного отказа от доведения преступления до конца квалификация содеянного как изнасилования исключается. Виновный, если в его деянии (насилии) содержится состав какого-либо преступления, отвечает по соответствующей статье Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

К числу преступлений с несколькими деяниями относится также похищение человека, поскольку для его совершения необходимо выполнить несколько действий. Так, в постановлении Президиума Московского городского суда от 20.01.2012 г. по делу №44у-314/11 указано: «По смыслу закона под похищением человека следует понимать противоправные умышленные действия, сопряженные с тайным или открытым завладением (захватом) живого человека, перемещением с места его постоянного или временного пребывания с последующим удержанием против его воли в другом месте»². Иными словами, для признания содеянного похищением человека необходимо выполнить захват человека, его перемещение и удержание. С целью унификации понимания и применения рассматриваемого вида преступления стоит, на наш взгляд, поддержать предложение С.Н. Романюк о замене простой диспозиции статьи 126 Уголовного кодекса Российской Федерации на описательную³. Это может существенно облегчить работу судебно-следственных органов в части установления стадии совершения данного преступления и изложить часть 1 обозначенной статьи в следующей редакции:

¹ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 15.06.2004 г. №11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Постановление Президиума Московского городского суда от 20 января 2012 г. по делу №44у-314/11 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³ Романюк С.Н. Сложные единичные преступления: дис. ... канд. юр. наук. Тюмень, 2008. С.61.

«1. Похищение человека, то есть его противоправный захват, перемещение и удержание, -».

В результате момент окончания похищения человека будет связан с выполнением последнего из указанных в диспозиции статьи деянием, т.е. удержанием. Такое нововведение позволит однозначно разрешить вопрос момента окончания преступления, который на практике решается по-разному.

Тесно взаимосвязано похищение человека с незаконным лишением свободы, предусмотренным статьей 127 Уголовного кодекса Российской Федерации. Данные преступления имеют отличия по количеству деяний, которые необходимо совершить, чтобы выполнить объективную сторону состава преступления. При похищении человека, безусловно, происходит незаконное лишение его свободы, но для этого субъекту сначала необходимо совершить его захват и перемещение, чего не требуется для уголовной ответственности за незаконное лишение свободы человека.

Другой прием законодательной техники при описании преступлений с несколькими деяниями – это использование термина «неоднократно», например, статьи 154 и 180 Уголовного кодекса Российской Федерации. Традиционно под неоднократностью в уголовном праве понимается «совершение действий, одинаковых в юридическом смысле, два и более раз»¹. На это же указывается в пункте 15 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака»². Важно отметить, что диспозиции статей 151¹ и 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающих преступления с административной преюдицией, также содержат термин «неоднократно». Однако его значение в указанных преступлениях несколько иное. Смысл неоднократности в преступлениях с административной преюдицией заключается в том, что субъект повторно совершает деяние, за которое уже был привлечен к административной ответственности. Другими словами, деяние в объективной стороне состава преступления с административной преюдицией не обладает ни количественной, ни качественной характеристикой. Особенность данного преступления связана со свойствами, которыми наделен субъект преступления.

Для характеристики преступлений с несколькими деяниями также используется термин «систематичность» (например, в статье 117 Уголовного кодекса Российской Федерации). Традиционно под систематичностью понимается совершение деяния более двух раз, что образует некую систему. В письме Крас-

¹ Бриллиантов А.В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 2011. URL: <http://u.to/fXueAg> (дата обращения: 21.011.2013).

² Постановление Пленума Верховного суда РФ от 26. 04.2007 г. №14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

ноярского краевого суда от 13.07.2006 г. «О правильном применении законодательства об ответственности за истязание» указывается, что согласно правовой позиции, изложенной в подпункте «а» пункта 14 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 25.09.1979 г. №4 «О практике рассмотрения судами жалоб и дел о преступлениях, предусмотренных ст.112, 130 ч.1, 131 УК РСФСР», истязание состоит в умышленном систематическом (более 2 раз) нанесении потерпевшему побоев либо совершении иных насильственных действий¹. Позиция суда относительно вопросов квалификации истязания и смежных с ним преступлений представляется верной, поэтому имеет смысл привести текст Письма полностью: «Однако неоднократное нанесение легких телесных повреждений или побоев не может рассматриваться как истязание, если по одному или нескольким эпизодам обвинения, дающим основание для квалификации действий лица как систематических, истек срок давности для привлечения к уголовной ответственности либо к лицу за эти действия ранее уже были применены меры административного воздействия и постановления о применении таких мер не отменены. В настоящее время судебная практика продолжает складываться с учетом данного разъяснения»².

Принимая во внимание изложенное, стоит отметить, что в случае указания на количественную характеристику деяний в диспозиции статьи или части статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации количество совершенных деяний не может быть меньше трех в случае употребления термина «систематичность»; в случае употребления термина «неоднократно» их должно быть два или более. Если, исходя из содержания диспозиции статьи или части статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, имеется качественная характеристика деяний, для признания содеянного преступлением, необходимо чтобы оно полностью соответствовало признакам, указанным в диспозиции.

Предложенные суждения, как представляется, позволят облегчить правоприменение в отношении преступлений с несколькими деяниями, что, безусловно, обеспечит стабильность реализации конституционных прав человека и гражданина.

¹ Письмо Красноярского краевого суда от 13.07.2006 г. №01-02ГП-к46 «О правильном применении законодательства об ответственности за истязание (ст. 117 УК РФ)» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² Там же.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Одной из актуальных и социально значимых задач, стоящих перед современным российским обществом, является поиск путей снижения роста правонарушений и преступлений несовершеннолетних, а также повышение эффективности их предупреждения и профилактики. Несмотря на снижение уровня подростковой преступности в Российской Федерации, количество административных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, по-прежнему остается на высоком уровне. Согласно сводке из административных протоколов УВД по городу Тюмени с 01.01.2013 по 31.07.2013, на несовершеннолетних составлено 3894 протоколов¹. В соответствии с оценкой деятельности подразделений по делам несовершеннолетних г. Тюмени, за май 2012 г. на родителей несовершеннолетних составлено более 2000 протоколов об административных правонарушениях, из которых более 140 – за вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе². С учетом того, что на территории города Тюмени проживает около 22 тысяч несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, уровень правонарушений достаточно высок³.

Стоит отметить, что развитие и формирование ребенка, его социализация, становление как личности осуществляются в тесном взаимодействии с окружающей средой, которая оказывает на этот процесс активное влияние посредством множества самых различных социальных факторов. Помимо семейной среды несовершеннолетние проводят достаточно большое количество времени в образовательных учреждениях. При этом следует учитывать, что путь несовершеннолетнего к правонарушению начинается, по большей части, с нарушений школьной дисциплины. Дети «группы социального риска» часто испытывают трудности при адаптации в образовательном учреждении. У них снижены учебная мотивация, уровень развития коммуникативных навы-

¹ Информационный центр при ГУВД по Тюменской области. Сводка по административным протоколам УВД по городу Тюмени (сведения без ГИБДД) с 01.01.2013 по 31.07.2013.

² Информационный центр при ГУВД по Тюменской области. Оценка деятельности Подразделений по делам несовершеннолетних по приказу МВД от 26.12.2011 № 1310 МВД РФ за май 2012 года.

³ www.tyumen-city.ru.

⁴ Голенова О.А. Инновационные технологии профилактической работы с детьми «группы риска» // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2010. – № 5. – С. 32-35.

ков, наблюдается незрелость эмоционально-волевой сферы⁴. Таких детей легко установить, и предотвратить процессы их десоциализации при наличии в образовательном учреждении комплексной системы первичной профилактики. Именно поэтому образовательные учреждения относятся к важнейшим субъектам профилактики.

Согласно Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761, в настоящее время продолжают нарастать проблемы, из-за нерешенности которых права и интересы детей в системе образования оказываются во многом не реализованными. Одной из этих проблем является отставание от современных потребностей общества качество образования как целостного процесса обучения и воспитания детей, неэффективное управление этим процессом. Также в национальной стратегии указан комплекс мероприятий, направленных на обеспечение доступности и качества образования, на поиск и поддержку талантливых детей и молодежи, на развитие воспитания и социализацию детей, на развитие системы дополнительного образования, инфраструктуры творческого развития и воспитания детей, на обеспечение информационной безопасности детства. Среди них следующие меры:

- обеспечение предоставления детям качественной психологической и коррекционно-педагогической помощи в образовательных учреждениях;
- нормативное урегулирование ресурсного обеспечения воспитательной деятельности (материально-технического, финансового, кадрового, информационно-методического) и организации контроля за условиями, созданными в образовательных учреждениях для воспитания и социализации детей;
- разработка общенациональной стратегии развития воспитания как основы реализации государственной политики;
- обеспечение проведения комплексной профилактики негативных явлений в детской среде; обновление форм и методов борьбы с детской безнадзорностью, наркоманией, алкоголизмом, преступностью, проституцией; разработка эффективных механизмов профилактики девиантного поведения детей;
- внедрение эффективных механизмов сотрудничества органов управления образованием, гражданского общества, представителей различных конфессий, средств массовой информации, родительских сообществ в области воспитания и социализации детей¹.

В статье 14 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ (далее – Федеральный закон), регламентированы обязанности образовательных учреждений по профилактике безнадзорности и правонарушений

¹ Указ Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» от 01.06.2012 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.06.2012. N 23. Ст. 2994.

² Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 30.12.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.06.1999. № 26. ст. 3177.

несовершеннолетних². А именно общеобразовательные учреждения и другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс, в соответствии с уставами указанных учреждений или положениями о них выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях, принимают меры по их воспитанию и получению ими общего образования. Однако Федеральный закон не регламентирует механизмы выявления потенциальных правонарушителей и методы ведения профилактической работы с несовершеннолетними, отсутствует общий алгоритм действий для образовательных учреждений при выполнении обязанностей по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Региональное законодательство в этой области лишь дублирует нормы Федерального закона, предоставляя выбор профилактической стратегии образовательным учреждениям. Таким образом, каждое образовательное учреждение самостоятельно определяет стратегию и методы профилактического воздействия. На наш взгляд, это не способствует развитию правовой культуры и снижению количества правонарушений несовершеннолетних. Для более эффективной профилактической работы образовательных учреждений необходимо разработать единые, нормативно регламентированные стандарты профилактической деятельности образовательных учреждений. Для начала это могут быть стандарты выявления и учета, обучающихся «группы риска». Законодательная регламентация даже на региональном уровне профилактических стандартов позволит образовательным учреждениям комплексно и своевременно выявлять проблемные группы учащихся.

В зарубежном опыте подобные стандарты раннего выявления и предупреждения правонарушений несовершеннолетних активно применяются уже на протяжении многих лет. Так, например, в США особую роль в программах предупреждения правонарушений, разработанных Шелдоном и Элионорой Глюк, играли так называемые «предсказывающие таблицы» (prediction tables). Глюки утверждают, что наиболее удобен для выявления потенциально-го правонарушителя момент поступления ребенка в школу (в США это 6 лет), когда должно быть проведено его тщательное обследование, после которого с помощью «предсказывающих таблиц» будет точно установлена его будущая преступность или неупреступность. В одной из таблиц Глюков отражены следующие факторы: наблюдение матери за ребенком, дисциплинирующее влияние отца, единство семейной группы и т.д. Каждый из этих факторов определялся как находящийся в плохом, среднем или хорошем состоянии. По состоянию этих факторов Глюки определяли склонность к совершению правонарушений исследуемых¹.

Стоит отметить, что комиссия по вопросам молодежи Нью-Йоркского му-

¹ Залетов Ю.С. Профилактика правонарушений среди подростков в общеобразовательной и специальной школах: дис. ... канд. соц. наук. Ярославль, 2007. 217 с.

ниципалитета нашла глюкоковский метод обнаружения потенциальных правонарушителей «крайне эффективным» и рекомендовала применять его во всех школах города.

Изучение опыта организации профилактической работы во Франции позволяет сделать вывод о том, что ведущим направлением профилактической деятельности является диагностическо-профилактическое, т.е. всестороннее изучение подростков, склонных к правонарушениям и их совершивших, с последующей разработкой программ помощи данным детям¹.

Кроме того, представляется необходимым разработка единого для всех образовательных учреждений плана учебно-воспитательной работы с проблемными учащимися, который будет координировать профилактическую деятельность сотрудников образовательных учреждений. Индивидуальный план профилактики позволит педагогическому составу образовательных учреждений эффективно и комплексно воздействовать на учащихся с отклоняющимся поведением, избегая при этом путаницы и дублирования функций. В некоторых регионах Российской Федерации профилактическая работа в образовательных учреждениях уже осуществляется с использованием самостоятельно разработанных планов учебно-воспитательной работы. Ярким примером служит Краснодарский край, где принят краевой закон № 1539 «О мерах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае», в целях реализации которого во всех общеобразовательных учреждениях, а также учреждениях начального профессионального образования были созданы штабы воспитательной работы. Распределение профилактических обязанностей членов штаба и выполняемые ими функции четко регламентированы Положением о штабе. В штаб входят заместитель директора образовательного учреждения по воспитательной работе (руководитель штаба), социальный педагог, педагог-психолог, руководитель методических объединений классных руководителей, руководитель спортивного клуба, педагог дополнительного образования, школьный участковый, педагог-организатор (вожатый)². Штабы воспитательной работы, созданные в Краснодарском крае, позволили выработать слаженный алгоритм профилактики административных правонарушений в образовательных учреждениях, профилактическая работа стала более четкой, последовательной и результативной.

Стоит обратить особое внимание на взаимодействие образовательных учреждений с органами внутренних дел. Некоторые ученые-административисты, в том числе и кандидат юридических наук Ю.В. Помогалова, уже заметили положительное влияние такого взаимодействия. В частности, отмечается значительное снижение административных правонарушений, совершенных не-

¹ Залетов Ю.С. *Профилактика правонарушений среди подростков в общеобразовательной и специальной школах: дис. ... канд. соц. наук. Ярославль, 2007. 217 с.*

² Чуп О.В. *Профилактика правонарушений несовершеннолетних: механизм взаимодействия членов штаба воспитательной работы школы // Управление воспитанием в регионе. 2010. № 10. С. 3-8.*

совершеннолетними в образовательных учреждениях, за которыми закреплен инспектор подразделения по делам несовершеннолетних (далее ПДН)¹.

Согласно приказу Министерства внутренних дел РФ от 6 апреля 2007 г. № 338 «О внесении изменений в Инструкцию по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел», утвержденную Приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569, штатная единица школьного инспектора ПДН закрепляется за средним образовательным учреждением численностью не менее 500 учащихся с учетом оперативной обстановки на территории муниципального образования. При необходимости (стабильно напряженная криминогенная обстановка среди учащихся на протяжении нескольких лет) штатная единица школьного инспектора может быть закреплена за образовательным учреждением с меньшим числом учащихся. В зону обслуживания школьного инспектора входят образовательное учреждение и прилегающая к нему территория, а также место жительства учащихся². Школьные инспектора принимают активное участие в организации и проведении досуговых мероприятий с учащимися школ. Ими обеспечивается охрана общественного порядка и безопасность учащихся при проведении вечеров, дискотек, спортивных и других мероприятий. Организация работы школьного инспектора основана на тесном сотрудничестве с педагогическими коллективами, территориальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, органами здравоохранения, социальной защиты населения, культуры, физкультуры и спорта, судами. Однако плодотворное сотрудничество инспекторов полиции с образовательными учреждениями регламентируется лишь соглашениями, а не правовыми актами.

Не стоит забывать и про студентов высших учебных заведений, которые могут оказать существенную помощь образовательным учреждениям в профилактике административных правонарушений несовершеннолетних. Так, на факультете педагогики и методики начального образования Орского гуманитарно-технологического института (филиала) ГОУ ВПО «Оренбургский государственный университет» создан и действует студенческий педагогический отряд. Деятельность отряда заключается в организации досуговой деятельности детей в летний период; приобретении опыта, повышении профессионализма в ходе сотрудничества с различными социально-педагогическими и воспитательными учреждениями; приобретении умений и навыков работы и общения с различными категориями детей и подростков, их родителями; проведении профилактических мероприятий различной направленности в социальной среде. Администрация Советского района г. Орска (в лице руководителя) и ОГТИ (филиал) ГОУ ОГУ (в лице ректора) заключили договор об объединении своих

¹ Помоголова Ю.В. К вопросу о роли школьных инспекторов в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних // *Административное право и процесс*. 2010. № 4.

² Приказ Министерства внутренних дел РФ «О внесении изменений в Инструкцию по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» от 06.04.2007 г. N 338, утвержденную Приказом Министерства внутренних дел РФ от 26.05.2000 г. N 569 // СПС «КонсультантПлюс».

усилий для организации воспитательной, культурно-массовой, спортивной работы с детьми и подростками по месту жительства. На территории Советского района – в микрорайонах и поселках – созданы межведомственные центры работы с детьми по месту жительства. В работе центров принимают участие от двух до пяти студентов-волонтеров, депутат городского совета по данному округу, представитель от образовательного учреждения, представители правоохранительных органов и т.д. В педагогический отряд входят 63 студента с 1-го по 5-й курс факультета педагогики и методики начального образования, обучающихся по специальности «Социальная педагогика». Студенты активно сотрудничают с ОВД Южно-Уральской железной дороги (отдел по делам несовершеннолетних), оказывая помощь в предотвращении беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, участвуют в рейдах и проводят профилактические беседы и т.д. В настоящее время привлечение студентов для участия в профилактических мероприятиях осуществляется только по личной инициативе руководства образовательных учреждений и местных властей. Регламентируется такое взаимодействие договорами о сотрудничестве.

В результате работы привлеченных студентов были получены существенные результаты. Количество преступлений, совершаемых несовершеннолетними в период с 2009-2011 гг., снизилось в Советском районе г. Орска со 164 до 82. В общем объеме преступлений, совершенных несовершеннолетними в городе, доля преступлений, совершенных детьми Советского района, снизилась с 43,1% до 26,5%¹. А студенты успешно прошли практику и получили неплохой опыт.

Не стоит забывать, что органы внутренних дел являются не единственным субъектом профилактики правонарушений несовершеннолетних. Несовершеннолетние проводят большое количество времени в образовательных учреждениях, где эффективность профилактической работы во многом зависит от организации планирования воспитательной деятельности, полной информации о самом подростке, его психологических свойствах, социальной среде и т.д. Зачастую у образовательных учреждений не всегда получается самостоятельно разработать или хотя бы выбрать одну из уже существующих профилактических методик. В большинстве таких учреждений нет четкого, поэтапного плана профилактических действий. Таким образом, из-за неэффективного выполнения образовательными учреждениями превентивных функций основной центр тяжести профилактической работы по предупреждению и пресечению правонарушений несовершеннолетних смещается в сторону органов внутренних дел. Разработка и законодательная регламентация единой системы профилактических мер поможет эффективно выявлять и предупреждать правонарушения несовершеннолетних при осуществлении образовательной деятельности.

¹ Телина И.А. Опыт волонтерской работы студентов – будущих социальных педагогов по профилактике правонарушений несовершеннолетних // Социальная педагогика. 2011. № 5. С. 106-108.

КОНСТИТУЦИЯ И НАЛОГИ

В соответствии со ст. 57 Конституции РФ каждый обязан уплачивать законно установленные налоги и сборы. Обязанность по уплате налогов наступает лишь в строго определенных случаях, а именно – при наличии объекта налогообложения, указанного в законе.

Согласно подп. 1 п. 3 ст. 45 Налогового кодекса Российской Федерации обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банковское учреждение поручения на перечисление в бюджеты различных уровней на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа.

Из правовой позиции, указанной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 № 24-П, следует, что конституционная обязанность каждого налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной в тот момент, когда изъятие части его имущества, предназначенной для уплаты в бюджет в качестве налога, фактически произошло. Изъятие происходит в момент списания банком с расчетного счета налогоплательщика соответствующих средств, что свидетельствует об уплате налога. При этом налогоплательщик не несет ответственности за действия кредитных учреждений, участвующих в многостадийном процессе уплаты и перечисления налогов в бюджет.

Дальнейшее взыскание с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов нарушает конституционные гарантии частной собственности. Взыскиваемые денежные суммы в таком случае не являются недоимкой, поскольку конституционная обязанность по уплате налогов считается исполненной в тот момент, когда изъятие части имущества добросовестного налогоплательщика в рамках публично-правовых отношений фактически произошло.

В ряде случаев арбитражные суды в правоприменительной практике исходят из того, что передача налогоплательщиками своим обслуживающим банковским учреждением платежных поручений на перечисление сумм налогов в бюджет при наличии на их счетах достаточной денежной суммы является надлежащим исполнением обязанности по уплате налога.

Так налогоплательщик, не имея перед бюджетом текущих налоговых обязанностей, дал своему банку поручения на перечисление авансовых платежей, а впоследствии уплаченные суммы предъявил к зачету. Налоговый орган отказал в осуществлении зачета, мотивировав свой отказ тем, что денежные средства были списаны с расчетного счета налогоплательщика, но не с корреспондентского счета по причине отсутствия средств; на момент направления в банк платежных поручений обязанность по уплате налога у общества не сформиро-

валась, так как отчетный (налоговый) период не закончился; перечисляемые суммы не соответствовали реальным налоговым обязанностям; платежные поручения были оформлены вместо отозванных в тот же день поручений по оплате гражданско-правовых обязательств; клиенты уведомлялись обслуживающими их сотрудниками банка о причинах задержки исполнения поручений, соответствующая информация помещалась на стендах операционного зала в банке; банком было получено предписание Банка России об ограничениях и запрете на осуществление отдельных операций. По мнению налогового органа, указанные обстоятельства в совокупности свидетельствуют о намерении произвести уплату налогов в бюджет. Из чего следует, что не всегда решения Конституционного суда Российской Федерации исполняются хозяйствующими субъектами, а порою и государственными органами в строгом соответствии с Законом.

*Филонова Олина Игоревна,
кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
Курганский государственный университет*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУДЬИ В ПЕРИОД НЭПА

Конституционно-правовой статус судьи в современной России закреплён в статьях 10, 119-122, 124 Конституции Российской Федерации, конкретизирован рядом Федеральных конституционных законов, прежде всего, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ, а также Федеральными законами, в частности, Федеральным законом «О статусе судей в Российской Федерации»¹.

Статус судьи является важной составляющей правосудия, и от судей во многом зависит эффективность функционирования судебной системы и доверие населения к суду. Между тем уровень доверия россиян к судам остается низким. В частности, в 2012 г. 40% опрошенных Фондом «Общественное мнение» оценили деятельность российских судов и судей отрицательно².

Очевидно, для успеха современного реформирования судебной системы требуется осмысление отечественного опыта, в том числе периода новой экономической политики (НЭП), когда происходило становление новой – советской государственности.

В период НЭПа судебная власть не выделялась в качестве самостоятель-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)// Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 25.12.2012) «О судебной системе Российской Федерации»; Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.07.2013) «О статусе судей в Российской Федерации».

² Сайт Фонда «Общественное мнение». URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/10551>.

ной ветви власти и не получила законодательного закрепления в Конституциях РСФСР 1918 г. и 1925 г. Вместе с тем статус судьи имел конституционно-правовую основу: основные требования к занятию должности судьи, согласно Положению о судостроительстве РСФСР (1922 г., 1926 г.) были обусловлены конституционным правом избирать и быть избранным в Советы (ст. 64 Конституции РСФСР 1918 г., ст.ст. 68-69 Конституции РСФСР 1925 г.)¹.

Согласно Конституции РСФСР (1918 г., 1925 г.) таким правом обладал гражданин РСФСР.

Возрастной ценз для занятия должности судьи РСФСР периода НЭПа, основанный на праве избирать и быть избранным в Советы, составлял 18 лет.

В современной России согласно ст. 119 Конституции РФ возрастной ценз для занятия должности судьи – 25 лет. Можно согласиться с мнением, что такой низкий возрастной ценз нежелателен, поскольку позволяет занять столь ответственную должность человеку с небольшим жизненным опытом². В период НЭПа возрастной ценз был установлен в 18 лет, но это представляется оправданным, так как изменения общественно-политического строя обусловили необходимость замены судей, воспитанных в дореволюционном обществе.

Конституциями РСФСР 1918 г. и 1925 г. закреплялось социальное положение судьи, которое также определялось конституционным правом избирать и быть избранным в Советы.

Согласно ст. 64 Конституции РСФСР 1918 г., таким правом обладали все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, крестьяне, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли; солдаты советской армии и флота; граждане, входящие в перечисленные категории, потерявшие трудоспособность.

Как указывал советский государственный деятель, юрист А.Я. Вышинский, «право быть судьей прямо обусловлено принадлежностью к трудящимся»³.

В целях привлечения к судебной работе широких слоев трудящихся, согласно Положениям о судостроительстве РСФСР 1922 г., 1926 г., на должность народного судьи могли быть избраны лица, имевшие стаж ответственной политической работы в общественных, профсоюзных, партийных организациях, а не обязательно в органах юстиции⁴.

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918)// СУ РСФСР. 1918. №51. Ст. 582; Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» // СУ РСФСР. 1925. №30. Ст.218.

² Клеандров М.И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты. М.: Изд-во «НОРМА», 2008. С.94.

³ Вышинский А.Я. Курс уголовного процесса. М.: Юридическое издательство НАРКОМЮСТА РСФСР, 1927. С. 54.

⁴ Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 года «О введении в действие Положения о судостроительстве РСФСР»//СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902; Постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 года «Об утверждении Положения о Судостроительстве РСФСР»// СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

Наиболее ярко социально-классовый характер требований к судьям проявился в ст.20 Положения о судоустройстве 1922 г., содержащей точные проценты представительства каждой социальной группы в составе народных заседателей: «разверстка производится примерно из расчета: 50% заседателей из рабочей среды, 35% из селений и волостей и 15% из воинских частей». Положение о судоустройстве 1926 г. сохранило данную норму.

Формирование судейского корпуса проводилось в соответствии с указанными конституционно-правовыми установками. Об этом с очевидностью свидетельствуют и статистические данные. Так, рабочие среди народных судей на 1 июля 1925 г. по 53 губерниям и областям РСФСР составляли 33%, крестьяне 53,6%, служащие 13,4%¹. Из 53 председателей губернских, областных, краевых судов рабочие составляли 39,6%, крестьяне – 32,1%, служащие – 28,3%².

Согласно Конституций РСФСР 1918 г., 1925 г. не пользовались избирательным правом (следовательно, не могли избираться судьями) лица, признанные «душевно-больными или умалишенными», а также лица, «осужденные за корыстные и порочащие преступления на установленный законом или судебным приговором срок».

Примечателен тот факт, что образовательный ценз для судьи в период НЭПа, как и в другие периоды истории России, законодательно не закреплялся.

Советское руководство стремилось принять меры для теоретической подготовки судей, в частности, к середине 1923 г. были организованы Высшие юридические курсы в Москве, 9 областных юридических школ с годичным сроком обучения, 8 губернских юридических школ с 6-месячным сроком обучения; почти во всех губернских и некоторых уездных центрах были организованы юридические кружки судебных работников для изучения советского права³.

Статистические данные содержат интересную информацию об образовательном уровне судей. Так, согласно Сводному отчету о деятельности губернских и областных судов РСФСР, в 1923 г. лишь 17,6% председателей, заместителей председателей, судей губернских судов и 8,4% народных судей имели высшее юридическое образование⁴. На 1 июля 1925 г. лишь 5,7% председателей и 10,6% заместителей председателей губернских, областных, краевых судов имели высшее юридическое образование⁵.

Особенностью России периода НЭПа являлось господство идеологических установок, закрепленных и в Конституции РСФСР, что получило отражение в статусе судьи.

¹ *Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 68. Д. 562. Л. 43.*

² *РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 562. Л. 42.*

³ *Сводный отчет о деятельности губернских и областных судов РСФСР за первое полугодие 1923 г. // Ежегодник советской юстиции. 1923. №51-52. С.1180.*

⁴ *Сводный отчет о деятельности губернских и областных судов РСФСР за первое полугодие 1923 г. // Ежегодник советской юстиции. 1923. №51-52. С.1179, С.1187.*

⁵ *РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 562. Л. 42.*

Статья 1 Конституции РСФСР 1918 г. объявляла Россию Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов; провозглашала, что вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам. Во исполнение этого Положениями о судеустройстве РСФСР 1922 г., 1926 г. устанавливался порядок избрания судей областными (губернскими) исполкомами Советов.

Статья 1 Конституции РСФСР 1925 г. провозглашала диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма. В связи с этим к судье предъявлялись требования политического характера, а кадровая политика формирования судейского корпуса была предметом внимания партийных комитетов. Из идеологических установок, закрепленных в Конституциях РСФСР 1918 г., 1925 г., вытекало важное требование к судье, которое заключалось в понимании политики партии и следовании политическому курсу.

Партийные и советские органы периодически инициировали «чистки» кадров судей, в том числе и с точки зрения наличия революционного правосознания у судей. Так, Циркуляром Народного Комиссариата Юстиции РСФСР от 15 апреля 1924 г. указывалось, что «удалению в первую очередь подлежат те народные судьи, которые проявили в своей деятельности непоследовательность к проведению правильной классовой политики»¹.

Требование являться членом Коммунистической партии для судьи законодательно не закреплялась, но было очень желательным. Так, ЦК РКП(б) с началом судебной реформы 1922 г. предложил принять меры для «заполнения партийными силами кадров народных судей»².

Представление о численности членов партии среди судей дают статистические данные. На 1 июля 1925 г. среди народных судей члены РКП(б) составляли 74,4%³. В последующие годы численность членов партии среди судей росла: в 1927 г. членов партии среди них было 84,2%; в 1928 г. – уже 85,9%⁴.

Конституционные требования к должности судьи дополнялись требованиями, закрепленными Положениями о судеустройстве РСФСР 1922 г., 1926 г.: кандидат на должность народного судьи должен был иметь не менее двухгодичного стажа ответственной политической работы в рабоче-крестьянских общественных, профсоюзных или партийных рабочих организациях или трехлетнего стажа практической работы в органах советской юстиции на должностях не ниже народного следователя.

Председатель и заместители председателя губернского суда, согласно Положению о судеустройстве 1922 г., помимо требований, предъявлявшихся к

¹ Циркуляр НКЮ РСФСР от 15 апреля 1924г. №52 // Сборник циркуляров НКЮ РСФСР за 1922-1925 гг. С. 10.

² РГАСПИ. Ф.17. Оп.34. Д.346. Л.19.

³ Докладная записка о состоянии и работе судебных органов на местах// РГАСПИ. Ф. 17. Оп.68. Д.562. Л.43; Доклад об обследовании учетно-распределительной работы НКЮ РСФСР (июль 1925 г.)//РГАСПИ. Ф. 17. Оп.68. Д.561.

⁴ Бюллетень НКЮ № 11 от 01.02 1929г. Личный состав судебных и прокурорских работников// Государственный архив Курганской области (ГАКО). Ф.№р. 475. Оп.1. Д.287. Л.45.

народным судьям, должны были иметь трехлетний (а члены губернского суда – двухлетний) стаж практической судебной работы по должности народного судьи или члена революционного трибунала.

К условиям занятия должности судьи, содержащимся в Положениях о судоустройстве, относились требования не быть опороченным по суду и не быть исключенным из общественных организаций за порочащие поступки.

Конституционно-правовой статус судьи в период НЭПа был дополнен институтом юридической ответственности судей и предоставленных им гарантий.

Уголовная ответственность с наказанием вплоть до высшей меры наступала за постановление судьями «из корыстных или личных видов» неправосудного приговора, решения, определения¹. Дисциплинарная ответственность была предусмотрена в виде замечания, выговора, перемещения или смещения на низшую должность, отстранения от службы с запрещением работы в судебных должностях на определенный срок. Наступала за поведение или действия судебных работников, несовместимые с достоинством и назначением судебных деятелей, имевшие место как при исполнении ими служебных обязанностей, так и вне их; за отмену Верховным Судом ряда приговоров и решений по несоответствию таковых общему духу законов РСФСР и интересам трудящихся масс².

Важной гарантией, предоставленной судьям в период НЭПа, являлся особый порядок их ареста. Так, Декретом ВЦИК и СНК от 16 ноября 1922 г. был установлен разрешительный порядок ареста судей – с предварительного разрешения губернского прокурора или Прокурора Республики³.

Другой гарантией, предоставленной судьям, являлась их уголовно-правовая охрана. Судьи подлежали уголовно-правовой охране наравне с другими представителями власти, согласно ст.86, ст.88 УК РСФСР 1922 г.

Таким образом, в конституционно-правовом статусе судьи в период НЭПа можно выделить такие требования к должности судьи, как гражданство, возрастной ценз, социальное положение, наличие революционного правосознания. Иными нормативно-правовыми актами закреплялись требования стажа ответственной политической работы или работы в органах советской юстиции, отсутствие судимости. Закреплялись законодательно институт ответственности судей и гарантии неприкосновенности судей.

¹ Постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР» (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР») // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153. Постановление ВЦИК от 22.11.1926 «О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР редакции 1926 года» (вместе с «Уголовным Кодексом РСФСР») // СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

² Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 года «О введении в действие Положения о судоустройстве РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902; Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 19 ноября 1926 года «Об утверждении Положения о Судоустройстве РСФСР» // СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

³ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 16.11.1922 «О порядке ареста прокуроров, их помощников, председателей и членов революционных трибуналов и советов народных судей, народных судей и следователей» // СУ РСФСР. 1922. № 77. Ст. 960.

Требование юридического и общего образования судей в этот период законодательно не закреплялось.

Отечественный исторический опыт показывает, что требование наличия высшего юридического образования судей – это не длительный по времени компонент конституционно-правового статуса судьи, так же, как и назначаемость (а не избираемость) судей. Представляется, что важный урок прошлого – судья, отправляющий правосудие, помимо обладания определенными профессиональными и личными качествами должен быть свободным от политики, идеологии, местных влияний.

*Жайкбаев Жанбек Садыкович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории
и истории государства и права,
Курганский государственный университет*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ОСНОВА УНИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеративное устройство государства требует унифицированного подхода к согласованности законодательства субъектов РФ, формированию единого правового пространства на всей территории Российской Федерации. Существующие противоречия между федеральными и региональными нормативными правовыми актами порождают кризисные явления политического, экономического и социального характера. Возникающие проблемы связаны с неправильным пониманием природы федеративного государства, неоднозначным осмыслением принципов разграничения предметов ведения РФ и ее субъектов.

Широкое распространение в последнее время получила региональная специализация законодательства, представляющая собой такой процесс урегулирования общественных отношений, который оптимально учитывает характерные черты федерального устройства Российского государства, географические, природные, местные климатические условия, традиции, особенности развития экономики отдельных регионов.

Исходя из предоставленных полномочий, каждый субъект Федерации осуществляет свое правотворчество, создающее юридическую базу их законодательства и отражающее не только своеобразие и самобытность конкретной территории, но и ее самостоятельность.

Обладая определенными особенностями, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации являются элементами единой федеральной правовой системы. Для обеспечения единства правового пространства необходима унификация законодательства субъектов Федерации. Она обеспечивается подзаконностью нормативных правовых актов субъектов, их соответствием Конституции РФ и федеральному законодательству, единством принципов правотворчества.

Неупорядоченность правотворчества создает благоприятные условия для проявления разрозненных, малоэффективных, зачастую противоречащих друг другу предписаний, усложняющих процесс правоприменения. Особенно отчетливо это проявилось в период «борьбы» отдельных регионов России за свою «независимость», когда каждый субъект Федерации в лице своих представительных органов власти считал неперменным условием суверенности принятие нормативных актов, которые с их точки зрения являлись наиболее правомерными, целесообразными и юридически всесильными. При этом игнорировался субординационный характер правотворчества, его регламентационная процедура и компетенция. Все это вносило хаос, вседозволенность и беззаконие в решение многих не только локальных, но и общегосударственных вопросов.

Проблемой диссонанса региональных законодательств с федеральными законами, общими для всей страны, юристы занимаются давно. В 2000 и 2001 годах Конституционный суд России принял несколько решений, согласно которым конституции и уставы субъектов Федерации должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством и, прежде всего, с Конституцией. И если с областями и краями все прошло достаточно легко и быстро, то с республиками возникли сложности.

Дело в том, что хотя формально все субъекты Федерации равны, республики называются в Конституции РФ «государствами». По этой причине, а также в силу юридической и политической неразберихи начала 90-х многие из российских республик слишком далеко ушли в процессе своего национально-государственного строительства. Настолько далеко, что в конституциях многих из них наряду с допустимыми положениями о региональных государственных языках, флагах и гимнах возникли и такие понятия, выходящие за рамки федеративных отношений, как «гражданство».

Федеративность государства не означает его раздробленности, субъектной самоизоляции и произвольности решения многих общегосударственных вопросов. Напротив, она предполагает разносторонние связи между Российской Федерацией и ее субъектами на принципах специализации и кооперирования всего народно-хозяйственного комплекса страны. Важнейшим связующим звеном этих отношений выступает единое правовое пространство на всей территории Российской Федерации. Именно в таком ракурсе проблема унификации законодательства приобретает сегодня первостепенное значение. Правовую основу унификации законодательства субъектов Российской Федерации составляет Конституция Российской Федерации.

В настоящее время в отечественной юридической науке четкое и однозначное определение понятия «унификация» отсутствует. Специалисты, как правило, ограничиваются рассмотрением видов и методов унификации, а также ее целей и задач.

Большая советская энциклопедия определяет унификацию как «приведение к единообразию, к единой форме или системе». Отдельно в БСЭ выде-

ляется «унификация в праве», которая определяется как «деятельность компетентных органов государства или нескольких государств, направленная на выработку правовых норм, единообразно регулирующих определенные виды общественных отношений». Российский энциклопедический словарь дополняет вышеприведенную выдержку из БСЭ: «Унификация – один из методов стандартизации»¹. Словарем иностранных слов этот термин трактуется следующим образом: «унификация» – приведение к единой системе, к форме, к единообразию². В Толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой указывается, что лексическое значение термина «унификация» заключается в «приведении к единообразию»³.

О.Н. Садилов в свое время отмечал, что «унификация имеет двуединую направленность: с одной стороны, выработка общих предписаний по тем или иным сходным проблемам социального развития, а с другой – грамотная технико-формализованная обработка уже принятых унификационных положений. Издание общих норм и правовых актов – лишь часть этого процесса, юридическая основа унификации. Такие нормы могут носить многоплановый характер и функционировать в виде дефиниций, деклараций, норм-принципов, общих дозволений, общих запретов и т.д.»⁴. Видные отечественные правоведы Н.И. Матузов и А.В. Малько видят значение унификации законодательства в «аккумуляции однотипных предписаний и создании юридических актов, которые упрощали бы законодательство, делая его доступным и единообразным»⁵; указанные авторы отмечают, что «при помощи унификации преодолевается несогласованность в структуре механизма правового воздействия, устраняется его перенасыщенность, ликвидируется неоправданная разобщенность и несогласованность в правоприменении»⁶.

Многочисленные определения унификации в юридической науке в целом верно отражают суть данного явления, однако они не лишены недостатков. В частности, не следует сводить понятие унификации лишь к выработке единообразных норм, рассчитанных на сходные отношения. Процесс унификации шире, сложнее, поэтому правильнее, нам представляется, говорить об унификации как о своеобразной науке обобщения и единения структур механизма правовой регламентации.⁷ Его содержательные начала формируются в сознании законодателя как потребность выработки унифицированных правовых моделей в определенных отраслях законодательства, в связи с чем анализируются их различные варианты для выбора оптимальных путей типового урегулирова-

¹ Российский энциклопедический словарь. Книга 2. Н – Я. М.: Большая Российская энциклопедия, 2001.

² Словарь иностранных слов / научн. ред. А.Г. Спиркин и др. М.: Русский язык, 1983. С. 515.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 1999.

⁴ Садилов О.Н. Дифференциация и унификация гражданского законодательства // Советское государство и право. 1969. № 12. С. 38.

⁵ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2001. С. 236.

⁷ Сеякин И.Н. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1998. С. 219.

ния близких отношений с учетом их общих свойств и качеств. И только потом разрабатываются единые правовые положения по конкретным проблемам.

В таком подходе заключается сущностная сторона процесса унификации. Но его назначение этим не исчерпывается, так как нередко свое дальнейшее завершение унификация получает в форме технического оформления: в виде либо отдельного нормативного акта, либо структурного содержания определенных разделов основ, кодексов, положений, уставов и т.д.

Следовательно, унификация имеет двуединую направленность: с одной стороны, выработка общих предписаний по тем или иным сходным проблемам социального развития, а с другой – грамотная технико-формализованная обработка уже принятых унификационных положений, т.е. систематизация. Издание общих норм и правовых актов – лишь часть этого процесса, юридическая основа унификации. Такие нормы могут носить многоплановый характер и функционировать в виде дефиниций, деклараций, норм-принципов, общих дозволений, общих запретов и т.д.

Отказ от признания унифицированной структуры российского законодательства привел к грубейшим нарушениям принципа единства законности многими субъектами Федерации, в результате чего прокатилась волна противоправных акций, связанных с вопросами национально-государственного устройства, экономического статуса отдельных регионов. Произошел разрыв единой основы российского законодательства, создалась угроза появления калужской, рязанской, тамбовской и других местнических законностей.¹

Проблемой в соотношении федерального и регионального законодательства является институт совместного ведения между органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов РФ. В области юриспруденции к их совместному ведению относится административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, водное, лесное законодательство и т.д. По этим вопросам федеральные органы издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти субъектов РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая конкретизирующие кодексы, положения, уставы и иные правовые акты.

Основы законодательства призваны выполнять двуединую роль: быть базой правотворчества субъектов РФ и одновременно актами прямого действия, а также затрагивать общие вопросы, принципы правового регулирования и координации правотворческой деятельности всех субъектов Федерации. Основы должны содержать конкретные решения, которые субъекты Федерации смогут корректировать в рамках Конституции РФ. Субъекты Федерации должны признать для себя Основы законодательства актами прямого действия. Это исключит разнородность в правотворчестве, который может возникнуть в случае издания местными органами актов, выходящих за рамки их полномочий.

Отсутствие в Конституции упоминания об Основах как возможной формы

¹ *Сенякин И.Н. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1998. С. 220.*

закона привели, в конечном счете, к тому, что они вообще исчезли из законодательской практики. Поэтому необходимо внести соответствующие изменения в Основной Закон, предусматривающие принятие по ряду предметов совместного ведения Основ законодательства. Однако и до внесения таковых, нет непреодолимых препятствий для их использования. Формально легализовать возможность принятия Основ законодательства можно посредством включения в пока еще проект федерального закона «О нормативных правовых актах» статьи, предусматривающей издание Основ законодательства.

*Соболева Юлия Анатольевна,
студент 5 курса,
Курганский государственный университет*

РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ В РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Основными источниками в настоящее время, регулирующими правовое положение мигрантов в Российской Федерации, являются три нормативно-правовых акта: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 07.06.2013) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 30.12.2012) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Однако в настоящее время правовой статус отдельных категорий мигрантов регламентируется подзаконными актами. Например, статус добровольных переселенцев в Россию из числа соотечественников, проживающих за рубежом, регулируется Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637. Все же Федеральные законы, затронутые выше, регулируют непосредственно вопросы прав и свобод человека и гражданина, которые согласно п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации относятся к ведению Федерации, а значит должны регулироваться исходя из норм Конституции федеральными законами, о чем непосредственно говорится в п.1 ст. 76: «По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации». В компетенции государственных органов находятся вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина, гражданства России, внешней политики и международных отношений, безопасности государства, то есть те вопросы, которые относятся к ведению Российской Федерации»¹.

¹ Трыканова С.А. Модернизация миграционной политики Российской Федерации: актуальные вопросы организационно-правового регулирования// Миграционное право. 2012. № 2.

Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко и И.В. Плюгина также отмечают, что регулирование правового статуса мигрантов подзаконными актами не согласуется с положениями ст. 62 (ч. 3) Конституции РФ, согласно которой исключения в правовом статусе иностранных граждан, проживающих в Российской Федерации, по отношению к гражданам Российской Федерации могут устанавливаться только федеральным законом или международным договором¹.

В то же время миграционные отношения складываются и в связи с обеспечением и защитой прав мигрантов, соблюдением мигрантами правопорядка. Регулирование миграционных отношений осуществляется с учетом интересов общественной безопасности, а эти вопросы согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что подразумевает возможность участия последних в реализации соответствующих полномочий².

Отсюда следует, что Конституция РФ не только разграничивает предметы ведения, но и позволяет определить объем полномочий на федеральном и региональном уровне. Законодателю осталось лишь посредством федеральных законов провести рациональное распределение этих полномочий. Ведь до сих пор основные федеральные законы, направленные на регулирование статуса мигрантов и миграционных процессов, не урегулировали данные вопросы в полном объеме, в связи с чем растет число подзаконных актов. Однако их действие ограничено сферой компетенции тех или иных субъектов и органов, а значит, они также не могут урегулировать все вопросы в данной сфере. Поэтому на федерального законодателя ложится ответственность за необходимость принятия федерального закона, регулирующего компетенцию всех субъектов правотворчества (Правительства РФ, Президента РФ, субъектов Российской Федерации, региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления), а также пределы полномочий федеральных органов государственной власти по отношению к органам власти субъектов. Отсутствие базового нормативного акта, который стал бы основой миграционного права и структурировал остальные нормативно-правовые акты вокруг себя, приводит к затруднению в сфере развития и регулирования миграции.

Не смотря на то, что регулированию миграционных процессов посвящены многие законы и подзаконные акты, международные нормы и договоры, все же решить проблему значительных пробелов правового регулирования, минимизировать коллизии правовых норм пока не представляется возможным. Российский законодатель не успевает за развитием миграционных процессов, которые происходят в современном мире. Как следствие, создание законов, договоров и других нормативно-правовых актов, которые не соответствуют потребностям времени.

¹ Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10.

² Трыканова С.А. Модернизация миграционной политики Российской Федерации: актуальные вопросы организационно-правового регулирования // Миграционное право. 2012. № 2.

Научное издание

НУЖНА ЛИ РОССИИ НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ?

Сборник материалов круглого стола

Редактор: Н.М. Быкова

Подписано в печать 13.02.14	Формат 60*80 1/16	Бумага тип. 65 гр./м ²
Печать цифровая	Усл. печ. л. 6,12	Уч.-изд. л. 6,12
Заказ 66	Тираж 100	

Редакционно-издательский центр КГУ.
640669, г. Курган, ул. Гоголя, 25.
Курганский государственный университет.