

**ПУБЛИЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА:
юридические императивы и практика**

**Материалы Международной научно-практической
конференции, посвященной Дню России**

Белгород, 2014

УДК 342.3
ББК 67
П 88

Печатается по решению Ученого совета
Юридического института НИУ «БелГУ»

Редакционная коллегия:

д-р юрид. наук, проф. Е.Е. Тонков (главный редактор)
д-р юрид. наук, проф. М.В. Мархгейм (ответственный редактор)
д-р юрид. наук, проф. Е.Д. Проценко
д-р юрид. наук, проф. И.Н. Куксин

П 88 Публичные механизмы обеспечения государственного суверенитета: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной Дню России (г. Белгород, 5-6 июня 2014 г.). – Белгород: ООО «ГиК», 2014. – 222 с.

ISBN 978-5-906520-40-1

Данный сборник систематизирует материалы Международной, научно-практической конференции, посвященной Дню России «Публичные механизмы обеспечения государственного суверенитета: юридические императивы и практика», проведенной в Юридическом институте НИУ «БелГУ».

Адресован научным и практическим работникам, аспирантам, студентам, а также всем, кто интересуется вопросами современного государства и права.

ISBN 978-5-906520-40-1

© Авторы сборника

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | | |
|----------------------------------|--|-----|
| Полухин О.Н., Коваленко Н.В. | ГАРАНТИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ | 5 |
| Тонков Е.Е. | СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ РАССОГЛАСОВАНИЯ | 12 |
| Астафичев П.А. | ПРОВЕРКА КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 21 |
| Буцько Л.В. | СУВЕРЕНИТЕТ И ФРАКТАЛЬНОСТЬ В ТЕОРИИ ФЕДЕРАЛИЗМА | 26 |
| Куксин И.Н. | О ПОНЯТИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ ПРАВА В КОНТЕКСТЕ УКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 37 |
| Мархгейм М.В. | ДОКТРИНАЛЬНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТРАЕКТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 41 |
| Олейник Н.Н. | НЕОДНОРОДНОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ КАК ФАКТОР ПОТЕНЦИАЛЬНОГО КОНФЛИКТА | 47 |
| Проценко Е.Д., Беспалова М.В. | ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ: КОРРЕКТИРОВКА ПРИНЦИПА ПРАКТИКОЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ | 54 |
| Чепунов О.И. | ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В МИРОВЫХ ПРОЦЕССАХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ | 68 |
| Пестерев В.Н. | СУДЕБНАЯ РЕФОРМА В ДИАПАЗОНЕ ОЦЕНОК ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА | 81 |
| Гавришов Д.В. | СУВЕРЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ СУБЪЕКТИВНОГО ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ | 92 |
| Зайцев А.А. | РЕЖИМНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 97 |
| Зайцев В.А. | КРИТЕРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В ВОЗНИКНОВЕНИИ И ТРАНСФОРМАЦИИ СТАТУСА ГРАЖДАНИНА БЫВШЕГО СССР | 106 |
| Залесны Я. | НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАТЕЛЯ И ЕЕ ГАРАНТИИ. ПОЛЬСКИЙ ОПЫТ | 114 |
| Мамин А.С., Цоколенко Р.В. | ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ | 128 |
| Нифанов А.Н. | ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 132 |
| Новикова А.Е. | ПРАВОВЫЕ РИСКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 137 |

| | | |
|-------------------------------|--|-----|
| Макогон Б.В. | СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В ПРАВОВОЙ ОСНОВЕ МЕХАНИЗМА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ | 142 |
| Никонова Л.И. | СУДЬБА ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ | 151 |
| Чалых И.С. | КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ДИСКУССИИ О НОСИТЕЛЯХ СУВЕРЕНИТЕТА | 157 |
| Беспалова М.В. | КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ СУВЕРЕНИТЕТА ПРИ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕВРОПЫ) | 163 |
| Дудников А.А. | ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1945-1954 гг.) | 169 |
| Гапонова А.И. | ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА С ПОМОЩЬЮ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СЛУЖБА В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ ГРАЖДАН ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ | 177 |
| Зайцев С.Ю. | ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ГАРАНТИЙ СВОБОДЫ ПРЕПОДАВАНИЯ | 179 |
| Захаров А.К. | ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В ПРЕДЕЛАХ И ГРАНИЦАХ ГОРОДСКОГО ОКРУГА | 189 |
| Маркаров А.Н. | СТАТУС ЯЗЫКА И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА | 194 |
| Орлов П.В. | ОТКРЫТОСТЬ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА | 202 |
| Отруцкая Т.В. | МИГРАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 206 |
| Стёпочкина Я.И. | САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ КАК ПРИЗНАК ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА | 209 |
| Цоколенко Р.Н. | ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ИНСТИТУТ СУВЕРЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА | 211 |
| Шемраева Ю.А. | УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАЧЕСТВОМ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА | 215 |
| Шелякин А.В., Семенов Р.И. | СПЕЦИФИКА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНА В СУВЕРЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ | 218 |

Полухин Олег Николаевич,
д.полит.н., проф., ректор НИУ «БелГУ»
Коваленко Наталья Владимировна,
соискатель НИУ «БелГУ»
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ГАРАНТИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

Несмотря на большое количество научно-правовых работ по гарантиям прав и свобод человека и гражданина, в теоретическом плане еще остается немало дискуссионных вопросов в данной области. Так, довольно долго в советский период ряд известных тогда ученых полагали, что правовые гарантии непосредственно связаны с обеспечением законности¹, другие считали, что законность является только часть правовых гарантий². По мнению О.Ю. Рыбакова, гарантии прав и свобод зависят от политического режима, установленного в государстве, от того, в частности, насколько демократично развито общество, какой является гласность в принятии государственными органами решений и т.д.³ Е.Н. Хазов полагает, что в понятие гарантий прав следует включать «признание» этих прав в обществе⁴. Следует согласиться с А.И. Колташовым в том, что гарантии представляют собой определенную систему правового характера, позволяющая эффективно реализовать человеку (гражданину) имеющиеся у него права и свободы⁵. Доминирующей является также позиция, согласно которой гарантии классифицируются на общие гарантии, специально-юридические гарантии, организационные гарантии⁶. В силу достаточно высокого уровня разработанности этого и смежных с ним аспектов проблемы гарантий право и свобод в отечественной правовой науке, мы не будем останавливаться подробно на них.

¹ См., например: Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960; Правовые гарантии законности в СССР / Под ред. М.С. Строговича. М., 1962 и др.

² Максименко С.Т. Осуществление гражданских прав и обязанностей. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1970. С. 160.

³ Рыбаков О.Ю. Личность. Права и свободы. Правовая политика. М., 2004. С. 94.

⁴ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 15.

⁵ Колташов А. И. Гарантии реализации и защиты прав и свобод молодежи в РФ // Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина: региональные проблемы. Хабаровск, 1998. С. 21-22.

⁶ Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 10.

Отметим лишь, если иметь в виду общие гарантии, что они, создавая определенную среду, создают лишь возможности, но возможности, конечно, реальные, для реализации муниципально-правового статуса личности. К таким гарантиям можно отнести, например, конституционное положение (ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации), которым гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Данное обстоятельство послужило толчком для активной разработки категории государственно-правовых (конституционно-правовых) гарантий (охраны, защиты) прав и свобод личности. В частности, в литературе конституционно-правовая охрана основных прав и свобод личности рассматривается как особая концепция, выражающая тенденции развития госвласти и обеспечения конституционных норм о правах и свободах личности, как юридический комплекс, призванный обеспечить права и свободы личности¹. Однако нужно иметь в виду, что государственно-правовые гарантии правового статуса личности есть только частью всей системы государственной защиты прав и свобод². И действительно, для полноценного гарантирования прав личности недостаточно только системы правовых (юридических) гарантий, поскольку важное значение имеют также экономические условия функционирования государственного аппарата, деятельность профессиональных и общественных организаций³, в связи с чем трудно согласиться с тем, что органы государства (то есть само государство) является единственным гарантом защиты имеющихся у человека (гражданина) прав и свобод⁴. Другое дело, что каждая отраслевая наука исследует гарантии прав личности в своем ракурсе.

Вот и в нашем случае мы рассматриваем только юридические гарантии, понимая, что этот только часть общегосударственного гарантирования правового статуса личности, в том числе муниципально-правового статуса личности. При этом, опять же следует согласиться с тем, что общее понятие юридических гарантий не вызывает серьезных научных дискуссий, и обычно под ними понимаются отрегулированные

¹ Бутылин В.Н. Основы государственно-правового механизма охраны конституционных прав и свобод граждан. М.: Академия труда и социальных отношений, 2002. С. 9-11.

² Либанова С.Э. Политическая воля в обеспечении единообразия конституционного правоприменения // Конституционное право и политика. М.: Юрист, 2012. С. 347.

³ Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. Дис ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 13.

⁴ Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М.: МГУ, 2005. С. 226.

нормами права способы и средства, обеспечивающие полноценную реализацию и эффективную защиту прав и свобод личности¹. Сюда относят как правило наличие системы госорганов и правовых средств, посредством которых личность может реализовать и защитить имеющиеся у нее права и свободы.

Что касается муниципальных прав и обязанностей, то на федеральном уровне, и прежде всего на основании ст. 3 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны осуществлять государственные гарантии прав жителей муниципальных образований на местное самоуправление. Ограничения возможны только в порядке ст. 55 Конституции России. Так, в качестве юридической гарантии может выступать закрепленное в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. положение о недопустимости решения вопросов, связанных с изменением территории, границ муниципальных образований, равно как преобразований муниципальных образований без должным образом зафиксированного учета мнения жителей муниципальных образований. Соответствующие гарантии, но в меньшей степени, регулируются также в законодательстве субъектов Российской Федерации и нормативно-правовых актах органов местного самоуправления.

Важнейшей гарантией является судебная гарантия. И в этой связи нельзя не согласиться с Е.В. Пономаренко в том, что закрепление в Конституции России независимости судебной власти можно расценивать как признание за судебной властью ведущего гаранта, выступающего от имени государства, в области защиты прав и свобод личности². Не случайно в литературе судебная защита прав и свобод личности уже квалифицируется как самостоятельная государственная функция³, и в этом есть свой резон, опирающийся на отмеченную нами выше конституционную норму (ч. 3 ст. 45 Конституции России). Кроме того, важно заметить, что за судебной защитой жители муниципальных образований могут обращаться по поводу защиты любого муниципального права без

¹ Снежко О. А. Конституционный принцип государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Саратов. академ. права. 1998. № 3. С. 13.

² Пономаренко Е.В. Роль судебной власти в обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Российский судья. 2005. N 4. С. 63.

³ Международная и внутригосударственная защита прав человека / Под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 274.

исключения. Наконец, право на судебную защиту, будучи закрепленным в Конституции России, которая согласно ч. 1 ст. 15 имеет высшую юридическую силу, может быть реализовано даже при отсутствии в нормативно-правовых актах процедуры его осуществления; собственно, именно поэтому Пленум Верховного Суда Российской Федерации Постановлением от 31 октября 1995 г.¹ обязал суды обеспечить надлежащую защиту прав граждан, рекомендовал при необходимости непосредственно применять Конституцию России, включая и ситуации, когда нет федерального закона, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения.

Вместе с тем нужно признать, что обеспечение судебной защиты муниципально-правового статуса личности требует реформы судебной системы, поскольку действующие суды пока не справляются с огромным количеством вопросов в области применения муниципального законодательства, в частности, еще многие судьи не имеют необходимой правовой квалификации в сфере муниципального права. На наш взгляд, судебная гарантия муниципальных прав граждан будет на порядок эффективнее, если по опыту других стран как можно быстрее создать административные суды, о необходимости которых указано в конституционных нормах и соответствующие довольно детальные предложения уже давно высказывались в литературе². Как отмечает председатель Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедев, только посредством учреждения административных судов граждане получат возмож-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 (ред. от 16.04.2013) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 29. 01. 2014 г.).

² Чирников А.М. Некоторые проблемы создания административных судов в Российской Федерации // Политика, государство и право. 2012. № 5; Буторин А.Е. Перспективы развития административной юстиции в Российской Федерации // Представительная власть. 2006. № 3. С. 49-54; Пошивайлова А.В. К вопросу о создании административных судов в Российской Федерации // Труды Камчатск. филиала Дальневост. государств. универс. / Отв. ред. С. В. Гунько. П.-Камчатский, 2004. С. 96 – 117; Диков Г.В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта). // Государство и право. 2001. № 5. С. 32-36; Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18-20; Касьянов М.И. Необходимо ускорить создание в России административных судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 1-2; Лупарев Е. Административные суды: Эволюция или революция? // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 22-25; Стариков Ю.Н. Административные суды в России (анализ первого опыта законотворческой деятельности). // Российский судья. 2002. № 11. С. 8-11; Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: перспективы развития. // Российская юстиция. 1998. №8. С.35-37; Радченко В. Компетенция административных судов нам понятна // Российская юстиция. 2001. №12. С. 47-50 и др.

ность наиболее эффективно защищать свои права и свободы¹. Однако создание таких судов, вероятно, дело еще не скорого будущего.

В этой связи мы полагаем, что было бы целесообразным создавать институт уполномоченных по правам человека не только на федеральном и региональном, но и на муниципальном уровнях. В настоящее время в субъектах Российской Федерации, где учреждены уполномоченные по правам человека, функционируют так называемые представители уполномоченных по правам человека, закрепляемые за определенными муниципальными образованиями, статус которых определяется распоряжением самого уполномоченного по правам человека². Однако эффективность представителей, работающих к тому же на общественных началах, на порядок ниже в силу только лишь своего статуса, не позволяющего ему самостоятельно принимать меры по конкретным делам. В ряде муниципальных образований имеет место практика создания уполномоченных по правам ребенка³, однако этот институт охватывает только несовершеннолетних и, к тому же, деятельность такого уполномоченного предусматривается на общественных началах, которая в крупных муниципальных образованиях вряд ли будет эффективной. Решение о создании уполномоченного по правам человека муниципального образования, конечно же, должен принимать сам муниципалитет. Мы полагаем, что серьезным аргументом в пользу такого предложения является то обстоятельство, что большинство жалоб, которые направляются гражданами в органы публичной власти, приходится на органы местного самоуправления. Уполномоченный по правам человека муниципального образования, как нам представляется, должен иметь ограничения в том плане, что он занимается обращениями жителями муниципальных образований, связанные только с деятельностью местных органов власти. В настоящее время, когда таких уполномоченных нет, разбирательство жалоб затягивается на длительные сроки.

¹ Вячеслав Лебедев за создание административных судов // Информационный портал zasudili.ru/news (дата обращения – 30. 06. 2012 г.).

² См., например: Положение об общественных представителях уполномоченного по правам человека в Республике Коми в муниципальных образованиях в Республике Коми (утверждено распоряжением Уполномоченного по правам человека в Республике Коми от 20. 06. 2012 г. № 17) // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Коми (дата обращения – 16. 01. 2014 г.).

³ См., например: Положение об Уполномоченном по правам ребенка на территории муниципального образования город Покров Владимирской области (утверждено решением Совета народных депутатов город Покров от 30. 06. 2011 г. № 51/4) // Официальный сайт администрации муниципального образования город Покров Владимирской области (дата обращения – 02. 02. 2014 г.).

Введение института уполномоченного по правам человека муниципального образования будет способствовать также развитию гражданского общества в данном муниципальном образовании.

В литературе в связи с вопросом о гарантиях прав жителей муниципальных образований предлагается выделить гарантии права населения на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях и издать соответствующий федеральный закон о таких гарантиях¹. Однако мы полагаем, что в таком федеральном законе нет необходимости, поскольку соответствующие гарантии уже закреплены в отдельных законах, о которых шла речь выше.

Можно констатировать, что реализация муниципально-правового статуса представляет собой процесс, длящийся во времени столько, сколько необходимо личности для обретения социально-материальных и иных благ, предусматриваемых соответствующими субъективными муниципальными правами. При этом сама реализация муниципальных прав в технологическом плане есть последовательное осуществление действий как прежде всего самих субъектов права (жителей муниципального образования), так и органов и должностных лиц местной власти, в зоне ответственности которых находится обеспечение муниципальных прав личности. Механизм реализации муниципально-правового статуса состоит из системы определенных элементов государственно-правового (муниципально-правового) характера, находящихся в непосредственном взаимодействии. К числу таких элементов механизма реализации муниципально-правового статуса личности следует относить: 1) субъекты реализации муниципальных прав и обязанностей, предусмотренных муниципально-правовым статусом личности; 2) юридические нормы, определяющие муниципальные права и обязанности; 3) правовые средства, обеспечивающие непосредственное практическое получение субъектами муниципально-правового статуса общественно-политических и социально-экономических благ, предусмотренных муниципальными правами, и условия выполнения муниципальных обязанностей; 4) институциональные структуры публичной власти, обязанные осуществлять деятельность по обеспечению муниципально-правового статуса личности; 5) процессуальные стадии реализации муниципальных прав и обязанностей. В целях совершенствования право-

¹ Широбоков С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 23.

вого регулирования механизма реализации муниципально-правового статуса личности в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. целесообразно в ст. 2, где даются формулировки основных понятий, используемых в законе, раскрыть понятие субъектов реализации муниципальных прав и муниципальных обязанностей (как составных элементов муниципально-правового статуса личности) в виде дефиниции «жители муниципального образования», что является более универсальным термином, в следующей редакции: «жители муниципального образования – лица, проживающие на постоянной основе в границах муниципального образования, обладающие установленными в этом муниципальном образовании муниципальными правами и имеющие муниципальные обязанности». Правовые средства как элемент механизма реализации муниципально-правового статуса личности имеют правовую форму, а их применение соответственно предполагает правовое воздействие, влекущее юридические последствия; правовые средства, являясь правовыми институтами, предназначены для обеспечения обладания теми духовными, интеллектуальными, материальными и иными благами, которые предусматриваются субъективными правами как составными элементами муниципально-правового статуса личности. Целесообразно выделять следующие правовые средства, предназначенные для жителей муниципальных образований с целью обеспечения реализации ими субъективных муниципальных прав: а) правоприменительные акты в сфере осуществления жителями муниципальных образований имеющихся муниципальных прав; б) судебные иски по защите нарушенных прав; в) обжалование решений и действий органов и должностных лиц публичной власти федерального, регионального и местного уровня в административном порядке; г) обращения к уполномоченным по правам человека; д) меры юридической ответственности участников правовых отношений, в рамках которых реализуется муниципально-правовой статус личности. В теоретическом плане нужно отметить, что в целом имеют место три стадии механизма реализации муниципально-правового статуса личности, которые осуществляются последовательно друг за другом: 1) информационно-просветительская стадия; 2) стадия непосредственной реализации муниципального права (обязанности); 3) стадия защиты и восстановления нарушенного права. На федеральном уровне, и прежде всего на основании ст. 3 Федерального закона о

местном самоуправлении 2003 г. федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны осуществлять государственные гарантии прав жителей муниципальных образований на местное самоуправление. Ограничения возможны только в порядке ст. 55 Конституции России. Важнейшей гарантией является судебная гарантия, которая наиболее эффективная была бы в случае создания административных судов, однако их учреждение в России откладывается на неопределенное время. С учетом этого целесообразно предусмотреть институт уполномоченных по правам человека муниципальных образований.

Тонков Евгений Евгеньевич,
д.ю.н., проф., заслуженный юрист России,
директор Юридического института
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ РАССОГЛАСОВАНИЯ

Вопрос о характере соотношения суверенитета народа и суверенитета государства в России приобретает в последнее время ключевое значение, что объясняется осложнением отношений с Западом и неизбежными в связи с этим трансформациями не только во внешней, но и во внутренней политике. Казалось бы, ответ на данный вопрос очевиден и лежит на поверхности. В самом деле, статья 3 Конституции РФ, определяющая, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, предшествует статье 4, посвященной государственному суверенитету. Однако не все так просто и постатейный рейтинг Основного закона страны не всегда содержит решение исследуемой проблемы. С позиции современной конституционно-правовой науки государство может считаться суверенным лишь при том условии, что оно действительно реализует волю народа, а его система управления не только обладает признаками демократии, но и фактически ей соответствует.

Рассуждая о генезисе диалога между государством и народом на протяжении последних двадцати лет, не трудно заметить здесь симптомы очевидного рассогласования, причинами которого стали обстоятельства как объективного, так и субъективного порядка. Вероятно, к объективным причинам можно отнести самые различные факторы, начиная от внешнеполитической ситуации и заканчивая конкретными условиями жизни народа, ощущающего все большее давление государственного пресса. Не секрет, что в число субъ-

активных причин входят и индивидуально-психологические особенности граждан, и их взаимоотношения, в том числе, актуальное состояние психики отдельных лиц, пытающихся добиться справедливости, которую каждый из нас понимает по-своему.

По точному замечанию Ю.Е. Аврутина, «юридическая гарантированность субъективных прав отнюдь не всегда не означает их практическую реализацию»¹. Более того, почти всегда это обусловлено не отказом гражданина от реализации своего законного интереса, но бездействием (если не активным противодействием) органов власти. В подобных случаях, достаточно распространенных на всей территории нашей страны, партнерство государства и населения, подразумевающее конструктивный диалог и эффективное сотрудничество, замещается конфликтной ситуацией.

Являясь важнейшей характеристикой государственной власти, суверенитет должен отображать верховенство и полновластие народа. Но можем ли мы ответственно заявить, что именно так всегда обстоят дела в России, что мы действительно влияем на выбор экономического, политического или социального развития нашей страны?

Конфликтное состояние общества является результатом восприятия и осознания им окружающей социальной среды, своеобразной формой реагирования населения на неэффективную деятельность государства, чрезмерное вмешательство в личную жизнь граждан, желание органов власти все контролировать, но не принимать реальных мер к росту благосостояния народа, того самого, который в соответствии с Конституцией и есть высшая власть.

Деятельность государства по управлению обществом всегда предполагает и обуславливает наличие особого административного ресурса в виде различных учреждений и организаций. Данный механизм представляет собой определенный комплекс социальной регуляции, располагающий специфическими стимулами, методами и средствами организованного управления различными сферами жизни общества. Он характеризуется системой мер, в которую входят как юридические нормативы и административно-дисциплинарные меры, так и методы общественного воздействия, что отражает классические методы управления убеждение и принуждение.

В общем механизме управления жизнью общества разрешение конфликтов осуществляется с учетом определенных тенденций, выражающих взаимообусловленный порядок причинной связи между компонентами рассматриваемого процесса, при котором изменение одних параметров инициирует изменение других.

¹ Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 103.

Органам государственной власти надо учитывать, что «в современных условиях, когда формируются гражданское общество и правовое государство, поведение граждан должно быть основано на дозволениях, их правовой активности, а субъективные права способствуют поддержанию базовых отношений, правопорядка, гарантируют развитие желаемых для общества моделей поведения и мягко ограничивают социально-вредное поведение»¹.

Признание приоритета прав человека и установление государственной обязанности по их защите – распространенное и даже привычное явление в современном демократическом мире. Поэтому теоретическое осмысление конфликтов, возникающих в нашей стране и связанных с охраной и защитой субъективных прав, роли функций государства в этом процессе, безусловно, не является новым. Однако опыт практической реализации ст. 2 Конституции РФ показал, что существенного положительного изменения обстановки в сфере прав и свобод человека и гражданина в течение последних лет не произошло.

Более того, по мнению некоторых ученых, «субъекты правотворчества так и не определились с целью, ради которой осуществляются охрана и защита прав, свобод и законных интересов»².

Прошедшие годы не стали фактором существенного изменения отношения к правам человека и необходимости их соблюдения и защиты. Сложившуюся ситуацию можно считать вполне закономерным результатом сформировавшейся на постсоветском пространстве научно-правовой традиции, которая существовала и продолжает во многом главенствовать с советских времен. Функции государства по-прежнему рассматриваются как способы или средства воздействия государства на общественные процессы и поведение людей. Такие представления последовательно отражают присущую советскому правоведению идеологию верховенства государства над личностью, которой отводилось место объекта воздействия со стороны государственных органов.

На наш взгляд, в современном социальном государстве подобная ситуация недопустима и требует незамедлительной коррекции, т. к. существенно отдаляет нашу страну от правового качества, выступает барьером для поступательного развития, противопоставляет интересы гражданского общества и государства. Для исправления сложившегося положения требуется усилить правозащитный аспект государственной деятельности. Наиболее убедительные аргументы, подтверждающие данный довод, могут быть выявлены при научном

¹ Липинский Д.А., Шишкин А.Г. Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право. 2014. № 10. С. 10.

² Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010. С. 26.

осмыслении комплекса вопросов, связанных с обособлением и становлением правозащитной функции Российского государства.

Американский исследователь Л. Козер не без оснований считает, что в основе конфликтов общества и государства находится «борьба за ценности и претензии на определенный статус, власть и ресурсы». По его мнению, любое общество, рассматриваемое как социальная система, предполагает определенное распределение власти, богатств и позиций статуса среди людей и групп. Очевидно, что при этом никогда не существует полного согласия всех по поводу справедливости действующей системы распределения. Поэтому конфликт возникает в результате попыток отдельных личностей или групп реализовать свои суждения по вопросам соразмерности того или иного блага¹.

Проблемы рассогласования суверенитета государства и суверенитета народа во многих случаях обусловлены продвижением населения по пути правовой социализации, которая представляет собой процесс приобретения личностью правовых знаний и опыта правового общения. Целью правовой социализации является выработка адекватных и гармоничных позиций по отношению к праву и закону, которые, в том числе, проявляются в активизации деятельности гражданского общества.

Гражданское общество, по мнению А.В. Лагуткина, представляет собой «сообщество независимых субъектов (граждан) внутри государства, вырабатывающих моральные и материальные ценности в интересах самого сообщества и государства»².

Хотя жизнь гражданского общества не существует вне государства, однако при фактической диффузии государства в российские общественные структуры становится все более иллюзорной граница, разделяющая государство и общество, в результате чего облик мифа приобретает и само гражданское общество. Как бы ни пытались государственные политики и «огосударствленные» средства массовой информации придать «Единой России» образ одного из демократических институтов гражданского общества, она все более обрастает рудиментами КПСС.

Как подчеркивает Н.И. Матузов, в решении вопроса о сущности права, правовой системы необходима уверенность в определении границ собственно права и правил другой природы, действующих в обществе, четко знать, где кончается правовое поле и начинается неюридическое пространство³.

В каждом из нас есть креативный механизм, который дает возможность саморазвития. Если поведение человека определяется извне, то это не свобо-

¹ См.: Coser L. Continuites in the Stady of Social Conflict. N.Y., 1967. P. 8.

² Лагуткин А.В. Россия на распутье: куда пойдем? М., 2014. С. 3.

³ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 103.

да. Человек становится свободным только в том случае, когда он способен понимать и реализовывать свои внутренние ценности. Нельзя построить совершенное общество, с постоянным упорством отдавая предпочтение послушным и примитивным гражданам. Интеллектуальный потенциал нации не может быть сформирован из людей, лишенных стремления к самореализации. Однако, увлекаясь идеей свободы нельзя забывать, что свобода от обязательств перед государством и собственным народом, как правило, приводит к правовому хаосу, что наглядно демонстрируют трагические события в Украине.

Не случайно, еще Г.В.Ф. Гегель подчеркивал, что «в гражданском обществе каждый для себя – цель, все остальное для него ничто»¹.

Поэтому при оценке существующих конфликтных противоречий в обществе следует учитывать, что среди населения распространен ряд суждений, оправдывающих негативные формы поведения с помощью различной аргументации. Эти вопросы в свое время находились в центре философских исследований И. Канта. Отстаивая чистоту нравственных мотивов поведения, он считал, что принцип заинтересованности подводит под нравственность мотивы, которые, скорее, подрывают ее и уничтожают весь ее возвышенный характер, смешивая в один класс и добродетели, и побуждения к пороку и научая только одному – как лучше рассчитывать. Специфическое же отличие того и другого – совершенно стирают.

Признавая, что природой человека предопределено его естественное стремление к счастью, Кант вынужден согласиться с невозможностью для большинства граждан достижения собственного благополучия путем честного исполнения долга и соблюдения моральных норм. Это происходит в силу того, что «по естественному ходу вещей в мире» добродетель не всегда приводит человека к благоденствию. Долг и счастье в действительности не совпадают и подчас пребывают в разных плоскостях. Кантовская этика выводит отсюда веру человека в справедливость «потустороннего воздаяния», когда добродетель и блаженство полностью совпадают.

Поэтому И. Кант придавал особое значение мотиву того или иного поступка человека. Для того, чтобы деяние личности было добрым, писал он, «недостаточно, чтобы оно было сообразно с нравственным законом; оно должно совершаться также ради него; в противном случае эта сообразность будет лишь очень случайной и сомнительной, так как безнравственное основание хотя и может вызвать порой сообразные с законом поступки, но чаще будет приводить к поступкам, противным закону»².

¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 228.

² Кант И. Сочинения. Т.4. Ч.1. С. 224.

И.Е. Фарбер рассматривал основные права и свободы человека как юридическую форму прав человека, включенного в определенную социальную систему¹.

Если согласиться с этим утверждением, то вполне понятно, что никаких явно выраженных различий между гражданином государства и участником гражданского общества не существует. Практически любой из нас, являясь гражданином, одновременно представляет и часть гражданского общества, участвуя тем или иным образом в общественно-политической жизни страны.

Вместе с тем, как отмечается в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности»².

При этом в постановлении Конституционного Суда РФ указано, что «гражданин и государство Российской Федерации связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностями»³. Означает ли это, что государство тем самым фактически ограничивает свободу членов гражданского общества, самостоятельно устанавливая ее допустимые пределы? В каких пределах тогда подобные ограничения допустимы и не граничат ли они с государственным произволом, исключаяющим любые проявления инакомыслия.

Вот почему более взвешенной и точной нам представляется позиция Б.С. Эбзеева, который считает, что «Конституция устанавливает меру взаимной свободы и ответственности государства и личности, определяет пределы государственного вторжения в сферу жизнедеятельности индивида, которые не могут быть преодолены без риска утраты государством легитимности, а также границы индивидуальной автономии личности и некоторые важнейшие формы и способы ее проявления»⁴.

С учетом этого, исследуя и формируя теоретические основы деятельности государства в правозащитной сфере, мы пытаемся выявить определенный способ понимания, трактования исследуемого феномена, руководящей идеи и ведущего замысла, изменить годами (если не веками) концептуальные тоталитарные основы государственной деятельности в данной сфере. Одновременно нельзя не учитывать субъективный характер любой концепции правозащитной деятельности государства. Очевидно одно, что новая правовая перспектива не может основываться на простой совокупности юридических норм и рациональности создающего их государства вне практики правовой

¹ См.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974.

² См.: Международное право в документах. М., 1998. С. 7.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

⁴ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 192.

коммуникации, обеспечиваемой с помощью функций государственной деятельности.

Наряду с расширением сферы деятельности государства, изменения его направленности в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина, возникает необходимость в уточнении функций современного социального государства. При таком подходе возможны дальнейшие теоретические и конституционно-отраслевые разработки сущности и содержания функций государства с учетом его модернизации – уточнение приоритетных направлений деятельности государства и его органов в сфере защиты прав человека, развитие конституционной системы и структуры такой защиты, выработка критериев участия публичных структур в реализации правозащитной функции государства. Эти и иные возможности, опосредованные обособлением и развитием правозащитной функции государства, могут позитивно сказаться на состоянии защиты прав человека в России.

По словам Б.С. Эбзеева, «государственное признание прав человека представляет собой форму их трансформации в права гражданина, которые есть лишь превращенные права человека»¹.

Решающее значение имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права. Устаревшие идеологические стереотипы до настоящего времени превалируют в общественном правосознании, что не способствует современному пониманию сущности функций государства и юридических форм государственной деятельности как способа обеспечения приоритета прав человека в сфере публичной власти. Хотя активных дискуссий по этой проблеме в научных кругах сегодня практически нет, единое мнение так и не сложилось.

Изменившиеся экономические, политические и социокультурные условия неизбежно обуславливают перенос акцентов с интересов общества на интересы личности. Это существенно влияет на саму парадигму управления обществом, инициируя трансформацию его целей, содержания, технологии, активизирует инновационные процессы, которые требуют переформулирования и обоснования на теоретико-методологическом уровне.

Сегодня нередко приходится слышать об отсутствии в России традиций гражданского общества, что наш народ якобы не готов адекватно воспринять идеи свободы и трактует их только как вольницу, ведущую к хаосу и разрухе. Между тем, в дореволюционной России идеи субъективного права обсуждались достаточно активно. Например, Г.Ф. Шершеневич все попытки отрица-

¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 248.

ния субъективного права называл «протестом против слова, а не означаемой им сущности»¹.

Несмотря на то, что правозащитная функция государства нашла достаточно четкое закрепление в Конституции РФ, ее выделение в качестве самостоятельного направления государственной деятельности в правоведении пока не состоялось. Тем не менее, на наш взгляд, в современном цивилизованном демократическом государстве, к числу которых стремится принадлежать и Россия, обособление правозащитной функции приобретает характер тенденции. На это указывают, во-первых, положения международных актов в части, касающейся защиты прав человека; во-вторых, нормы новых конституций, в той или иной степени отражающих обязанность государства защищать права и свободы человека; в-третьих, признание юрисдикции международных правозащитных органов, опосредующее ответственность государства, допустившего нарушение прав и свобод человека.

Как отмечает Н.И. Матузов, «единичное субъективное право есть гарантированные законом вид и мера возможного (дозволенного, разрешенного, допустимого) поведения»².

Сегодня российское «демократическое федеративное правовое государство», равно как и «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», поспешно продекларированное в ст. ст. 1, 7 Конституции РФ, переживают затянувшийся период становления и развития, отягощенный процветанием коррупции и чиновничьего произвола. Самоценность и самоидентификация личности, являющиеся критериями свободного развития и совершенствования гражданского общества, на наш взгляд, существенно сдали свои позиции даже по сравнению с так называемыми «лихими» 90-ми.

По словам О.В. Орловой, «идея гражданского общества не получила должной легитимации в общественном сознании, не выросла в сознание и быт российского человека»³.

Кроме того, следует обратить внимание на недостаточно верное восприятие и не всегда адекватную оценку факторов, провоцирующих прогрессирующее развитие коррупции, а также их масштабность. В определенный момент произошла переоценка способности силовых ведомств в борьбе с этими явлениями. Оказалось, что так называемые «силовики» правоохранительной системы сами нередко оказываются бессильны перед коррупцион-

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 600.

² Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 70.

³ Орлова О.В. Понятие и предпосылки возникновения и развития гражданского общества // Государство и право. 2013. № 7. С. 25.

ным вирусом и страдают весьма распространенным иммунодефицитом (впрочем, скорее, от их иммунодефицита страдает население).

В результате в стране не сформированы реальные механизмы по координации усилий государственных и общественных организаций по противодействию коррупции, борьба с которой сводится к пустым декларациям и не затрагивает основы коррупционного олигархата, оказывающего воздействие непреодолимой силы на властные структуры.

Метаастазы коррупции интенсивно продолжают проникать в экономику государства. При фактическом отсутствии в России открытости, подотчетности и подконтрольности коррупция, являясь совокупным продуктом монополизации государственной власти, неизбежно ведет к авторитаризму и олигархии, завуалированными под «управляемую демократию».

Уже ни для кого не секрет, что коррупционный механизм представляет реальную угрозу правам и свободам личности в обществе, блокируя конституционные права граждан интересами преступных формирований путем лоббирования, протекционизма, а нередко – и прямого насилия.

При отсутствии полноценной законодательной базы и уверенности в правовой защите обыватель вынужден вести себя по правилам, определяемым коррумпированными чиновниками. Общество поражено вирусом философии преступного мира, им инфицирован социально-психологический климат и сознание социума.

Состояние криминализации государственного аппарата российского общества сегодня вызывает тревогу даже у тех, кто сам тем или иным образом причастен к созданию преступного механизма, запущенного легковесными манипуляциями с рыночными реформами. Размытость правосознания элитарных гангстеров и полное отсутствие какого-либо социального контроля за их деяниями инициирует не только катализацию безответственности, но и одновременно заканчивает разрушать остатки государственных устоев.

Проблема необходимости преодоления негативных тенденций и выхода из полосы перманентной нестабильности требует незамедлительного решения и, в первую очередь, путем интеграции различных государственных и общественных структур в процессе противодействия коррупции. Только в этом случае можно будет говорить о том, что суверенитет народа действительно обладает приоритетом над государственным суверенитетом, а сам народ обладает правом если не решающего, то хотя бы совещательного голоса в нашей стране.

Астафичев Павел Александрович,
д.ю.н., проф., директор Юридического института
(ГУ УНПК, Орел)

ПРОВЕРКА КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Суверенитет в конституционно-правовой науке понимается и как принцип, и как атрибут государства. В России он реализуется, помимо прочего, через согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, обеспечение которого наряду с иными полномочиями – прерогатива главы государства. В этой связи актуальным представляется вопрос об оценке конституционности статуса Президента России в качестве гарантного механизма государственного суверенитета.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 80) Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Президент РФ избирается на должность на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на шесть лет (ранее на четыре года). Одно и то же лицо не вправе замещать данную должность более двух сроков подряд. Конституция РФ наделяет главу государства весьма широкими полномочиями, которые, однако, не являются беспредельными и требуют соразмерных конституционных ограничений. Проверке конституционности фактической компетенции Президента РФ посвящена значительная часть практики отечественного конституционного правосудия, особенно в период с 1995 г. по 2001 г.

Конституция РФ не наделяет Президента РФ правом непосредственно своим указом или другими действиями разрешать вопросы войны и мира. Режимы военного или чрезвычайного положения вводятся указами Президента РФ, но подлежат утверждению Советом Федерации (ст. 102 Конституции РФ). Об остальных формах использования вооруженных сил внутри территории Российской Федерации (т.е. вне режимов военного или чрезвычайного положения) Конституция РФ умалчивает. Это послужило основанием для принятия Президентом РФ ряда указов об использовании вооруженных сил на территории Чеченской

Республики, которые не утверждались Советом Федерации, но были признаны допустимыми Конституционным Судом РФ¹. Суд констатировал наличие ряда пробелов в законодательном регулировании порядка использования вооруженных сил и подчеркнул, при подобных обстоятельствах особую значимость приобретает принцип прямого действия Конституции Российской Федерации².

Несмотря на юридическую и организационную самостоятельность Правительства РФ, в силу Конституции РФ этот государственный орган находится в политической зависимости от воли главы государства и, отчасти, парламента. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Если Государственная Дума троекратно отклонит кандидатуру председателя Правительства РФ, глава государства самостоятельно назначает председателя Правительства РФ и распускает Государственную Думу (ст. 111 Конституции РФ). Эта палата Федерального Собрания не несет публично-правовой обязанности назначения конкретного лица на должность председателя высшего исполнительного органа на основании представления главы государства. Государственная Дума не связана волей Президента РФ и может дважды возразить против предложенной кандидатуры без угрозы своего роспуска. Однако в Конституции РФ не оговаривается, обязан ли Президент РФ всякий раз вносить в Государственную Думу разные кандидатуры на должность председателя Правительства России?

Конституционный Суд РФ ответил на данный вопрос отрицательно, подтвердив широкие дискреционные полномочия Президента РФ (в том числе, по троекратному внесению в Государственную Думу одной и той же кандидатуры). Аргументировалось это тем, что ст. 10 Конституции РФ не предполагает противоборства ветвей власти, нельзя допус-

¹ Вместе с тем, отдельные положения оспариваемых указов были признаны Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

кату затягивания процесса формирования Правительства РФ и блокирования его деятельности. Глава государства в большей мере, чем Государственная Дума, несет конституционную ответственность за деятельность высшего органа исполнительной власти. При возникновении разногласий с Государственной Думой необходим поиск компромиссных решений. В дальнейшем по этому вопросу не исключается формирование конституционного обычая¹.

Согласно ст. 102 Конституции РФ к компетенции Совета Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ. Указанная норма послужила основанием спора о компетенции между Президентом РФ и Советом Федерации по вопросу о том, какой из этих органов уполномочен на издание акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела. Фактически таким актом явился указ Президента РФ, который вызвал претензии со стороны Совета Федерации.

Разрешая данный спор, Конституционный Суд РФ установил, что если в отношении Генерального прокурора РФ возбуждено уголовное дело, данное лицо не вправе руководить соответствующим ведомством. Сам факт возбуждения уголовного дела предопределяет необходимость приостановления соответствующей деятельности. Прежде всего, при подобных обстоятельствах Генеральный прокурор РФ был обязан сам приостановить свои полномочия. Если же этого не произошло, отстранение от должности должно осуществляться иной, находящейся вне системы прокуратуры государственно-властной инстанцией федерального уровня. Конституция РФ непосредственно не наделила Совет Федерации этим полномочием. Более того, коллегиальный представительный орган и не должен оценивать подобные вопросы, так как голосование в Совете Федерации подменило бы решение о законности возбуждения уголовного дела. В отсутствие законодательного регулирования это был вправе сделать Президент РФ. В последующем законодатель может предусмотреть иные механизмы правового регулирования процедуры временного отстранения Генерального прокурора РФ от должности в

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

связи с возбуждением в отношении него уголовного дела, но без участия прокуратуры и парламента¹.

Разногласия между Президентом РФ и Государственной Думой обнаружили при устранении Конституционным Судом РФ неопределенности в интерпретации положений Конституции РФ о понятиях «системы» и «структуры» федеральных органов исполнительной власти. При различном истолковании этих терминов складывались дифференцированные модели правового регулирования организации федеральных органов исполнительной власти федеральными законами или подзаконными актами главы государства. Конституционный Суд РФ установил, что «система» должна определяться федеральными законами, до их принятия – Президентом РФ в порядке опережающего правотворчества. Понятие «системы» федеральных органов исполнительной власти предполагает, прежде всего, определение видов таких органов. Однако установление «структуры» исполнительных органов, то есть конкретного перечня входящих в «систему» органов – прерогатива главы государства. Эти вопросы не подлежат законодательному регулированию и относятся к дискреционным полномочиям Президента РФ².

Право главы государства на опережающее правотворчество признавалось Конституционным Судом РФ в ряде иных случаев. В частности, Суд подчеркнул, что в условиях отсутствия федерального закона об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ Президент РФ своим указом правомерно урегулировал отдельные вопросы организации государственной власти в регионах³. Конституционным основанием для использования Президентом РФ права опережающего правотворчества может служить также противоречивость комплексов норм федерального законодательства. Так, если согласно одним законо-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

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

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

дательным актам публично-правовая обязанность выплаты пенсий возлагается на органы социальной защиты, а другим – на пенсионный фонд, глава государства в целях надлежащей охраны прав и свобод человека и гражданина был обязан реализовать свою функцию обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Поэтому указ Президента РФ о закреплении за пенсионным фондом и его территориальными органами полномочия по выплате пенсий соответствовал Конституции РФ¹.

Конституционно-правовое регулирование статуса Президента РФ охватывает не только порядок выборов и компетенцию главы государства, но также основания и процедуры прекращения его полномочий. Наиболее естественным с конституционно-правовой точки зрения является прекращение полномочий Президента РФ вследствие истечения конституционного срока исполнения его обязанностей. Все другие обстоятельства (добровольная отставка, отрешение от должности, стойкая неспособность по состоянию здоровья исполнять президентские обязанности, смерть и т.д.) – имеют экстраординарную природу. Ввиду отсутствия федерального законодательного акта о статусе главы государства и фрагментарного регулирования данных общественных отношений в Конституции РФ, возникла необходимость официального толкования отдельных положений конституционного текста в деятельности конституционного правосудия.

Разъясняя порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ вследствие стойкой неспособности по состоянию здоровья исполнять президентские обязанности, Конституционный Суд РФ подчеркнул необходимость особой процедуры, предполагающей объективное установление фактической невозможности Президента РФ принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, в связи с постоянным и необратимым расстройством функций его организма. Указанный институт не должен использоваться в целях необоснованного отстранения главы государства от должности, тем более – присвоения его полномочий. Прекращение исполнения обязанностей главы гос-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

ударства вследствие стойкой неспособности по состоянию здоровья допустимо при исчерпании всех иных возможностей урегулирования данной ситуации (временное исполнение обязанностей председателем Правительства РФ, добровольная отставка). Однако для прекращения полномочий Президента РФ по этому основанию обязательным условием не является согласие самого главы государства¹.

Еще одна неопределенность в основаниях, процедуре и последствиях временного исполнения обязанностей и досрочного прекращения полномочий Президента РФ обнаружилась при системном толковании положений ст. 92 Конституции РФ. Основания досрочного прекращения его полномочий перечислены в ч. 2 ст. 92 Конституции РФ. Согласно ч. 3 ст. 92 Конституции РФ во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет председатель Правительства РФ. Возникает вопрос: под «всеми случаями» понимаются любые случаи или только случаи, указанные в ч. 2 ст. 92 Конституции РФ? Конституционный Суд РФ интерпретировал словосочетание «все случаи» расширительно, включая в него не только случаи, прямо перечисленные в ч. 2 ст. 92 Конституции РФ, но и «другие исключительные случаи». Следствием такой логики, в числе прочего, стала юридическая возможность возобновления полномочий Президента России после отпадения оснований для временного исполнения его обязанностей председателем Правительства РФ.

Бутько Людмила Васильевна,
д.ю.н., проф., заслуженный юрист России,
профессор кафедры государственного и международного права
(КубГАУ, Краснодар)

СУВЕРЕНИТЕТ И ФРАКТАЛЬНОСТЬ В ТЕОРИИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Для того чтобы показать соотношение свойств фрактальности и суверенитета, необходимо определиться с исходными категориями. Если свойства суверенитета новизной не отличаются, то о свойствах фрактальности в юридической науке пока еще мало что известно. Однако ак-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

туализация проблем суверенитета, прежде всего, государственного, подталкивает ученых к поиску новых форматов объяснения тенденций его модернизации, причин отказа от традиционных характеристик его понятия, видов, источников. Ведется разработка новых его моделей, обосновываются точки зрения даже о полной его девальвации. Одно из направлений в таких поисках связано с проникновением в юридическую науку категории «фрактальность», известной в других отраслях знания уже с середины прошлого века.

Категория «суверенитет» вошла в юридическую науку с исторических времен, и, по мнению некоторых ученых, считается, пожалуй, не менее древней, чем само государство. Представление об исторических корнях суверенитета и его планетарной масштабности дается в работе Яценко А.С. «Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства», опубликованной в 1912 году. В ней определены понятие, свойства, виды суверенитета по принадлежности к различным историческим эпохам и различным государствам планеты. Считается, что эта работа на протяжении вот уже столетия не имеет аналогов ни в российской, ни в мировой науке. А.С. Яценко определял суверенитет как власть, «которая осуществляет свое властвование самостоятельно и юридически неограниченно. Такая власть объявляется обладающей свойством юридического верховенства, независимости и неограниченности, т.е. суверенитетомъ. Она именно и составляет характерный признак государственного политического соединения»¹.

Итальянский ученый Н. Мирабелла еще в первой половине прошлого века считал, что «суверенитет так же необходим, как необходимо гражданское общество»². По мнению И.Д. Левина, высказанному в 1948 году, «принцип суверенитета формируется в эпоху разложения феодализма и складывания централизованного государства, складывания наций. Только начиная с этого времени, можно ставить во всей полноте вопрос о сущности и форме суверенитета» До того времени цитируемый автор рассуждает о «досуверенных формах государственности», о том, что суверенитет имеет свою «предысторию»³. И этим подтвер-

¹ Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. М., 2012. Т. 1. С. 196.

² Mirabella N. Concettodella sovraanita nella dottrina di Aristtete. 1941. С. 24.

³ Левин И.Д. Суверенитет. Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С.154.

ждаются еще более глубокие исторические корни данного явления¹. В советское время проблемы различных видов суверенитета – государственного, народного, национального в трудах известных отечественные ученые рассматривались с позиций исключительно марксистско-ленинской теории и философии права.

Современная наука конституционного и международного права предлагает различные конструкции суверенитета от истинных, в известной степени, до спорных. В последние годы проблемы суверенитета все чаще рассматриваются в связи с процессами глобализации, при этом, наряду с позитивными предпосылками будущей судьбы суверенитета, обосновываются и серьезные опасения такой его трансформации, которая может свидетельствовать о его девальвации. К примеру, Н.И. Грачев пишет о том, что «... привилегии фактического суверенитета станут в ближайшее время монополией очень немногих макрорегиональных или мировых держав имперского типа со сложной внутренней организацией (государственным устройством), непременно концентрирующих в своих руках суверенные полномочия внешнеполитического характера. Остальные, формально суверенные государства перестанут, в сущности, быть таковыми»².

Помимо того, что автор предпочитает различать фактический, юридический, внешнеполитический, внутригосударственный аспекты суверенитета, из сказанного вытекает определенный вывод: мировое сообщество, в связи с происходящими интеграционными процессами, находится в преддверии создания «больших политических миров макрорегионального (Европейский Союз) и эксрегионального (США) характера»³.

Такие предположения, высказанные в 2006 году, на наш взгляд, сегодня могут быть, как опровергнуты, так и подтверждены теми событиями, которые наблюдаются в различных регионах планеты. К примеру, совершенно очевидно просматривается тенденция угасания мирового лидерства США, к порогу распада приближается Евросоюз, уже фак-

¹ См. работы дореволюционных авторов: А.С. Яценко, Б.Н. Чичерина, С.А. Алексева, Г.Ф. Шершеневича, Ф.Ф. Кокошкина и др.; в числе ученых советского периода: И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, Э. Тадевосян, Н.А. Ушаков, В.С. Шевцов и др.; современный период: Р. Абдулатипов, И.Н. Барциц, М.В. Глигич-Золотарева, Т.В. Заметина, И.А. Умнова, Л.М. Карапетян, В.В. Иванов, В.С. Хижняк и др.

² Грачев Н.И. Проблемы государственного устройства России в свете тенденций общемирового политического развития // Вестник СГАП. Юбилейный номер. 2006. С 12.

³ Там же. С. 13.

тически и юридически распалась Украина. Наряду с этим усиливаются имеющие большие перспективы межгосударственные связи на евразийском пространстве.

Такие процессы не исключают возможность появления новых форматов демонстрации суверенитета (к примеру, в рамках Таможенного союза). На этом фоне предлагаются обоснования суверенитета политического и экономического, последний, в свою очередь, интегрируется в ресурсно-энергетический, валютно-финансовый, научно-технологический и другие разновидности суверенитета¹. Указанные явления позволяют согласиться с мнением В.С. Хижняк о том, что «западные ученые предрекают закат «государственного суверенитета», вынужденного «делиться» своими полномочиями с международными структурами, неправительственными организациями и др.»².

В итоге наблюдается дисбаланс в соотношении объема суверенных прав разных государств. По этому поводу В.Д. Зорькин отмечает, что «отказ от суверенитета одних на практике лишь укрепляет суверенитет кого-то другого, кто присваивает себе право действовать во имя “всеобщих интересов”», что приводит к различию уровня суверенности государств³. Сегодня доказательством такого дисбаланса служит политика США, проводимая в связи с событиями на Украине.

Но суверенитет имеет не только межгосударственное, но и в не меньшей степени – внутригосударственное значение. Ценность суверенитета определил в своем выступлении на заседании Совета Безопасности РФ 22.07.2014 г. Президент страны В.В. Путин, подчеркнув: «Суверенитет и территориальная целостность – фундаментальные ценности. Речь идёт об обеспечении независимости и единства нашего государства, надёжной защите территории, конституционного строя, своевременной нейтрализации внутренних и внешних угроз. Однако сегодня в мире всё чаще звучит язык ультиматумов и санкций. Само понятие государственного суверенитета размывается»⁴.

¹ Болдырев О.Ю.. Экономический суверенитет государства: элементы и механизмы защиты // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 144-155.

² Хижняк В.С. Проблемы ограничения государственного суверенитета в международных отношениях и национальные интересы РФ // Правоведение . 2011. № 2. С. 105-106. См. так же Mathews J.T. Power Swift // Forcing Affairs, January/February. 1997. P. 15-18.

³ Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы // Журнал Российского права. 2006. № 12. С. 22.

⁴ Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности РФ 22.07.2014 г. [http://truthbox.org/news/geopolitics/...](http://truthbox.org/news/geopolitics/)

В свете сказанного полезным представляется вспомнить о свойствах суверенитета, его видах, субъектах, которые именуются его носителями и источниками, и о других теоретических вопросах. Все вопросы суверенитета в настоящее время требуют либо переосмысления, либо ждут исследовательских разработок, к примеру, таких как концепции «ограниченного», «относительного», «мягкого» суверенитета, проблемы десоверенизации государств и др.¹). Одной из существенных проблем всегда была и остается проблема баланса власти, поскольку борьба за ее обладание фактически прикрывается борьбой за суверенитет.

Исторически сложилось представление о суверенитете как совокупности свойств власти определенной общности людей. Наиболее значительными общностями считаются народ, нация, государство, с учетом этого традиционно определяются и виды суверенитета: народный, национальный, государственный. Краеугольной категорией в характеристиках любого вида суверенитета является власть, и свойства, которые в совокупности образуют содержание суверенитета, являются суверенными свойствами власти. Это такие свойства, как верховенство, единство, неделимость, неограниченность, самостоятельность и независимость. Долгое время традиционная наука строго стояла на страже неизменности и незаменимости этих свойств. Но развитие процессов глобализации привело к существенной трансформации понимания, как самого суверенитета, так и свойств суверенной власти. В глобализирующемся мире изменились механизмы и технологии определения объема власти, овладения ею. Для этого привлекаются изощренные способы и планы под видом разноцветных революций в международных форматах или под видом дефедерализации или полного государственного развала внутри страны.

Поэтому в последние годы в юридической науке предпринимаются настойчивые попытки обоснования нетипичных видов суверенитета, в основу которых положены различные критерии. Кроме названных выше, становится все актуальнее различать суверенитет юридический и фактический, внешнеполитический и внутригосударственный, делимый и неделимый, суверенитет государства и его субъектов. Большую сложность представляют вопросы государственного суверенитета в федера-

¹ См.: Хижняк В.С. Проблемы ограничения государственного суверенитета в международных отношениях и национальные интересы РФ // Правоведение. 2011. № 2. С. 105.

тивных государствах, где постоянные споры возникают по вопросам делимости суверенных полномочий между федерацией и ее субъектами, или же категорического отказа от какой бы то ни было самостоятельности субъектов федерации, поднимаются проблемы дефедерализации, предлагаются более или менее оптимальные модели разграничения предметов ведения и полномочий¹.

Неоценимую помощь в понимании перечисленных аспектов и проблем теории федерализма, в особенности в части, касающейся вопросов суверенитета, по нашему убеждению, способна оказать такая категория как фрактальность.

В правовую науку она привлечена сравнительно недавно, но уже заслужила к себе неподдельный интерес и применяется в сочетании с различными традиционными научными категориями юриспруденции. По происхождению данная категория уходит своими корнями в математику, а точнее – в фрактальную геометрию Бенуа Мандельброта. Термин «фрактал» (от латинского «фрактус» — дробный, нецелый) послужил основой для образования категориального ряда: «фрактальный», «фрактальность», Соединив последнюю с неидеальной размерностью Хаусдорфа — Безиковича, Б. Мандельброт обосновал понятие фрактальной размерности (дробной размерности), с помощью которой появилась возможность различать и индивидуализировать то, что прежде не поддавалось индивидуализации².

По определению Данилова Ю.А. «фрактальная размерность (не только Хаусдорфа — Безиковича, но и любая другая) — это размерность, способная принимать не обязательно целые значения, фрактал — объект с фрактальной размерностью, а фрактальность — свойство объекта быть фракталом или размерности быть фрактальной»³. Категория «фрактальность» открывает перед современными науками о природе и обществе принципиально новые возможности.

¹ Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2012. № 12. С. 45-46, 48-49. О проблемах федерализма см. также: Чиркин В.Е. Федерализм на евразийском пространстве: общее и особенное // Российское правосудие. 2010. № 8. С. 33; Юсубов Э.С. Динамика федерализма в России // Российское правосудие. 2008. № 5. С. 61-65 и др.

² Помимо многочисленных статей перу Бенуа Мандельброта принадлежат три ставшие ныне классическими монографии о фракталах и их роли в математике, естественных и социальных науках: «Фрактальные объекты: форма, случайность и размерность» (1955), «Фракталы: форма, случайность и размерность» (1977) и «Фрактальная геометрия природы» (1982).

³ Данилов Ю.А. Фрактальность // «Знание-сила. 1993. № 5.

Вот как оценил сам Б. Мандельброт в 1984 г. значение своего открытия – понятия дробной размерности, ставшего краеугольным камнем всей фрактальной науки: «Почему геометрию часто называют холодной и сухой? Одна из причин кроется в ее неспособности описывать форму облака, горы, береговой линии или дерева. Облака — не сферы, горы — не конусы, береговые линии — не окружности, древесная кора не гладка, и молния — далеко не прямая... Природа демонстрирует нам не просто более высокий, а совершенно иной уровень сложности»¹.

К этому необходимо добавить, что не только природой, но, прежде всего, обществом демонстрируется на каждом шагу более высокий уровень сложности, и это в равной степени, если не в первую очередь относится к правовым явлениям. Поэтому среди правовых явлений нашлось немало таких, к характеристикам которых применимой оказалось категория фрактальности. Согласимся с мнением Ю.А. Данилова в том, что «фрактальные свойства — не блажь и не плод досужей фантазии математиков. Изучая их, мы учимся различать и предсказывать важные особенности окружающих нас предметов и явлений, которые прежде, если и не игнорировались полностью, то оценивались лишь приблизительно, качественно, на глаз»².

В юридической науке доказательством востребованности свойств фрактальности могут служить ситуации затянувшихся дискуссий и споров, касающихся сложнейших вопросов теории права и государства. В их числе проблемы правопонимания, определение критериев отраслевого строения системы права и законодательства, установление содержания, значения и места международного компонента в национальной правовой системе и др. В науке конституционного права не стихают разногласия по краеугольной проблеме содержания, структуры и особенностей отраслевого предмета правового регулирования, о содержании конституционализма, о соотношении конституции и международного права, о стабильности и динамизме конституции при появлении

¹ Далее цитируемый автор продолжает: «Число различных масштабов длины бесконечно, какую бы цель мы ни преследовали при их описании. Существование таких структур бросает нам вызов, ставя перед необходимостью заняться изучением тех форм, которые Евклид оставил в стороне как лишённые какой бы то ни было правильности, — исследованием морфологии аморфного. Математики уклонились от этого вызова и все более уходили от природы, измышляя теории, не имеющие ни малейшего отношения к тому, что доступно нашему созерцанию и нашим ощущениям».

² Данилов Ю.А. Фрактальность // «Знание-сила. 1993. № 5.

доктрины замещения конституции¹. Открыта дискуссия о ценностных характеристиках конституционного права в целом и др.

И действительно, если внимательно присмотреться и задуматься, то невозможно будет не увидеть ту самую «приблизительность» («на глаз»), о которой упоминает Ю.А. Данилов, не только в решениях, предлагаемых по выше перечисленным проблемам. Обнаруживается она и в сложных проблемах российского федерализма, одной из которых является проблема суверенитета. Значимость и актуальность проблем федерализма как обязательного компонента конституционализма на протяжении всей истории науки конституционного права не снижается, а в современный период их исследование осложнено нарастанием процессов глобализации, углублением общемирового финансово-экономического кризиса, осложнением международной политической обстановки.

Уже дают свои результаты попытки масштабного применения в исследовании федерализма методологии системного анализа. Положено начало формированию фрактального подхода к пониманию признаков федеративной государственности и государствовподобных образований, на основе которого оцениваются такие качества российского государственного устройства как асимметричность и субъектная многоуровневость.

В частности, в конституционно-правовой науке категория фрактальности как интегральное системное качество противопоставляется качеству функциональной анизотропности. Последняя, по мнению Н.М. Добрынина, «характеризуется неравноценностью элементов и связей системы, организационной разносопротивляемостью и разночувствительностью к воздействиям, асимметричностью потенциальных возможностей»². Иными словами, анизотропность дает возможность понять и объяснить асимметричность российского федерализма.

В отличие от этого, свойства фрактальности используются для обоснования федерации как фрактала, при обязательности обладания качествами целого (федерации) его частей – субъектов федерации. Для

¹ См.: Берналь К. Неконституционные поправки к Конституции в судебной практике Колумбии: анализ обоснования и значения доктрины замещения конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2. С. 68-83.

² Добрынин Н.М. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Государство и право. 2012. № 1. С. 16.

Российской Федерации, в структуре которой учреждены шесть видов субъектов, при той нечеткости их конституционно-правового статуса, которая заложена Конституцией России, применение свойств фрактальности представляется весьма полезным.

В.Е. Чиркин предлагает определять федерацию «как регулируемую конституцией форму наиболее сложного государственно-территориального устройства, при которой существуют особые иерархические отношения государства и его составных частей – государственных (государствоподобных) образований, обладающих собственной публичной властью в пределах, установленных федеральной конституцией, самостоятельностью в решении внутренних вопросов, участвующих в решении вопросов федерального значения и несущих ответственность за нарушение федеральной конституции и федеральных законов в форме федерального принуждения»¹.

Уникальность данного определения в том, что в нем сосредоточены не только признаки федеративной государственности², которые посредством фрактальности находят свое воплощение и в субъектах России, но и свойства суверенитета. Поскольку «субъекты федерации при любых условиях должны обладать качеством фрактальности, т.е. свойствами, характерными для всей федерации; они должны формироваться по единым принципам и схемам»³, правомерным является вопрос о такой же обязательности для них обладания свойствами суверенитета.

Если согласиться с мнением Н.М. Добрынина и М.В. Глигич-Золотаревой в том, что «федеративное государство относится к фракталам, поскольку его субъекты в принципе должны обладать в той или иной мере организацией, тождественной организации всей федерации»⁴, то ответ на поставленный вопрос может быть только положительным. Но возникают другие вопросы, вытекающие из характеристик свойств государственного суверенитета.

Прежде всего, интерес представляет вопрос о том, насколько сохраняет свое действие свойство неделимости суверенитета государства как

¹ Чиркин В.Е. Федерализм на евразийском пространстве: общее и особенное // Российское правосудие. 2010. № 8. С. 33.

² Глигич-Золотарева М.В. отмечает, что в работах различных авторов предложено 30 признаков федерации, она же предлагает ограничиться 24 // Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009. С. 54, 597.

³ Добрынин Н.М. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Государство и право. 2012. № 1. С. 16.

⁴ Там же.

целого и в связи с этим является ли категоричной недопустимость признания суверенитета субъектов. Возникшее противоречие требует разрешения. Поскольку мировая практика в лице Конституций Мексики (ст. 40) и Швейцарии (ст. 3), где имеется упоминание о суверенитете субъектов этих стран, знает примеры конституционного провозглашения и учреждения наличия суверенитета субъектов федерации, пусть даже «в своих внутренних делах и в рамках федеральной конституции»¹, следует согласиться с мнением В.Е. Чиркина в том, что «субъекты федерации как публично-правовые образования обладают определенной властью»², которая, как мы уже говорили, является заглавной в определении суверенитета.

Субъекты России, как известно, действительно наделены в рамках федеральной Конституции, федерального и регионального законодательства властью, характеризуемой определенной самостоятельностью, ограниченной территориальными пределами функционирования органов государственной власти субъектов. Они имеют право на самостоятельное установление системы этих органов в соответствии с общефедеральными принципами. Органы власти субъектов наделены соответствующей компетенцией. Кроме того, имеется еще ряд подтверждений субъектовой самостоятельности, наличия у них признаков, позволяющих определять их в качестве публично-правовых (государствоподобных) образований ранга субъектов федерации (статус субъектовой территории, законодательства, языковой иммунитет, индивидуальность субъектовой символики и др.).

По совокупности сказанного вышеназванное противоречие может быть разрешено путем обоснования такого вида суверенитета как субъектовый. И такое решение становится возможным на основе и с учетом свойств фрактальности, которая дает возможность соотносить размеры власти государственной и публичной, различия между которыми наукой доказаны. Первая распространяется на всю территорию страны и на все население государства, носителем второй является население соответствующего субъекта, и распространяется она на его территорию.

Таким образом, фрактальность позволяет нивелировать как структуру Российской Федерации в целом (систематизацию ее федерализма³),

¹ Чиркин В.Е. Федерализм на евразийском пространстве: общее и особенное // Российское правосудие. 2010. № 8. С. 34.

² Там же.

³ См.: Глигич-Золотарева М.В. Систематизация федерализма. Опыт системного подхода к теории и практике государственно-территориального устройства России. Саарбрюккен. 2011. С. 162-163.

так и многообразие видов (дробность) субъектов России, недостаточно обоснованную и логически незавершенную модель их формирования, компетенционные и иные различия, разнообразие форматов применения федерального бюджетного регулирования и методик распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ¹ и другие нюансы, создающие «определенные сложности для развития страны»².

Решение проблем модернизации государственного устройства современной России, смена вектора его развития, обеспечение баланса процессов федерализации (в равной степени централизации или децентрализации) должны базироваться на основе свойств фрактальности, качествами которой обладают все субъекты Российской Федерации. Именно фрактальность предлагает определенные способы выравнивания неидеальной размерности субъектов России, при сохранении единообразия принципов структурирования фракталов, которые должны быть однотипными с системой в целом.

Соотношение свойств фрактальности и свойств суверенитета делает возможным создание оптимально эффективной модели разграничения власти в федеративном государстве – государственной власти, являющейся главным камнем преткновения в конституционно-правовом регулировании вопросов суверенитета федерации и ее субъектов. Эффективность такой модели может быть достигнута при выполнении следующих условий:

а) соблюдение принципов нецелесообразности, нежелательности и недопустимости деления государственного суверенитета между федеральным и региональным уровнями;

б) создание возможностей достижения компетенционного компромисса между разными уровнями государственной власти, учрежденными Конституцией Российской Федерации;

в) признание допустимости наличия субъектового суверенитета, как одного из видовых характеристик суверенитета как явления реальной действительности.

¹ См.: Заметина Т.В., Кабышев В.Т., Пихов А.Х. Северный Кавказ: конституционно-правовые вопросы модернизации // Правоведение. 2011. № 2. С.

² Чиркин В.Е. Федерализм на евразийском пространстве: общее и особенное // Российское правосудие. 2010. № 8. С. 32.

Куксин Иван Николаевич,
д.ю.н. проф., заслуженный юрист России,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

О ПОНЯТИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ ПРАВА В КОНТЕКСТЕ УКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА¹

В числе публичных механизмов обеспечения государственного суверенитета особое место занимает законодательство, база которого признанно отражается в конституции государства. От эффективности реализации законодательства во многом зависит защищенность суверенитета. По словам Г.В. Мальцева, над суверенной властью государства не стоят законы иной власти². Это значит, что никто не может издавать в отношении суверенной власти обязательные приказы и принудительно их обеспечивать.

Разработка проблемы определения эффективности законодательства, правовых норм относится к 60-м годам XX столетия. Это объясняется тем, что в указанный период наступил новый этап в либерализации общественных отношений. Данное обстоятельство позволило принять в 1958 году новые Основы законодательства Союза ССР и союзных республик по судостроительству, Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. В 1961 г. издаются Основы гражданского законодательства и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. На их основе РСФСР принимает собственные кодифицированные акты: в 1960 г. – Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы и Закон «О судостроительстве», в 1964 г. – Гражданский и Гражданский процессуальный кодексы. В этой связи одной из основных задач, стоящей перед юридической наукой, являлась подготовка научно обоснованных рекомендаций по подготовке и совершенствованию советского законодательства. Эта деятельность потребовала предварительного осмысления подходов к оценке социальной эффективности тех правовых норм, которые предполагалось совершенствовать. Именно в этот период закладывается начало на систематической основе исследовать отдельные сферы правового регулирования (трудо-

¹ «Данная работа выполнена с использованием Справочной Правовой Системы Консультант-Плюс».

² См.: Мальцев Г.В. О распределении власти в обществе // Политика и общество. 2009. № 10. С. 14.

вое, семейное, уголовное право)¹. Все это предопределило необходимость разработки основ методологии изучения эффективности правовых норм для проведения соответствующих исследований в различных отраслях права по единообразной методике.

Среди первых ученых, положивших начало разработки методологии изучения оценки эффективности права, следует отметить С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, В.В. Глазырина, В.П. Казимирчука, Д.А. Керимова, В.Н. Кудрявцева, Б.М. Лазарева, В.В. Лапаеву, В.И. Никитинского, А.С. Пашкова, А.С. Пиголкина, И.С. Самощенко, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Л.С. Явича и др.²

Анализ доктринальной литературы, посвященной проблеме изучения эффективности правовых норм, показывает, что она по-прежнему находится в центре внимания ученых и практиков³. Это объясняется тем, что формирование новой российской правовой системы, на основе принятой в 1993 году Конституции Российской Федерации, обязывает законодателя осуществлять мониторинг за действием принятых законов, чтобы вовремя осуществлять их корректировку. Для этого юридическая наука должна предлагать законодателю методологический и фактологический материал. Это позволяет правотворческим органам, прежде чем заниматься подготовкой новых нормативных правовых актов, осуществлять наблюдение за действием уже принятых законов. Таким образом, дать информацию об эффективности законов, об их влиянии на волю и сознание людей – значит, во многом предопределить успех будущих нормативных правовых актов.

Когда речь идет о выработке методики изучения эффективности правовых явлений возникает вопрос: эффективность чего изучает ис-

¹ См. напр.: Злобин Г.А. О методологии изучения эффективности уголовного наказания в советском уголовном праве и криминологии // Вопросы предупреждения преступности. Вып. 1. 1965. С. 60; Глазырин В.В., Лаптева В.В. Эффективность норм о материальной ответственности. – Труды ВНИИСЗ, М., 1978. №12; Курагин Г.Г., Попов Л.Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций. // Правоведение, 1974. №4; Смирнов О.В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии. М., 1968.

² См., напр., Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. М., 1980; Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993; Павлодский Е.А. Определение эффективности правовых норм с помощью корреляционного анализа // Эффективность закона (методология и конкретные исследования). М., 1997. Марочкин С.Ю. Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск, 1998 и др.

³ Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права. СПб, 2009; Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом. // «Журнал российского права», 2005, № 4; Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм. «Журнал российского права», 2008, № 8 и др.

следователь – «эффективность в праве», «эффективность права» или «эффективность норм права» («норм законодательства»? Представляется, что постановка этого вопроса носит не только теоретический, но и сугубо практический характер.

На уровне теоретического исследования о соотношении этих понятий заслуживает внимания предложенный С.А. Жинкиным подход, согласно которому термин «эффективность в праве» является предельно широкой категорией. Что касается понятий «эффективность права» и «эффективность норм права» их следует четко разграничивать и не допускать смешения¹. Выяснения соотношения указанных понятий имеет принципиальное значение. Что изучает в конечном итоге исследователь: уровень эффективности права или уровень эффективности норм законодательства?

Если исходить из понимания права как системы общеобязательных, установленных и обеспечиваемых государством норм, предназначенных для регулирования отношений в обществе, то очевидно речь идет об изучении эффективности норм законодательства.

Однако современная трактовка права сводится не только к системе норм, исходящих от государства. По утверждению Г.В. Мальцева, «Сейчас трудно предсказать детально каким оно будет в XXI веке, но ясно, что понимание права ... будет основано на интеграции общественного и естественного знания, на существенно переосмыслении привычных для нас представлений о связях общества, природы, космоса, биологического и социального, рационального и иррационального»². Но уже сегодня право рассматривается как социально-духовный регулятор, многогранное и многоаспектное явление. Следовательно, та часть норм, которая содержится в нормативных актах, представляют собой нормы законодательства. При таком подходе следует ограничивать право как явление культуры, социально-духовного регулятора общественной жизни от «норм права, которые в данном контексте правильнее называть нормами законодательства»³. Итак, основным ведущим элементом в триаде «эффективность в праве», «эффективность права» и «эффективность правовых норм» является понятие «эффективность правовых норм». Таким образом, одним из основных вопросов, который является дискуссионным в связи с разработкой методологии изучения

¹ Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права. СПб, 2009. С.20, 29.

² Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С.408.

³ Жинкин С.А. Указ. соч. С.33.

эффективности законодательства, является содержание понятия «эффективность правовых норм».

С момента начала научных исследований, имевшим предметом выработку определения понятия «эффективности правовых норм» («эффективность права»), можно выделить несколько точек зрения, так как среди ученых-юристов нет еще полного единства взглядов на проблему, что следует понимать под эффективностью правовых норм. Анализируя научные подходы, изложенные в научных статьях 60-х годов XX столетия видно, что ученые-юристы, разрабатывая методологию изучения эффективности законодательства, понятия «эффективность правовых норм» и «эффективность права» не разрывали.

Если обобщить различные подходы к определению эффективности норм права (например, на первых порах, когда правовая наука еще только начинала обсуждение указанной проблемы, это понятие полностью или частично отождествлялось с оптимальностью, правильностью, обособленностью, целесообразностью самих норм права¹; эффективность права также трактовалась как результат его действия, как оптимальное достижение целей лежащих в основе соответствующих норм², некоторые авторы включали в указанное понятие все результаты действия права, другие только те, которые полезны для общества³), то наиболее разработанной в теоретическом плане является концепция, основана на соотношении между фактически достигнутым результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие нормы. Доказательством такого утверждения являются то обстоятельство, что любая правовая норма принимается ради того, чтобы обеспечить определенные, заранее запланированные изменения или закрепление в правовых отношениях. Давать оценку результатов действия правовых норм можно только на основе их сопоставления с прогнозируемыми, т.е. степенью достижения соответствующих целей правового регулирования.

Таким образом, обобщая подходы различных авторов по вопросу, что следует понимать под эффективностью норм права, можно утверждать, что данное понятие может быть определено как соотношение

¹ Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960

² См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966; Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. М., 1963. №1.

³ См.: Пашков А.С. Чечет Д.М. Эффективность правового регулирования и методы его выявления // Советское государство и право. 1965. №8.; Самощенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 18. М., 1969.

между фактическим результатом действия правовых норм и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы приняты¹.

В чем ценность такого определения? Оно указывает на необходимость сравнения, сопоставления полученного результата с социальной целью. В тоже время данное определение нельзя рассматривать в качестве измерительного инструмента. Оно служит лишь методологической основой для подхода к изучению проблемы эффективности норм права.

Мархгейм Марина Васильевна,
д.ю.н., проф., заведующая кафедрой
конституционного и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТРАЕКТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Суверенитет относится к числу тех категорий, которые неизменно привлекают внимание ученых – представителей различных гуманитарных наук. Прикладываются усилия по его понятийному уточнению, содержательному раскрытию, субъектной принадлежности, видовому анализу и т.п. Наиболее ёмко данные аспекты суверенитета рассматриваются юридической наукой, помимо прочего, потому, что через их понимание формируются публичные механизмы его охраны и защиты². Предлагаем обратиться к исследованию доктринальных и конституционных траекторий именно государственного суверенитета.

Суверенитет относится к тем атрибутам государства, по поводу которых сформировался относительный доктринальный консенсус. Можно утверждать, что государство опосредуется совокупностью материальных (территория и население) и «абстрактных» (власть, суверенитет) признаков. При этом собственно суверенитет делает государство государством, а претензия на суверенитет опосредует возникновение нового.

По мнению В.Д. Зорькина, суверенитет позволяет государству

¹ Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. – М.: Юрид. лит., 1980. – С.22.

² См., например: Иванов В. Теория государства. – М.: Территория будущего, 2010. 272 с.; Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма, 2011. 144 с.; Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2013. 400 с.; Тихомиров Ю.А. Государство: монография. М.: Норма, 2013. 320 с.; Ханс-Адам II Государство в третьем тысячелетии / Ханс-Адам II, Правящий Князь Лихтенштейна; [пер. с англ. – А.Б. Мухаметшин]. М.: Инфротропик Медиа, 2012. 320 с.

обеспечивать верховенство в его собственных пределах, независимость и самостоятельность во внешних и внутренних делах¹. В этой связи может сложиться представление о существовании «внутреннего» и «внешнего» суверенитета. В рамках процессов интеграции и глобализации государствам предлагается все в большей мере ограничивать свой суверенитет путем согласия передать часть своих полномочий органам и организациям политического, военного, экономического, правозащитного, иного толка. Оказавшись ограниченными в своих действиях скрепленными договоренностями, государство утрачивает возможность быть корректно сравненным с другим государством по критерию «суверенного равенства», который в качестве принципиальной позиции отражен в Уставе ООН. Получается, что для государства-члена какого-либо альянса возможность действовать независимо, самостоятельно, а, значит, суверенно, превращается из признанного публично-правового свойства в политически опосредованную целесообразность. Следовательно, государство не может действовать сообразно своим национальным интересам, а подвержено влиянию неких иных факторов. Примеров этому в истории и современности достаточно много. По словам Г.В. Мальцева, суверенная власть – это конечная власть в пределах государства, выше нее нет никакой властной инстанции, над ней не стоят законы иной власти², то есть никто не может издавать в отношении суверенной власти обязательные приказы и принудительно их обеспечивать. Наоборот, в случае нарушений установленного государственной властью порядка все субъекты обращаются именно к ней за защитой своих прав.

Применительно к данному тезису считаем необходимым привести позицию К. Шмитта, который утверждал, что суверен тот, «кто принимает решение о чрезвычайном положении»³, «в чьей компетенции должен быть случай, для которого не предусмотрена никакая компетенция»⁴. Понимая чрезвычайное положение не как специальный режим, а как «приостановление действия всего существующего порядка», он считал, что правопорядок при этом отсутствует, тогда как государство продолжает существовать в силу так называемого права на самосохранение.

¹ Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. 2004. Т.2. № 3. С.1.

² Мальцев Г.В. О распределении власти в обществе // Политика и общество. 2009. № 10. С. 14.

³ Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете. М., 2000. С.15.

⁴ Шмитт К. Указ. соч. С.22.

При этом исключительный случай также остается доступным для юридического познания, потому что оба элемента и норма, и решение остаются в рамках юридического. Суверен создает и гарантирует ситуацию как целое в ее тотальности. Он обладает монополией этого последнего решения. В этом, по мнению К. Шмитта, состоит «сущность государственного суверенитета, который, таким образом, юридически должен правильно определяться не как властная монополия или монополия принуждения, а как монополия решения... Исключительный случай выявляет сущность государственного авторитета яснее всего. Здесь решение обособляется от правовой нормы и (сформулируем парадоксально) авторитет доказывает, что ему, чтобы создать право, нет нужды иметь право»¹.

Полагаем, что в современных условиях позиция В. Иванова относительно того, что «традиционные» определения суверенитета следует корректировать с учетом децизионистской (от англ. decision – решение – *уточнение наше*) доктрины Карла Шмитта, заслуживает внимания².

Рассмотрим устоявшиеся подходы к трактовке государственного суверенитета.

Автор термина «суверенитет» Ж. Боден раскрывал его через государственную власть, обладающую особыми характеристиками постоянства, непроемкости, неподотчетности суверена кому бы то ни было, выражающими, по существу, верховенство этой власти. Аналогично рассуждали о верховной власти Г. Гроций и Б. Спиноза, меняя лишь ее носителя или условия осуществления; Т. Гоббс, Дж. Локк и Ж.-Ж. Руссо.

В среде отечественных государствоведов XIX – нач. XX вв. не было понятийного единодушия по поводу суверенитета. При этом Л.А. Тихомиров, Е.Н. Трубецкой, Б.Н. Чичерин, рассуждения о государстве связывали с вопросом о его власти, наделяя качествами верховенства, независимости, самостоятельности³.

Пониманию суверенитета обращались в своем научном творчестве Н.И. Палиенко (суверенитет как «характер, свойство власти, в силу которого она является высшею, независимою правовую властью», которая

¹ Шмитт К. Указ. соч. С.25-26.

² Иванов В. Теория государства. – М.: Территория будущего, 2010. С.16.

³ Тихомиров Л.А. Единоличная власть как принцип государственного строения. М.: Трим, 1993. С. 40-43; Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1917. С. 225-226; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1: Общее государственное право. М.: Типо-литография Т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1894. С. 58-78.

«может принадлежать только государству»¹), Г.Ф. Шершеневич («суверенитет есть необходимое свойство государственной власти», выражающее её независимость извне и верховенство внутри²), А.С. Яценко. Н.И. («из ряда других политических союзов государство выделяется издавна суверенитетом объединяющей его власти»; суверенная власть выступает как высшая, которая «имеет право над пределами своей компетенции», «юридически-самоопределяющаяся»³).

Суверенитет как «состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств», органически присущие государственной власти свойства верховенства и независимости определяли И.Д. Левин⁴ и В.С. Шевцов⁵. Аналогичный подход к пониманию суверенитета в трудах отечественных ученых-юристов сохраняется⁶.

В зарубежной правовой мысли государственный суверенитет определялся как отрицание подчинения или ограничения государства другой властью (Г. Еллинек⁷), как повелевающая власть государства, которая складывается из власти хотеть (выражать свою волю) и независимой власти повелевать (Л. Дюги)⁸.

Считаем необходимым подчеркнуть, что суверенитет принадлежит всему государству. Он, как и власть, атрибут государства, поэтому рассматривать их целесообразно в совокупности. Именно такой признак

¹ Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. Ярославль: Типография Губернского правления, 1903. С.438.

² Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. 1: Часть теоретическая. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911. С. 215.

³ Яценко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. Т. 1. Изд. 2-е. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. С. 196, 218-219.

⁴ Левин И.Д. Суверенитет: монография. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 39.

⁵ Шевцов В.С. Суверенитет советского государства / В.С. Шевцов. – М.: Юридическая литература, 1972. С.71.

⁶ См., например: Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: монография. М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. С. 36-98; Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 2-6; Кузьмин Э.Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 84; Макуев Р.Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета // Государство и право. 2008. № 9. С. 24; Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе: монография / под ред. А.К. Сквоикова, И.В. Яковюка. М.: ООО «НИПКЦ Восход – А», 2010. С. 19.

⁷ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2004. С. 457-466.

⁸ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства: монография. – М.: ИНФРА-М, 2013. С.77.

государства, как суверенитет, делает власть государственной, а потому государственная власть не может быть несuverенной. Поддерживаем мнение С.А. Авакьяна, согласно которому суверенитет государства предполагает суверенитет государственной власти, а их искусственное разделение представляется «надуманным»¹.

Отметим, что верховенство власти в сопряжении с суверенитетом государства не сводится к конкретному объему государственно-властных полномочий. При этом пока государственная власть может менять установленный ею набор и порядок осуществления властных полномочий, она остается верховной и суверенной. В этой связи заслуживает упоминания мнение А.А. Чобан, согласно которому «суверенитет зависит не от объема осуществляемых властью функций, а от свободы государства возлагать на себя те или иные полномочия или отказываться от них»².

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, уважение государственного суверенитета выражается в том, что международные обязательства принимаются посредством согласования позиций суверенных государств, воли которых юридически равноправны³. При этом нельзя не брать во внимание, что в современном мире все государства связаны определенным набором обязательств, исходящих из общепризнанных принципов международного права, в числе которых запрет агрессии, уважение прав человека и суверенитета других государств. За их нарушение международное сообщество предусмотрело возможность применения принудительных мер. Этим, по замыслу, должны быть связаны в равной степени все существующие государства, что делало бы их равными в юридическом положении. Однако политика двойных стандартов ставит исходную международно-правовую идею и норму под сомнение. Это отбрасывает заметную тень на международное право, трактуемое, помимо прочего, как согласованная добрая воля суверенных государств, равно как и на универсальные международно-правовые институты, призванные отстаивать общие интересы, а не обслуживать

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс в 2 т. Т. 1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 363.

² Чобан А.А. Государственный суверенитет: теоретико-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. С. 8.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации - Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

«известного заказчика». Отсюда почва для выводов о том, что суверенитет носит лишь формально-юридический характер, реального (фактического, политического) суверенитета, в особенности во внешнем аспекте, у большинства государств нет¹. При этом экономическая мощь, военная сила и ресурсы государства выступают важными гарантиями суверенитета, но не определяют и не подменяют его.

Суверенитет, будучи атрибутом государства, не обязательно упоминается в конституциях стран, что не делает их не суверенными. Положения о суверенитете оказываются в конституции страны по ее усмотрению. Российская Федерация посчитала это необходимым, в силу чего в ее Конституции определено, что источником суверенитета в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), что суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4). Меры по охране суверенитета нашей страны принимает Президент (ч. 2 ст. 80). Помимо этого указывается, что Россия обладает суверенными правами на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, которые реализуются в соответствии с федеральными законами и нормами международного права (ч. 2 ст. 67).

Государства Европы могут быть отнесены к одной из двух групп – упоминающие о суверенитете в своих конституционных актах и не упоминающие о нем. В первой группе конституционные нормы о суверенитете выражены в разных лексических формах, но одинаково по своей сути: государство суверенно, независимо, свободно, едино и неделимо, обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории и конституционного строя².

Во второй менее многочисленной группе стран о суверенитете в конституционном формате речи не идет. Это, в частности, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Швеция³.

В юридической науке помимо рассмотрения суверенитета в качестве сущностного признака государства⁴, он предстает и как принцип

¹ Иванов В. К критике современной теории государства. М.: Территория будущего, 2008. С. 11-23; Кокошин А. Реальный суверенитет. М.: Европа, С. 42-53; Коломер Ж.М. Великие империи, малые нации: Неясное будущее суверенного государства // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: реферативный журнал. 2011. № 1. С. 11-17.

² См., например: Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Норма – Инфра-М, 1999. С.245; Конституция Испании // Там же. С.371; Конституция Итальянской Республики // Там же. С. 423; Конституция Португальской республики // там же. С. 521; Конституция Финляндии // Там же. С. 613.

³ Конституции государств Европейского Союза. – М.: Норма – Инфра-М, 1999.

⁴ См., например: Бредихин А.Л. Указ. соч. С. 5; Чиркин В.Е. Современное государство: моногра-

права¹. Конституционные принципы, к числу которых относится принцип суверенитета, представляют собой «базовые мировоззренческие юридические предписания», «общие исходные идеи», «руководящие начала права»², в которых выражается учредительная природа конституции, закрепляются основы организации власти государства³.

Полагаем, что продуктивно рассматривать принцип суверенитета с аксиологических позиций. Суверенитет России наряду с демократической государственностью, государственным единством (В.Е. Чиркин⁴), свободным человеком, целостностью демократического социального правового государства (Б.С. Эбзеев⁵), народовластием (В.Д. Зорькин⁶) отнесен к числу базовых, конституционно значимых ценностей.

Таким образом, государственный суверенитет продолжает свое движение в доктринальном и конституционном смыслах, оставляя интересные смысловые и практические траектории через века и континенты. Прирастая идейными и формальными находками, государственный суверенитет укрепляет позиции как аксиологическая константа, которую еще предстоит постичь.

Олейник Николай Николаевич,
д.и.н., проф., профессор кафедры
конституционного и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

НЕОДНОРОДНОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ КАК ФАКТОР ПОТЕНЦИАЛЬНОГО КОНФЛИКТА

Различия между Востоком и Западом Украины разительны. Чтобы выяснить их глубину, прежде всего, необходимо обратиться к истории.

О жизни украинцев в империи Габсбургов можно сказать одним

фия. М.: Международные отношения, 2001. С. 15.

¹ См., например: Ереклинцева Е.В. Проблемы определения суверенитета в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 3-8; Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 2-6; Левин И.Д. Указ. соч. С. 11-18.

² Гаджиев Г. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 22-24.

³ Абрамова О.К. Конституционные ценности как особая форма выражения права // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 24-25.

⁴ Чиркин В.Е. Двадцать лет Конституции России // Гражданин и право. 2013. № 11. С. 15.

⁵ Эбзеев Б.С. Указ. соч. М.: Проспект, 2014. С. 6.

⁶ Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 15.

словом: бедность. Гористый рельеф, малые земельные наделы усложняли земледелие, а постоянный гнёт польской шляхты доводил крестьян до полного измождения. Не лучше жилось и населению маленьких, грязных галицких местечек, особенно после того как разделы Польши отрезали их от традиционных рынков сбыта в Украине. Стоит ли удивляться, что Галичина пользовалась в империи репутацией одной из самых бедных, захудалых окраин. Так, если в 1819 г. средний надел крестьянина в Восточной Галичине составлял 14 акров, то в 1848 г. – уже 9,6, а размеры среднего поместья за те же годы увеличились с 1051 до 1400 акров. Короче говоря, это было то самое общество, в котором богатые неуклонно богатели, а бедные беднели. 3,5 тыс. глухих деревень, почти полное отсутствие проезжих дорог, примитивные методы ведения хозяйства – вот что такое Восточная Галичина того времени. Не удивительно, что и урожаи были здесь, как правило, раза в три меньше тех, что выращивали в Чехии или Австрии, а рацион крестьянина (картошка да капуста) составлял лишь около половины рациона западного европейца. В голодные годы люди здесь просто вымирали. Между 1830 и 1850 гг. смертность в Восточной Галичине превышала рождаемость. Соответственно средняя продолжительность жизни западно-украинского крестьянина была крайне низкой – от 30 до 40 лет.

Разумеется, не все западные украинцы были крестьянами. И если искать среди западно-украинского общества какого-либо рода элиту, то за неимением лучшей придётся остановиться на греко-католическом духовенстве. В преимущественно крестьянском обществе духовенство выбилось в элиту, как говорится, на безрыбье, заменив естественное при данном общественном устройстве элитарное сословие – украинское дворянство, которое ещё в XVI-XVII вв. отказалось от своего народа, полонизировалось, и перешло в католицизм. Вместо дворянских династий, веками связанных со своим «родовым гнездом», в Западной Украине появляются «династии» местных священников. В XIX в. западно-украинское общество состояло всего лишь из двух сословий – крестьянской массы и небольшой касты священников. Западные украинцы не только не имели своего собственного дворянства, но и среди горожан были представлены в ещё более мизерных пропорциях, чем украинцы Российской империи. Всё это дало основания некоторым историкам рассматривать западно-украинское общество XIX в. как. «социально

неполноценное».

Основания эти нельзя не признать достаточно серьёзными. В самом деле, отсутствие дворянства в то время практически закрывало доступ к политической власти, без городов же не развивались промышленность и торговля.

В отличие от той части Украины, что вошла в состав Российской империи, Восточная Галичина не имела ни целины, которую можно было бы освоить, ни выхода к морю, который способствовал бы развитию торговли. А в отличие от Западной Европы, где массы крестьян уходили в города, которые нуждались в рабочих руках, даже те города Галичины, что можно было назвать городами (а таких уже было около 60), пребывали в глубоком застое. Короче говоря, возможности хозяйственного развития в этом регионе были весьма и весьма ограничены. Более того, экономическая политика Вены лишь обострила его проблемы, ибо она преследовала цель в основном сохранить аграрный характер восточной части империи и способствовать промышленному развитию лишь западных регионов, прежде всего Австрии и Чехии. При такой политике Галичина была обречена оставаться лишь сырьевым придатком и рынком сбыта готовой продукции, т.е. фактически внутренней колонией более развитых западных провинций империй.

Тот надел пахотной земли, который достался каждому крестьянину в результате всех реформ, представлял собой лишь жалкий клочок, на 70% это были участки размером менее 14 акров. Владея таким земельным участком, средняя семья едва могла сводить концы с концами.

Особенность Украины диктовалась принятыми здесь формами землевладения. В России, где более 95% крестьян жили общинами, они несли коллективную ответственность за новообретённые земли, а плата за них входила в обязанность общины. В Украине же общинные владения были редкостью. Около 85% крестьян Правобережья и почти 70% Левобережья вели единоличное хозяйство. Поэтому большинство украинских крестьянских семей получали индивидуальное право на землю и несли личную ответственность за выплату долга. Так укреплялась и без того сильная привязанность украинских крестьян к частной собственности, отличавшая их от крестьян в России.

В Украине рабочие в сколько-нибудь заметном количестве появляются лишь с середины XIX в. Поначалу большинство из них были за-

действованы в пищевой промышленности, прежде всего на сахарных заводах Правобережья. Но там ещё не было, как правило, пролетариев в строгом смысле слова: по большей части это были сезонные рабочие, в определённое время года вновь возвращавшиеся в свои села и обрабатывавшие свои земли.

Однако в тяжелой промышленности, особенно в Донбассе и Кривбассе, уже появлялся настоящий пролетариат. Именно здесь был самый высокий процент не только постоянных, но и потомственных рабочих.

Галицкие украинцы оставались всецело аграрным народом. В 1900 г. около 95% из них было занято в сельском хозяйстве, лишь около 1% - в промышленности (какой бы малой она ни была) и всего 0,2% - в торговле. Украинская интеллигенция включая священников, была немногочисленной - от 12 до 15 тыс. человек.

В 1859 г. средний крестьянский надел в Восточной Галичине составлял 12 акров (4,8 га), в 1880 г. - уже 7 акров (2,8 га), а в 1902 г. 6 акров (2,4 га).

Говоря иначе, удельный вес крестьян, которых можно было считать бедными (т.е. владевших менее 12 акрами земли), возрос с 66% в 1859 г. до 80% в 1902 г. Главной причиной уменьшения крестьянских наделов были их переделы между детьми владельца: в средней крестьянской семье обычно было до четырёх детей. С уменьшением крестьянского землевладения крупные владения увеличивались, поскольку их собственники скупали земли крестьян, которые уже не могли прокормиться со своих крошечных участков. Таким образом, Восточная Галичина была краем, где около 40% пахотных земель принадлежали 2,4 тыс. крупных землевладельцев, а на сотни тысяч крестьян с их крохотными наделами приходилось 60% обрабатываемой земли. Только около 10% населения Галичины проживало в городах.

К 1902 г. в провинции насчитывалось около 230 тыс. постоянных сезонных рабочих. Из них 18% были украинцы, 24% - евреи, 58% - поляки. Как и в российской Украине, этот очень «молодой» слой сохранял сильные связи с селом, и многие украинские и польские рабочие возвращались к сельскому хозяйству, отработав часть года в промышленности.

Несмотря на все свои усилия, в начале XX в. западные украинцы в

целом ещё увязали в нищете, неграмотность оставалась распространённым явлением, а уровень национального самосознания большей части крестьянства был нулевым.

Крестьяне страдали не столько от безработицы, сколько от катастрофического падения их доходов, вызванного резким снижением спроса на сельскохозяйственную продукцию. В годы Кризиса чистая прибыль с одного акра (0,4 га) в мелких крестьянских хозяйствах снизилась на 70-80%.

Украинские земли, составлявшие около 25% территории Польши, оставались слабо развитыми аграрными окраинами или внутренней колонией, дешёвым сырьевым придатком центральных польских земель, откуда сюда поставлялась весьма дорогая готовая продукция.

Украина была ярко выраженным аграрным районом даже по польским понятиям: около 80% её населения составляло крестьянство (у поляков в среднем 50%) и только 8% – промышленные рабочие (у поляков – 20%). Эти структурные диспропорции были не единственными проблемами, основные экономические проблемы, которые оставались неразрешёнными ещё с довоенных времён, касались сельского хозяйства; главными из них были аграрное перенаселение и малоземельность крестьянских хозяйств. Эта проблема особенно острой была в Галичине, где свыше 75% крестьянских наделов не превышали своими размерами 10 акров (около 4 га).

В уменьшении аграрной перенаселённости снизилась роль эмиграции, поскольку Соединённые Штаты и в меньшей степени Канада сократили эмиграционные квоты. В результате за это время эмигрировало в Америку всего 170 тыс. западных украинцев.

Всего лишь около 135 тыс. западных украинцев было занято в промышленности, главным образом лесной и нефтедобывающей. По оценкам польских исследователей, в 1930-е годы в составе занятого западноукраинского населения интеллигенция составляла 1% (15 тыс. человек).

Галичина в XIX – первой половине XX вв. представляла собой своеобразный конан-дойлевский «Затерянный мир» – в том смысле, что мощные цивилизационные процессы обошли стороной эту гористую территорию.

Поляки развивали в основном систему начального образования, особенно в таких отсталых районах, как Волынь, Полесье и Холмщина;

к 1930-м годам неграмотность на украинских территориях Польши уменьшилась до 28% (на Волыни её уровень оставался более высоким).

Из более чем 2400 украинских начальных школ, действовавших в Восточной Галичине в 1912 г., в 1937 г. оставалось только 352. На Волыни за тот же период количество украинских школ уменьшилось с 440 до восьми. В области среднего образования ситуация складывалась не менее печальная: в 1931 г. одна польская гимназия приходилась на 16 тыс. человек, а одна украинская на 230 тыс.

Ни Донцов, ни другие идеологи движения не имели чётких представлений о типе государства и характере общества, которые будут установлены после достижения независимости. Они мало что могли сказать и о его социально-экономическом устройстве, отмечая только, что в своей основе, оно будет аграрным, а отношения в нём будут строиться на сотрудничестве государства, кооперативов и частного капитала. В основу политической системы закладывался, принцип правления одной партии – националистической. Иерархия «борцов», или «лучших людей», составляли костяк и руководство этой партии. Во главе движения и будущего государства стоял верховный лидер – вождь, обладавший неограниченной и неоспоримой властью.

Совершенно очевидно, что украинский интегральный национализм нёс в себе элементы фашизма и тоталитаризма. Политически это был даже не столько тоталитарный, сколько протототалитарный режим – с той лишь разницей, что протототалитарные режимы были присущи европейским странам в XV-XVI веках. Подобные тенденции в 1920-е годы имели широкое распространение в Европе, а их влияние, в особенности итальянского фашизма, было особенно ощутимо в Восточной Европе. Однако, как отмечал Иван Лысяк-Рудницкий, западный фашизм, возникший в городской, промышленной среде, не состоял в близком родстве с украинским праворадикальным национализмом. Последний был гораздо ближе к праворадикальным движениям, возникшим в аграрных восточноевропейских странах, таким как «Железная гвардия» в Румынии, «Усташи» в Хорватии, «Стрела и крест» в Венгрии и соответствующие движения в Словакии и Польше.

После 17 сентября 1939 г. новый режим старался выглядеть демократическим. 22 октября 1939 г. он организовал выборы, на которых население было вынуждено голосовать за единственный список канди-

датов – сторонников аннексии Западной Украины Советским Союзом. Не удивительно, что около 93% проголосовали так, как этого хотел режим. Наиболее популярным мероприятием стала экспроприация советской властью польских крупных землевладений и обещание передела их между крестьянами.

Земли, экспроприированные у польских помещиков и «розданные» беднейшим крестьянам, вдруг понадобились для создания колхозов, и около 13% этих земель было коллективизировано. После этого большинство крестьянства, и раньше не пылавшего любовью к Советам, окончательно отвернулось от нового режима.

Локальность действий УПА и то, что основная борьба шла за землю подводят к мысли о том, что всё это органично вписывается в рамки обыкновенной крестьянской войны – с той лишь разницей, что крестьянские (войны проходили в X VII- XVIII вв. В этом плане Галичина задержалась в своём развитии как минимум на два с половиной столетия.

К величайшему огорчению поляков, Сталину удалось убедить Англию и США признать аннексию Советским Союзом большей части Галичины и Волыни – обладание Западной Украиной давало СССР удобную стратегическую позицию относительно Польши, Венгрии и Чехословакии.

Сталинские геополитические планы привели к объединению фактически двух народов в одном государстве – как результат такой политики Юг и Восток испытывают на себе процесс построения идентичности по «западноукраинскому образцу».

Меньше 20 лет назад экономика Украины занимала 8 место в мире. Благополучие Юга и Востока Украины базировалось на индустриальной, экономической основе. Эффективное функционирование индустриальных областей возможно лишь в тесной связи с партнёрами в СНГ. Партия Регионов даёт шанс возродить индустриальный сектор Украины путём восстановления разрушенных экономических связей с бывшими партнёрами. Доля западных областей в промышленном производстве Украины в некоторых случаях не достигает и 1 процента. В поиске заработка население западных областей ориентировано на страны Запада. В целом картина следующая – с одной стороны, Европе не нужен конкурент в виде высокоразвитой индустриальной Украины, с другой стороны – сближение с Европой и, как следствие такого сближе-

ния – вхождение в НАТО поставит крест на возможности полноценного сотрудничества с Россией. Классики были правы – «экономика определяет политику», в нашем случае – это разновекторность ориентаций Юго-востока и Запада Украины.

Проценко Евгений Дмитриевич,
д.ю.н., проф., профессор кафедры государственного права
(РГПУ им. А.И. Герцена, Санкт-Петербург)

Беспалова Мария Владимировна,
аспирант кафедры конституционного права
Юридического факультета имени М.М. Сперанского
(РАНХиГС, Москва)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ: КОРРЕКТИРОВКА ПРИНЦИПА ПРАКТИКОЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

История развития внешнего аспекта суверенитета показывает достаточно трудный путь эволюции суверенитета государства от абсолютной формы к правовой, от нерегулируемой «войны всех против всех» до признания за каждым государством определенных правовых границ, которые оно не вправе нарушать, начало чему было положено Вестфальским мирным договором 1648 года.

Провозглашенные им верховенство и независимость государств продолжали пониматься как абсолютные величины, которые плохо совмещались с правовыми принципами суверенного равенства и невмешательства в дела друг друга. Неудивительно, что эти принципы в международном праве укоренялись крайне медленно, а решающее значение по-прежнему оказывало политическое, силовое превосходство.

Миропорядок, просуществовавший с некоторыми модификациями около трёх столетий, не мог остаться неизменным в XX веке. Как показывает мировая история, важным толчком к развитию сотрудничества государств становятся большие потрясения, распространяющие свои губительные последствия на многие страны. Человечество столкнулось с тяжелейшими мировыми войнами, продемонстрировавшими, что взаимодействие государств на основе только лишь политического равновесия сил без гарантированных юридических обязательств под знаменем абсолютного суверенитета сопряжено с серьёзными угрозами их безопасности.

Требовались иные, более надёжные, регуляторы межгосударственных отношений, которые предпринимались и после Первой, и после Второй мировой войн. Результатом этих усилий, помимо прочего, стало создание ООН.

В Уставе данной организации¹, помимо принципов суверенного равенства государств, территориальной целостности, неприменения силы или угрозы силой, добросовестного выполнения международных обязательств, нашли отражение принципы международного сотрудничества государств на основе уважения прав человека и права народов на самоопределение. Принцип невмешательства во внутренние дела дополнился существенной оговоркой: для поддержания или восстановления международного мира и безопасности могут быть применены принудительные меры, в том числе по вопросам, входящим во внутреннюю компетенцию государства.

Таким образом, закрепленные на международном уровне принципы территориальной целостности и нерушимости государственных границ, запрета агрессии были предназначены для гарантирования государственного суверенитета. При этом с этого же времени суверенитет перестал играть роль первоосновы международного права², поскольку на том же высоком уровне впервые получили своё официальное юридическое признание и такие весомые «конкуренты» суверенитета, как принципы уважения прав человека и права народов на самоопределение с возможностью вмешательства во внутренние дела государства в случае их нарушения. Так, принцип всеобщего уважения прав человека используется порой для намеренного ограничения суверенитета государства и легализации в отношении него иностранной интервенции³. Тем не менее, на сегодня очевидно, что обеспечивать международный правопорядок и безопасность объективно невозможно без определенной системы внешних юридических ограничений государственной власти. Однако также ясно, что такое положение дел рождает дискуссию о несостоятельности и упадке государства, разрушения Вестфальской си-

¹ Устав Организации Объединенных Наций: Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.; Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV) от 24 октября 1970 г.

² Peters A. Humanity as the A and Ω of Sovereignty // *European Journal of International Law*. 2009. № 20 (3). P. 513-544.

³ Valentini L. In what sense are human rights political? A preliminary exploration // *Political studies*. Vol. 60. N. 1. 2012. P. 182-183.

стемы и суверенитета как ее основы¹. Зарубежные исследователи говорят о появлении, наряду с вестфальской (признание и защита государственного суверенитета) и либеральной (утверждение народного суверенитета) концепциями «антиутопической» теории суверенитета, отрицающей как первую, так и вторую, и базирующейся на идеях «квази-суверенитета» и «утраты суверенитета»².

Действительно, XX век существенно изменил взгляды на государство и его положение в мире. В настоящее время практически ни одно государство не может существовать изолированно от остального международного сообщества: преследует ли оно какую-либо выгоду (экономическая прибыль, улучшение правового положения своих граждан) или стремится обезопасить себя и человечество в целом от угроз (ограничение вооружений как следствие осознания неделимости мировой безопасности, борьба с транснациональной преступностью, защита прав человека), государство неминуемо заключает международные договоры, принимая на себя определенные обязательства, вступает в международные организации и межгосударственные союзы, подвергается правовым санкциям со стороны других государств, наднациональных организаций и органов в случае нарушения своих обязательств. Число сфер, которые государство регулирует самостоятельно – предмет ведения исключительной внутригосударственной компетенции, постепенно сокращается. Например, права человека, экологическое и торговое право больше не регулируются монопольно внутри государства³.

Можно долго спорить о том, к каким последствиям в большей степени приводит глобализация – положительным или отрицательным, но, с точки зрения права, неоспорим факт: современное государство принимает на себя достаточно много ограничений, причём даже тех, на которые оно не давало своего явного согласия⁴. Например, это происходит

¹ См., например: Уткин А. Крах Вестфальской системы: новое понятие суверенитета // Полис. 2007. № 2. С. 69-79.

² Inoguchi T., Bacon P. Sovereignties: Westphalian, liberal and anti-utopian // International Relations of the Asia-Pacific. 2001. № 1. P. 285-304.

³ Ip E.C. Globalization and the future of the law of the sovereign state // International Journal of Constitutional Law. 2010. № 8(3). P. 636-655.

⁴ Подробнее о влиянии глобализации на государственный суверенитет см.: Dacyl J.W. Sovereignty versus Human Rights: From Past Discourses to Contemporary Dilemmas // Journal of Refugee Studies. 1996. № 9 (2). P. 136-165; Kingsbury B. Sovereignty and Inequality // European Journal of International Law. 1998. № 9 (4). P. 599-625; Ilgen T.L. Reconfigured Sovereignty. Multi-Layered Governance in the Global Age / Aldershot: Ashgate, 2003. 224 p.; Walker N. Sovereignty in Transition / Oxford: Hart,

в случае, когда Совет Безопасности Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом ООН принимает юридически обязательное для всех государств решение о применении принудительных мер к государству, создавшему своими действиями угрозу миру и безопасности¹, причем необязательно последствия этих действий должны выходить за пределы государства.

Государство – член Европейского Союза обязано выполнять решения его органов, прежде всего Европейского парламента и Европейского совета, в том числе принятые не единогласно, а большинством голосов². Более того, в международном праве выделяется ряд принципов, которые не вправе нарушать ни одно государство³, независимо от того, выражало ли оно согласие на их обязательность для себя или нет – императивные нормы *jus cogens* (запрет агрессии, защита прав человека)⁴. Всё это существенно ограничивает свободу действий государства и дает основания говорить об ограничении его верховенства и независимости.

Отметим, что базовые права государства на участие в международных договорах и организациях, определение принципов и условий их действия есть существенное проявление суверенитета⁵. Тем не менее, когда речь идет о прямой обязательности принятых организацией решений для государств-членов или о применении ею принудительных мер, ситуация выглядит намного сложнее: эти обстоятельства позволяют авторам выдвигать тезисы о наднациональных полномочиях организаций

2003. 556 p.; Zimmermann C.D. The Concept of Monetary Sovereignty Revisited // *European Journal of International Law*. 2013. № 24 (3). P. 797-818.

¹ Устав Организации Объединенных Наций: 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14-47.

² Договор о Европейском Союзе от 07.02.1992 // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комм. / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 166-210; Договор о функционировании Европейского Союза от 25.03.1957 (ред. от 13.12.2007) // Там же. С. 211-390.

³ Например, ст. 53 «Договоры, противоречащие императивной норме общего международного права (*jus cogens*)» Венской конвенции о праве международных договоров: Вена, 23 мая 1969 г. // Ведомости ВС СССР. 10.09.1986. № 37, ст. 772: «договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права. ... Императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер».

⁴ Троицкая А.А. Государственный суверенитет: ограничение или трансформация содержания? // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 7.

⁵ См., например: Жиряков И.Г. Из истории Австрийского государства: вступлении Австрии в ООН и Совет Европы как проявление подлинного государственного суверенитета страны // История государства и права. 2007. № 24. С. 31-34.

в противовес суверенитету государства¹. Особенно этот вопрос актуален, когда речь идёт о Европейском Союзе, сосредоточившем в себе значительное число ранее относящихся к компетенции государства полномочий, и правовом положении стран, входящих в него².

В связи с этим возникает вполне закономерный вопрос: до какой степени государство может сокращать сферу своей исключительной компетенции, передавать полномочия на наднациональный уровень организации или союзу, сохраняя при этом свой суверенитет? Необходимо признать, что грань здесь очень тонкая. Выше было сказано о том, что суверенитет – категория сущностная, качественная и не зависит от количества реализуемых государственной властью функций, тем не менее, как известно, «безразличное возрастание и уменьшение имеет свою границу, переход которой изменяет и качество»³, а суверенитет внешне всё же проявляется в виде совокупности полномочий и прав, порядка их осуществления, действий государственной власти.

И если в XIX веке Г. Еллинек отстаивал мнение о неделимости суверенитета, который «логически представляет превосходную степень, ... не поддается раздроблению и терпит рядом с собой только однородные величины того же вида»⁴, то уже в середине XX века И.Д. Левин небезосновательно утверждал: «В век расщепления ядра атома (т.е. «неделимого») эта аргументация звучит уже не так убедительно»⁵. По словам Г.М. Вельяминова, суверенитет современного государства и «делим», и «отчуждаем», может быть «частично ограничен», «частично делегирован», а «рубеж между частичной или полной утратой суверените-

¹ Бирюков М.М. Европейский союз, Евроконституция и международное право: монография. М.: Научная книга, 2006. 254 с.; Моисеев А.А. Надгосударственность в международном праве // Государство и право. 2007. № 8. С. 67-73.

² Так, по словам Ефремовой Н.А., тот объём полномочий, которые Европейский Союз приобретает по воле государств-членов, позволяет говорить о создании нового свойства у данной организации – «коллективного суверенитета». Но это не означает утрату суверенитета государствами: с одной стороны, наднациональных признаков управления европейского объединения становится больше, с другой – государства-члены оставляют за собой контрольные полномочия во внутренней сфере и те внешние функции, которые позволяют им сохранять свою международную правосубъектность. (Ефремова Н.А. Международная экономическая интеграция и суверенитет государства // Государство и право. 2011. № 6. С. 61).

³ Гегель Г.Ф.В. Энциклопедия философских наук. Ч. 1. Логика // под ред. Деборина А., Караева Н. М.: 1-я Образцовая тип. Госиздата, 1929. С. 186.

⁴ Цит. по: Пастухова Н.Б. Суверенитет: историческое прошлое и настоящее // Вопросы истории. 2007. № 8. С. 94-95.

⁵ Левин И.Д. Указ. соч. С. 85.

та – ... вопрос факта, конкретных обстоятельств дела»¹. Другими словами, в какой точке суверенитет заканчивается и где он начинается, определить сложно, но общие подходы выработать, по нашему мнению, возможно.

Разрешить возникающие противоречия правоведы пытаются двояким образом. Одни идут по пути признания постепенного отмирания суверенитета, следуя формуле: «чем больше глобализации, тем меньше суверенитета»². Особенно в этом преуспели западные исследователи³. Большинство российских учёных, в целом признавая объективные изменения в системе международных отношений, полагают по-прежнему государственный суверенитет незыблемым, при этом стараясь выработать новые подходы к его пониманию⁴.

Для этого постараемся выяснить, что такое на самом деле «вестфальский» суверенитет, об исчезновении которого так много сегодня спорят. Если под ним иметь ввиду абсолютную и неограниченную власть каждого государства в решении внешних вопросов, то это не более, чем миф, поскольку таковой в действительности не существовало никогда. Агрессивные захватнические войны вполне легально велись различными государствами в течение трех столетий после заключения Вестфальского мира в 1648 году. До середины XX в. процветала колониальная система, когда под властью метрополий находились десятки зависимых стран и народов. Интервенция, хоть и не носила в прошлые века названия «гуманитарной», входила в арсенал средств ведения внешней политики государств. Если же говорить о важнейших принципах Вестфальского мирного договора - упразднение иерархии государств и правителей, за чем следовало признание светского характера суверенитета и постепенное установление юридического равенства государств, то они получили полное правовое закрепление, и их общепри-

¹ Вельяминов Г.М. К вопросу о понятиях государства, власти и суверенитета // Государство и право. 2014. № 4. С. 99.

² Захарьян Р.И. Глобализация и суверенитет государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 27.

³ См.: Кузьмин Э.Л. Указ. соч. С. 87; Макуев Р.Х. Указ. соч. // Государство и право. 2008. № 9. С. 24.

⁴ Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы [Эл. рес.] // Российская газета: официальный сайт. Федеральный выпуск №3525. URL: <http://www.rg.ru/gazeta/rg/2004/07/13.html> (дата обращения - 21.02.2012); Кузьмин Э.Л. Указ. соч. С. 84-94; Макуев Р.Х. Указ. соч. С. 23-29; Троицкая А.А. Указ. соч. С. 5-11; Файзрахманов Р.Х. Государственный суверенитет и вооруженное насилие в условиях современной глобализации (теоретико-правовые и политологические аспекты) // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 44 - 52.

знанность не вызывает сомнения.

Войны, вмешательство во внутренние дела, отсутствие равноправия угрожали суверенитету, поэтому суверенные государства постарались устранить их при помощи системы международных обязательств. Но и само государство таит в себе угрозы как отдельному человеку, так и международному сообществу в целом, которые необходимо сдерживать. Нужен, таким образом, баланс интересов. Ведь и Вестфальский мирный договор был во многом компромиссом – средневековые правители согласились, что прекратить кровопролитную Тридцатилетнюю войну может только взаимосдерживающий вариант, без установления приоритета какого-либо из государств или государей. Необходимость поиска баланса интересов государства, личности, международного сообщества сегодня не нужно подменять полемикой об упадке государственного суверенитета.

Подчеркивая противопоставление государственного суверенитета идеям глобализации, регионализации, интеграции, следует сказать, что у классического «вестфальского» суверенитета, изначально существовавшего в форме абсолютного, всегда были соперники: это как агрессивные войны и интервенции, угрожавшие извне суверенитету любого государства, так и идеи самоопределения народов и всеобщего уважения прав человека, добросовестного исполнения обязательств перед другими государствами и международным сообществом. В предыдущие века в ходе захватнических войн за территории и ресурсы государства теряли свой суверенитет не реже, чем в наше время в результате объединительных процессов и случаев вмешательства, в том числе вооруженного, в их внутренние дела.

Следует согласиться с Р.Ф. Хабировым, который описывает развитие концепции государственного суверенитета законом диалектики «отрицания отрицания»: «Важнейшей характеристикой отмеченного закона диалектики следует назвать преемственность. Каждый новый этап в развитии государственного суверенитета собственно «отрицает» предыдущий, являясь его более развитой стадией. Тем не менее, развитие не прекращается отрицанием предыдущей стадии, благодаря тому, что появляется следующая стадия, подвергающаяся отрицанию исходную. Но так или иначе следующая ступень развития подразумевает возврат к начальной стадии, с повторением некоторых ее черт и особенностей, но

уже на принципиально ином уровне»¹. Основанная на государственном суверенитете вестфальская система не является статичной – она развивается вместе с практикой государственного строительства и межгосударственного общения, конституционным и международным правом, эволюционируя от абсолютного суверенитета как своей основы к суверенитету правовому. Очередной виток изменений не следует рассматривать как деградацию и упадок системы, серьёзной альтернативы которой пока не предложено.

Придерживаясь данной позиции, отметим, что с меняющимися общественными экономическими, политическими, мировыми отношениями изменяется и понимание суверенитета. Государство, как участник международного сообщества, вынуждено подчиняться определённым нормам права, но это само по себе не является ограничением его суверенитета, потому что эти нормы действуют в одинаковой мере и для других стран, и общая цель правовых обязательств и ограничений – обеспечение реализации суверенитета при взаимном уважении суверенитета всех государств. Расширение совместной компетенции государств, создание организаций и союзов с широкими полномочиями происходит во многом потому, что суверенные государства признали их необходимыми для нормального общения между собой, самосохранения и развития, извлечения из их функционирования определённых выгод, которые перевешивают принятые ограничения. Здесь важен другой вывод: государство остаётся суверенным и тогда, когда оно связано правом, поскольку суверенитет не предполагает безграничности (границы его действия определялись ещё Ж. Боденом, Г. Гроцием, Дж. Локком и др.), но подразумевает добровольное ограничение определённых полномочий государства (в этом выявляется как раз свобода определения компетенции независимо и самостоятельно) или императивную связанность им, но на тех же условиях, на каких им императивно связаны все другие государства, между которыми отсутствует правовая иерархичность.

Таким образом, когда государство решает отдать какую-либо часть своей компетенции, например, международной организации или союзу государств, это можно рассматривать как форму реализации суверени-

¹ Хабиров Р.Ф. Концептуальное оформление представлений о сущности и содержании суверенитета // История государства и права. 2007. № 21. С. 11.

тета, поскольку суверенное право государства определять, как ему осуществлять ту или иную деятельность – единолично собственными силами, совместно с другими государствами или поручить компетентной организации. Также нужно заметить, что государство, даже передавая определенные полномочия, действует, прежде всего, для обеспечения своих собственных интересов, и в этом также проявляется его суверенность. Например, для так называемых «стран третьего мира» данный аспект особенно важен: суверенитет обеспечивает для них «доступ к международным институтам, включая систему ООН; он также предоставляет возможность получить экономическую, военную и иные виды поддержки»¹. Более того, при соблюдении определенных условий государства сохраняют за собой суверенную возможность выхода из международного объединения или прекращения участия в договоре. Ст. 50 Договора о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.), явившего собой пример наиболее сплоченной региональной интеграции в мире на сегодняшний день, оставляет за каждым государством право выхода из Европейского Союза в соответствии с внутренней конституционной процедурой государства².

Из вышесказанного следует, что государство, сохраняя за собой свойство суверенитета и особые характеристики верховенства и независимости государственной власти, позволяющие ему самостоятельно определять направления своего развития и свою дальнейшую судьбу, вправе варьировать собственную компетенцию, увеличивать или уменьшать уровень правовых гарантий суверенитета, с тем чтобы достичь наиболее благоприятных условий жизни для себя, общества, человека. Конечно, суверенитет государства нуждается в определенном юридическом обеспечении и защите, но эти гарантии в современных условиях жизни не могут и не должны быть абсолютными и чрезмерно высокими. В противном случае невозможно будет воспользоваться теми благами интеграции, которые она предоставляет: возможность совместными усилиями добиться успехов в экономике, образовательном и культурном обмене, борьбе с преступностью и так далее. Выдающийся юрист-международник Ф.Ф. Мартенс ещё в XIX в. подчеркивал необхо-

¹ Sorensen G. The transformation of the state: beyond the myth of retreat. New York: Palgrave Macmillan, 2004. P. 116.

² Договор о функционировании Европейского Союза от 25 марта 1957 г. (ред. от 1 ноября 1993 г.; от 13 декабря 2007 г.)

димось и объективность сплочения государств, что позволяет им реализовать свои функции и обязанности по отношению к народам путем экономического, научного, культурного обмена, совместной борьбы с бедствиями и эпидемиями. Чем сильнее государства сотрудничают, тем больше они знают о возможностях друг друга, и тем лучше могут обеспечить собственную безопасность от непредвиденных угроз¹. По мнению О.И. Тиунова, участие государства в различных объединениях не только не угрожает его суверенитету, но и способствует расширению его возможностей на международной арене, благоприятному и эффективному разрешению актуальных вопросов².

Проблема заключается в том, чтобы установить разумную грань в правовой защите суверенитета, которая позволит одновременно достигнуть выгод из участия в межгосударственном объединении и сохранить успехи своего развития, не допустив влияния негативных тенденций извне³. Именно суверенитет, самостоятельность власти государства позволяют ему добиваться оптимального равновесия между интеграцией и уровнем собственной независимости, а поэтому пока государство имеет возможность искать подходящее направление движения, оперируя объемом своих полномочий, нам следует говорить не о потере им суверенитета, а только об изменении уровня его правовых гарантий.

В этой связи согласимся с В.В. Горюновым, который утверждает, что «поиск некоего минимального набора суверенных прав, потеря которых влечет утрату суверенитета, представляется несостоятельным. Переходной чертой, за которой утрачивается суверенитет, является утрата государством возможности самостоятельно и в одностороннем

¹ Цит. по: Кодан С.В. Русские правоведы о взаимодействии национального и международного права // Российский юридический журнал. 2014. № 1. С. 198.

² Тиунов О.И. Суверенное равенство государств в системе основных принципов международного права // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 16.

³ Так, например, профессор М.А. Винокуров призывает руководителей Российского государства наращивать экономическое сотрудничество с Китаем и Японией за счет реализации совместных инфраструктурных проектов на правах долевой собственности на территории Сибири и Дальнего Востока. По его мнению, предоставление некоторых преференций азиатским иностранным компаниям не только не будет угрожать суверенитету России над ее азиатскими территориями, но, наоборот, позволит развить производство, наполнить бюджет, заселить малоосвоенные территории российскими гражданами, трудоустроив их на новых предприятиях. Все это будет только способствовать усилению России, укреплению ее экономической устойчивости и развитию на новых перспективных азиатских рынках (Винокуров М. Россия: нужна смена парадигмы развития [Эл. рес.] // Аргументы недели. № 43 (385) от 7 ноября 2013. URL: <http://argumenti.ru/economics/n413/296397> (дата обращения - 10.11.2013)

порядке определять собственный правовой статус»¹. Также А.А. Моисеев совершенно справедливо, на наш взгляд, говорит о том, что «суверенитет обеспечивает государству возможность в каждый момент времени свободно брать на себя осуществление необходимых ему полномочий, либо отказаться от их выполнения в соответствии с международным правом, включая возможность отказаться от ранее принятых международных обязательств»². Насколько непросто этот поиск для государства, свидетельствует опыт Европейского Союза, государства-члены которого следуют по пути объединения уже около шестидесяти лет, передавая постепенно все больше полномочий Союзу, но так до сих пор и не пришли к завершающей его стадии – формированию единого федеративного государства.

Следует отметить, что образование Европейского Союза – это современный этап европейской интеграции, однако он не первый в истории Европы. Священная Римская империя, о которой речь шла ранее, также базировалась на идее единой Европы, однако она осуществлялась совсем на иных принципах, нежели идет строительство Европейского Союза в настоящее время. Точнее, правовых принципов объединения государств в Средневековье ещё не существовало, и действовали политические правила силы и иерархии (подчинения победителю) в противовес современным правовым требованиям добровольности, равноправия и сотрудничества.

Тем не менее, ни один из предложенных историей вариантов не завершился построением единого европейского государства. По словам М.П. Беляева, Священная Римская империя «была предгосударственной и многонациональной политической системой. Более реальным явлением были малые государства с ограниченным суверенитетом»³. Примерно то же самое можно сказать и о Европейском Союзе, в рамках которого, по мнению большинства исследователей, государства сохраняют суверенитет, однако ограничивают сферу своего ведения путем передачи части полномочий в компетенцию Союза⁴.

¹ Горюнов В.В. Указ. соч. С. 8.

² Моисеев А.А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

³ Беляев М.П. Вестфальские мирные договоры как конституционные акты Священной Римской империи // История государства и права. 2011. № 12. С. 26.

⁴ См., например: Ефремова Н.А. Международная экономическая интеграция и суверенитет государства // Государство и право. 2011. № 6. С. 60-66; Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора. М.: Статут, 2013. 240 с.; Клочкова Ю.А. Институционально-правовые особенности федерализма Европейского союза // Конституционное и муниципальное право. 2009.

Ш.-Л. Монтескье, стремившийся проникнуть в суть явлений, познать «дух» законов, указывал на обусловленное природными особенностями существование в Европе «духа свободы», «благодаря которому каждая страна в Европе с большим трудом подчиняется посторонней силе, если эта последняя не действует посредством торговых законов и в интересах ее торговли»¹. Другими словами, самодостаточные народы Европы нельзя объединить силой, но можно наладить их сотрудничество на экономической основе. Это подтверждают, на наш взгляд, неудачи строительства Священной Римской империи путем завоевания и подчинения и успешное мирное объединение государств в Европейский Союз, первоначальной целью которого было исключительно экономическое развитие.

Вместе с тем, все большее сосредоточение неэкономических публичных функций в компетенции Союза и утверждение приоритета его права над правом государств-членов вызывает их беспокойство, что сдерживает шаги по дальнейшей интеграции и заставляет постоянно искать компромисс «между приверженцами федеративной Европы и сторонниками приоритета национального суверенитета европейских государств»². В результате, как отмечает Ж.М. Кембаев, «европейское интеграционное объединение ... сочетает в себе элементы как государственно-правовой, так и международно-правовой организации, как федерации, так и конфедерации»³.

Дело в том, что достигаться цели интеграции – экономическое процветание, безопасность, развитие общечеловеческих ценностей – могут по-разному. Е.Е. Рафалюк выделяет несколько теорий интеграции, в соответствии с которыми единая суть интеграции – сближение государств, может реализовываться как при отказе от суверенитета и создании федералистского государства, так и при сохранении собственной государственности⁴. Как более ста лет назад отмечал П.Е. Казанский, «Союз государств, отношения членов которого определяются международным правом, может перейти в союзное государство, установление права гос-

№ 7. С. 25-27; Мещерякова О.М. Юридическая природа Европейского союза и суверенитет государств-членов // Юрист-международник. 2007. № 4. С. 13-21.

¹ Монтескье Ш.-Л. Указ. соч. С. 391.

² Кембаев Ж.М. 25 лет единому европейскому акту: причины принятия, основные положения и значение для европейской интеграции // Международное публичное и частное право. 2011. № 5. С. 5.

³ Там же.

⁴ См.: Рафалюк Е.Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 45-46.

ударственного. Где в этих случаях перестает существовать начало внутреннего права и появляется начало права международного, решить бывает не всегда возможно»¹. Отсюда вытекают закономерные трудности, связанные с определением политико-правовой формы созданного объединения. Его называют международной организацией², межгосударственным союзом с элементами федерализации³, региональным объединением с близкой к конфедеративной формой правового устройства⁴, международной организацией, выполняющей отдельные наднациональные функции⁵. В последнее время наблюдается, на наш взгляд, правильная тенденция отказа от попыток дать четкое определение статусу Европейского Союза и необходимости сосредоточиться на содержательной стороне данного явления, выделив отдельные характеристики различных правовых образований (федерации, конфедерации, международной организации), присущие Европейскому Союзу на современном этапе его развития⁶.

Таким образом, следует отметить, что существующая в течение многих веков в Европе идея интеграции государств не противоречит ни самому явлению государства, ни суверенитету как его сущностному признаку. Объединение и распад государств, прекращение существования одних государств и появление новых – это нормальный исторический процесс, идущий в Европе тысячелетия и вряд ли способный завершиться в обозримом будущем. При этом государства и иные политико-территориальные организации властвования могут переходить в различные правовые состояния – международные организации, конфедерации, межгосударственные союзы, федерации, автономии и так далее.

Существующий в настоящее время на европейском континенте Европейский Союз сложно подвести под одну из известных категорий и терминов, однако это не должно, на наш взгляд, становиться проблемой. Будем ли мы называть Европейский Союз международной наднациональной организацией, конфедерацией, союзом государств или обра-

¹ Цит. по: Кодан С.В. Указ. соч. С. 201.

² Калиниченко П.А. Европейский Союз: право и отношения с Россией: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 272 с. С. 27, 67-68; Мещерякова О.М. Суверенитет государств – членов Европейского Союза и механизмы принятия решений // Юрист-международник. 2008. № 2. С. 61-72.

³ Клочкова Ю.А. Указ. соч. С. 25-27; Каламанова С.В. Указ. соч. С. 9.

⁴ Моисеев А.А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации). С. 11, 36.

⁵ Шпакович О.Н. Наднациональность в праве международных организаций // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2012. № 2. С. 134.

⁶ Бирюков М.М. Указ. соч. М.: Статут, 2013. С. 56-57; Марченко М.Н. Европейский союз и его судебная система: монография. М.: Проспект, 2013. С. 20.

зованием особого рода, важным остается тот факт, что государства-члены Европейского Союза сохраняют свой суверенитет. В его рамках они могут регулировать объем полномочий, передаваемых Европейскому Союзу, делать оговорки и замечания к текстам его учредительных договоров, решать вопрос о продолжении участия в Европейском Союзе, определяя тем самым направления своего дальнейшего развития. Не отказываясь от суверенитета, европейские государства (как в рамках Европейского Союза, так и укрепляющегося евразийского сотрудничества) варьируют уровень его правовых гарантий с целью достигнуть наиболее благоприятного положения для себя и своих граждан, извлечь выгоды интеграции и не допустить распространения ее негативных последствий внутри страны. Отказ от суверенитета и объединение в единое государство – это также возможный вариант развития Европейского Союза, однако, исходя из существующей политической обстановки и настроений в Европе, подробный анализ которых выходит за рамки правового исследования, до подобных кардинальных решений ещё достаточно далеко. Однако какие бы шаги в изменении правового статуса европейских государств не предпринимались в будущем, важно, чтобы государства не отступали от правового и народного характера суверенитета, руководствовались при принятии решений интересами личности и мнением общества при соблюдении прав человека и принципов народовластия, добровольности, взаимоуважения и суверенного равенства.

Подводя итоги вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что за прошедшие со времен заключения Вестфальского мирного договора столетия карта мира перекраивалась множество раз, но основы вестфальской системы, выражающиеся в современных правовых принципах суверенного равенства (отсутствие иерархии государств, непринятие формального приоритета одних государств над другими), незыблемы и по сей день, что предполагает признание и уважение суверенитета каждого государства, возможность самоопределения и отстаивания своих интересов с непременным соблюдением принятых на себя внешних обязательств.

В заключение следует сказать, что к настоящему времени, несмотря на интеграционные процессы в Европе, государства-члены Европейского Союза сохраняют свой суверенитет, изменяя уровень его правовых гарантий. Суверенитет позволяет государству добиваться оптимального равновесия между интеграцией и собственной независимостью, используя суверенное право варьировать объем своей компетенции, увеличивать или уменьшать степень правовой обеспеченности суверенитета.

Чепунов Олег Иванович,
д.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного права
(РАНХиГС, Москва)

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В МИРОВЫХ ПРОЦЕССАХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Глобализация мировых политико-правовых и экономическо-социальных процессов, представляющих мировое объективное явление, создает для суверенитета Российской Федерации как определенные дополнительные возможности, так и существенные риски различного характера. Современное российское государственное развитие в динамике мировой глобализации обуславливает усиление экономических, геополитических позиций России на международной арене и эффективного внутригосударственного развития. Взятый Россией курс на интеграцию и сближение с Европейским Союзом является одним из стратегических направлений оптимального для России «вживления» в новый глобализирующийся мир. Содержанием такого курса, кроме членства в ВТО, должны стать совместные паритетные решения общих проблем коллективной безопасности, технического регулирования, совместимости промышленных, экологических, юридических и других стандартов для обеспечения условий глубокой конвергенции взаимоотношений России с политико-экономическим пространством Евросоюза. Не менее важные подобные задачи стоят и во взаимоотношениях России с другими государствами: ближнего зарубежья, Юго-Восточной Азии, Африки и других регионов мира. На основе законов глобализации сегодня мир ведет поиск новой модели геополитической стабильности, учитывающей новые реалии баланса сил на планете. При этом геополитический баланс отражает не просто идеологические, но и экономические и геополитические константы. Эти обстоятельства необходимо учитывать как в странах Европы, Африки, Азии и в Америке, так и в России. Суверенные страны, старающиеся защитить собственные национальные интересы, часто вынуждены формировать союзы и коалиции не только на основе временных альянсов, но и на основе постоянных крупных межгосударственных объединений как форм более высокой степени государственно-правовой интеграции в достижении своих интересов. Эти альянсы характеризуются:

- общими историко-социальными судьбами государств;

- географической близостью;
- организацией жесткого взаимодействия национально-государственных институтов;
- строгой «связанностью» национальных правовых актов императивными актами межгосударственных объединений;
- наличием специальных процедур разрешения споров между государствами-членами. В целях стабильности таких союзов объединения такого рода признаны как конституциями ряда государств-участников¹, так и международными многосторонними договорами.

В государственно-правовой науке установилось традиционное, устойчивое мнение, что суверенитет - это признак государства, в целом отражающий «состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств»². При этом государственная власть, как неотъемлемая часть атрибута государства, обязательно обладает собственным суверенитетом. Так, по мнению Г.Ф. Шершеневича, «суверенитет есть необходимое свойство государственной власти», выражающее ее независимость извне и верховенство внутри³. Г.В. Мальцев определял суверенную власть как конечную власть в пределах государства, выше нее нет никакой властной инстанции, над ней не стоят законы иной власти. Но при этом Г.В. Мальцев утверждал, что до тех пор, пока власть в государстве может устанавливать свой набор формы и процедуры порядка по осуществлению властных полномочий, такая власть в государстве остается верховной и суверенной. Г.В. Мальцев справедливо отмечал, что «... функции государства и его компетенция не являются раз и навсегда установленными, а варьируются в зависимости от этапа развития государства и потребностей общества»⁴. Государственная власть правомочна частично и временно делегировать полномочия для осуществления иным субъектам делегированных или передаваемых властных функций в зависимости от тех преобладающих идей развития государства, принимаемых им для собственного развития. Но при этом ни одно государство не может обладать всеми ресурсами и ис-

¹Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. № 11 // СПС Консультант Плюс (дат. обр. 02.11.2014).

²Левин И.Д. Суверенитет: монография / И.Д. Левин. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 71.

³Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. 1: Часть теоретическая. М.: Издание БР. Башмаковых, 1911. С. 215.

⁴См., например: Горюнов В.В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 7.

точниками для абсолютно независимого и изолированного существования¹. Из кооперации совместных интересов и струится межгосударственное сотрудничество как на кратковременную, так и на длительную перспективу. Если одна страна по своим возможностям и ресурсам равна (почти равна) другой, в этом случае может возникать максимально равный, взаимно выгодный альянс для обеих сторон. В любом другом случае вряд ли эти отношения могут иметь реальный стратегический характер без ущерба суверенитету той страны, которая явно слабее по своим экономическим и военно-политическим возможностям и характеристикам, хотя при вступлении в такой союз ей даются в различных формах заверения о равноправии взаимоотношений. Как правило, впоследствии такие отношения подвергаются различного рода деформациям. Мировые кризисы жестко и постоянно ставят в угол отношений эти проблемы, в том числе и для стран Евросоюза. Поэтому глобализацию нельзя оценивать только в положительном смысле, так как ее отрицательные проявления и последствия уже очевидны сегодня. К ним можно отнести:

- жесткое давление на развитие национальных экономик и принятие политических и экономических решений транснациональными корпорациями;

- извлечение любым способом прибыли в угоду социальных интересов;

- давление чуждых «мировых императивов» на национальное право;

- ограничения свободной деятельности государства;

- жесткие требования выполнения «уставов межгосударственных объединений» в ущерб национальным интересам.

Так, например, в кризисных ситуациях можно наблюдать трехзвенную цепочку ограничения экономического суверенитета стран Евросоюза. Сначала (примером может служить Греция) ограничивается суве-

¹Например, у Российской Федерации есть ядерное оружие, есть уникальные запасы нефтегазовых природных ископаемых, однако наше государство зависит от других стран по иным позициям. Например, относительно продовольственной безопасности, «факты таковы, что Россия на сегодняшний день существенно зависит от импорта продовольствия, объем которого в прошлом году вырос до \$ 42 млрд. (в 2012 году импорт равнялся \$ 40,4 млрд.). При этом по данным Росстата, экспорт в страну продовольственных товаров за 11 месяцев минувшего года снизился на 7,1 % - до \$ 14,4 млрд. Если птичьим мясом и яйцами, в целом, мы себя обеспечиваем, то говядину и свинину завозим из-за рубежа. Правда, как уверяют чиновники, импорт мяса и мясной продукции все-таки снизился на 12,4 %. А вот объемы импорта риса и сахара в совокупности подскочили на 18 %» (Правительство озаботилось продовольственной безопасностью в условиях санкций // Московский Комсомолец. 28 марта 2014 г. № 26488).

ренитет в рамках указанного стране места в региональной системе разделения труда, а затем вводятся ограничения суверенитета при осуществлении их спасения (кредитование при условии выполнения экономических и социальных требований), наконец – угроза экономическому суверенитету стран-доноров, вынужденных принимать меры «спасения» таких членов ЕС. Об этом свидетельствует решение КС ФРГ от 12 сентября 2012 г.¹ по вопросу о правомерности участия Германии в европейском механизме стабильности (ESM)². Заявители выступали против антикризисных мер ЕС, потому что, по их мнению, они могут ограничить суверенитет Германии и способность Берлина принимать независимые от Брюсселя решения. Участие ФРГ в ESM одобрено только при нескольких условиях. Одно из условий состоит в том, чтобы установить верхний предел ответственности ФРГ по обязательствам ESM в момент ратификации на уровне € 190 млрд.

Признание суверенного равенства и уважение суверенитета каждого государства в качестве правовых принципов выступает, безусловно, базовой гарантией суверенитета, однако одновременно ставит для многих государств проблему наличия лишь формально-юридического суверенитета, не всегда подкрепленного реальным политическим содержанием и надлежащими, в том числе военными средствами обеспечения, что делает государство уязвимым в сохранении суверенитета. Так, на заседании Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения суверенитета и территориальной целостности России Президент РФ В.В. Путин отмечал: «Сегодня в мире все чаще звучит язык ультиматумов и санкций. Само понятие государственного суверенитета размывается. Неудобные режимы, страны, которые проводят независимую политику или просто стоят на пути чьих-то интересов, дестабилизируются...»³.

¹Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева; Отв. ред. В.В. Маклаков. ИНИОН РАН. М.: Наука, 2006. С. 84.

²Европейский стабилизационный механизм - постоянный фонд помощи кризисным странам еврозоны. Общий объем его капитала составит € 700 млрд., € 80 млрд. - это прямые взносы 17 стран-учредителей ESM. Больше всего денег - € 23 млрд. – вносит Германия, которая при этом практически получает право вето в совете распорядителей фонда. Остальные € 620 млрд. - это гарантии и поручительства стран еврозоны.

³Стенограмма выступления Президента РФ на заседании Совета Безопасности РФ по вопросам обеспечения суверенитета и территориальной целостности России // Российская Газета, 2014 г. – от 23 июля.

Каждое государство обладает своими преимуществами, а также имеет слабые места и собственные недостатки, выливающиеся в проблемные области собственного развития. Однако каким путем решать свои проблемы и как использовать достоинства, каким максимально благоприятным для себя образом формировать внешнюю и внутреннюю политику – государство определяет самостоятельно, не подчиняясь ничьей посторонней власти, выражая таким образом свою независимость¹. При этом степень верховенства и независимости государственной власти может быть разной, пределы ее осуществления и компетенция исторически изменчивы, однако в различных условиях ее функционирования суверенитет остается сравнительной характеристикой, позволяющей отличить государство от иных субъектов властвования. Как справедливо указывает А.А. Чобан, «суверенитет зависит не от объема осуществляемых властью функций, а от свободы государства возлагать на себя те или иные полномочия или отказываться от них»².

Взаимозависимость суверенных государств порождает потребность в их сотрудничестве, регулируемом нормами международного права. Эти нормы обуславливают сотрудничество не только на основе уважения суверенитета друг друга, но и суверенного равенства сторон и ряда других международно-правовых требований. Они, в частности, определены в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.³, Уставе ООН⁴ и Декларации принципов международного права, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1970 г.⁵ Анализ этих документов показывает, что они закрепляют категорию тех норм международного права, которые признаются государствами в качестве его основных принципов, т.е. норм, имеющих императивный характер. Конечно, в тех случаях, когда специальные механизмы реализации внешнего аспекта народного суверенитета не уста-

¹Например, африканские исследователи не согласны с тем, что предоставление со стороны международного сообщества помощи африканским странам подрывает их суверенитет. Наоборот, именно суверенитет позволяет им самостоятельно строить свою политику, контролировать доходы и расходы, определять свои нужды и условия принятия помощи. Суверенитет выступает «организационным институтом в современных отношениях помощи» (Brown W. Sovereignty matters: Africa, donors, and the aid relationship // African Affairs. 2013. № 112 (447). P. 262-282).

²Чобан А.А. Государственный суверенитет: теоретико-правовые аспекты: Автор. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1993. С. 8.

³Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI.- М., 1977. С. 544-589.

⁴Устав Организации Объединенных Наций [элект. pec] <http://www.un.org/ru/documents/charter/> (дат. обр. 20.11.2014).

⁵Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. - М.: БЕК, 1996. С. 2-8.

новлены (лишь в XX в. были запрещены агрессивные войны, которые объявлены величайшим преступлением против человечества), может быть применено предусмотренное конституционными актами ряда государств право народной инициативы проведения референдума (Албания, Белоруссия, Венгрия, Грузия, Португалия, Россия, Сербия, Украина, Черногория). Однако этот механизм более сложен, поскольку требует значительных временных, организационных и финансовых затрат на реализацию данной инициативы. При этом запрещаются любые действия, представляющие собой угрозу силой, или прямое или косвенное применение силы одним государством против другого. Под «любыми действиями» следует понимать как применение вооруженной силы, так и невооруженное насилие¹.

Многие государства в мире, хотя и обладают юридическим статусом суверенности (являются полноправным субъектом международного права – входят в международные организации, в том числе в ООН, заключают международные договоры, устанавливают дипломатические отношения с другими странами), не имеют действительной или фактической независимости от других государств в сферах экономики, политики, обороны. Их суверенитет носит лишь формально-юридический характер, «реального (фактического, политического) суверенитета, в особенности во внешнем аспекте, у большинства государств нет»². При этом известны случаи, когда государственные территориальные образования фактически приобретают признак суверенитета, а на деле не становятся самостоятельными государствами. Они по определенным политическим мотивам не признаются рядом других государств и не допускаются в ООН (Абхазия, Приднестровье и пр.).

Отметим, что национальный суверенитет является гордостью и достоинством каждого народа. Он не может быть предметом спекуляций в политической борьбе. Народы не должны страдать от разного понимания национального вопроса, желаний и амбиций политических лидеров. Несомненно, для каждой из стран приоритетными являются, прежде всего, национально-государственные интересы, и с этим нельзя не счи-

¹Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчикова. М., 2007. С. 66.

²Иванов В. К критике современной теории государства. М.: Территория будущего, 2008. С. 11-23; Кокошин А. Реальный суверенитет. М.: Европа, С. 42-53; Коломер Ж.М. Великие империи, малые нации: Неясное будущее суверенного государства // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: реферативный журнал. 2011. № 1. С. 11-17.

таться. При этом следует сказать, что любое объявление независимости должно быть легитимно признано. Если отделение от государства территории происходит по взаимному согласию с центральным правительством, естественно, это не представляет проблему, а если нет, то государства (хотя бы одно) могут признать суверенитет нового государства. Так, например, Косово, Абхазия, Южная Осетия, Тайвань, Турецкая республика, Северный Кипр признаются суверенными хотя бы каким-то числом государств мира. Но Приднестровская Молдавская Республика (ПМР) на сегодняшний день признана только частично признанными республиками: Абхазией и Южной Осетией и непризнанной Нагорно-Карабахской Республикой. И это несмотря на то, что де-факто ПМР на протяжении вот уже более чем двадцати лет в состоянии обеспечить и защитить свой суверенитет. Несмотря на это, территориальное образование сдерживается в своем экономическом и политическом развитии.

В настоящее время сложилось положение, при котором признание суверенитета тех или иных стран зависит от того, в какой мере другие страны в лице их международных организаций заинтересованы в действиях против или за интересы того государства, от имени которого и провозглашается суверенность и независимость. Конечно, у каждого независимого государства своя модель политической системы, свой уровень понимания демократии и экономических свобод, свой собственный путь к рынку и вхождения в мировое сообщество. Напрашивается простой вывод, что непризнание или ограничение суверенитета международными организациями, международным сообществом образовавшихся или устоявшихся государств является инструментом, тормозящим развитие того или иного государства в пользу политических или экономических целей других, то есть «не признающих» суверенитет.

Резинатом введения санкций в отношении России в Минфине США признано, что эти санкции дорого обойдутся для Европы. Запад уже пожинает первые плоды развязанной им экономической войны. Стоит вопрос – соответствует ли введение санкций национальным суверенитетам стран Европы? Как следует из откровений второго человека в политической иерархии США – Вице-президента США Джозефа Байдена, только нажим на «старушку Европу» позволил США «объединить основные экономически развитые государства, чтобы заставить Россию

заплатить реальную цену»¹. Тогда можно ли говорить о суверенитете стран Европейского Союза, да и самого Союза в целом?

В политической и научно-юридической литературе существует широкий диапазон мнений по поводу метаморфоз национального суверенитета и проблем государственного и национального суверенитета применительно к странам, входящим в Европейский Союз. Подобные вопросы являются составной частью общей проблемы соотношения суверенитетов в межгосударственных сообществах в целом. Однако в таких политических системах, как НАТО или Европейский Союз, политическая независимость входящих в их состав государств серьезно ограничена уже сейчас (как пример, меры, принятые в отношении Греции Евросоюзом в начале 2012 года).

Анализ образования и развития межгосударственных союзов выявляет закономерность в том, что в таких государственных союзах постепенно, посредством политико-финансовых методов, членами союзов принимаются (добровольно-принудительно) взгляды на собственную суверенность как на обеспечение интересов суверенитета доминирующего государства в данном союзе, что наглядно показывают взаимоотношения государств - членов Европейского Союза по организации экономических санкций против России. Где часть государств, действуя против своих суверенных интересов, должны в «принудительном порядке» поддерживать эти санкции, не считаясь со своими политическими и экономическими потерями (Франция, Польша, Финляндия, Болгарии, Чехии и др.). Если тенденции к объединению европейских стран продолжают двигаться в том же русле своего развития, то в этом случае можно будет говорить о полной утрате суверенитета большей частью стран ЕС и формировании нового единого международного субъекта, что влечет за собой «отказ европейцев от национального суверенитета в пользу наднациональной организации»². Масштабы и скорость этих реинтеграционных процессов в значительной мере будут определяться тем, какие политические силы и евро-чиновники окажутся у власти, какие политические тенденции возобладают в таких союзах. Можно со-

¹США отхлестали Европу по имиджу // Свободная пресса [элек. рес.] <http://svpressa.ru/> (дат. пос. 18.11.2014).

²Fukuyama F. Has History Restarted Since September 11? // Centre for Independent Studies Occasional Paper. 2002. № 81; Цит. по: Клаус В. Почему я не «европеист» // Европа без России: Сб. / Ред. А. Степанов. М., 2005. С. 15.

гласиться с мнением о том, что факт передачи каких-либо полномочий союзу государств сам по себе не свидетельствует о потере суверенитета, поскольку суверенитет – категория сущностная, качественная и не зависит от количества реализуемых государственной властью полномочий. Но при этом следует иметь в виду, что «безразличное возрастание и уменьшение имеют свою границу, переход которой изменяет и качество»¹. Интеграционные процессы всегда связаны с рисками и лишением государств властных полномочий, а насколько они суверенны или нет можно дискуссировать очень долго, поскольку государству политически и психологически важно хотя бы формально сохранять за собой свойство суверенитета. В этом случае вопрос о конкретном суверенитете должен решаться индивидуально с учетом объема факторов, в том числе переданных полномочий, влияющих на суверенитет.

Можно отметить, что все настойчивее звучат призывы подвергнуть ревизии само понятие «суверенитет национального государства» в пользу регионально-глобализированного «объединенного суверенитета», обосновывая перспективность наднациональных (а не международных) структур и институтов². О таком подходе заявил глава Еврокомиссии Ж.М. Баррозу, призывая государства Евросоюза ограничить свой суверенитет так как, по его мнению, это вызвано чрезмерной политической самостоятельностью суверенных правительств, что позволит эффективно решать проблемы ЕС. Но при этом нет ответа на вопрос, при какой доле передачи и каких полномочий собственного суверенитета государство остается суверенным или уже не будет суверенным? Какие функции можно передать, а какие нет, каким способом и на каких условиях при этом, не ослабляя собственного суверенитета? А также, каким способом и при каких обстоятельствах происходит возврат переданных суверенных полномочий обратно?

Установление принципа юридического неравенства, при котором второстепенные державы потеряли бы всякое значение, представляется маловероятным, так как из этого следует, что в союзах будут формироваться группировки государств по определенным категориям с различной долей участия каждого отдельного государства по различным во-

¹Гегель Г.Ф.В. Энциклопедия философских наук. Ч. 1. Логика / под ред. Деборина А., Караева Н.М.: 1-я Образцовая тип. Госиздата, 1929. С. 186.

²Симонишвили Л.Р. Проблемы понимания «суверенитета государства» в современных условиях // Международное публичное и частное право. 2014. № 1. С. 8.

просам международной жизни. То есть в этом случае преимущественную и ведущую роль будет занимать «сильное государство» или «великая держава».

Суверенным в традиционном смысле является государство, способное защитить свой суверенитет политическими, правовыми, экономическими, военными способами. Теория суверенитета исходила из понятия суверенного субъекта и рождалась в сфере, предвещающей появление закона: суверенитет питали стремление субъекта к подчинению верховной власти (власти народа), идейные основания единства власти и уважение к законности. Теория эта показывала, каким образом власть может основываться не на законе в точном смысле слова, а на «некой фундаментальной легитимности, более фундаментальной, чем все законы», которая является настоящим основанием для всех законов¹, то есть признание права всего населения государства быть единственным источником политической власти. Национальный суверенитет в этом контексте - основополагающее начало государственного развития всего народа. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «именно полномочие народа должно соединить такие понятия, как «суверенитет» и «демократия»... ничего нет и не может быть выше власти народа»².

По нашему мнению, возникающие в рамках глобализации проблемы суверенитета необходимо решать только совместными усилиями государств при уважении суверенности каждого. Причем необходим высокий уровень сотрудничества в условиях безопасного демократического мирового порядка, основанного только на международном праве. При этом процессы, связанные с глобализацией и влекущие усиление взаимозависимости государств во многих сферах (экономики, экологии, образования и др.), по нашему мнению, не должны стирать национально-государственные различия. Они должны создавать условия для взаимопроникновения национального и международного права в правовые национальные системы до момента допустимости их взаимодействия. По всей видимости, в Европе еще не исчезли и имеются силы, поддерживающие национальное сознание и свою национальную идентичность. При этом экономический аспект суверенитета членов Евросоюза, по су-

¹Фуко М. Нужно защитить общество. С. 61.

²Авакьян С.А. Точка отсчета – народ // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: Сборник статей и материалов / Сост. С.Е. Заславский. М.: ИИК «Российская газета», 2007. С. 19.

ти, уже ограничен. В основе такой позиции уже не лежит концепция абсолютности государственного суверенитета, исходящая из его несовместимости с любым ограничением власти государства. Прочность такого межгосударственного союза «должна основаться на принципе признания действительно существующего соотношения сил между государствами»¹, то есть принцип юридического равенства трансформируется. Но принцип юридического равенства государств служит гарантией прав малых государств при создании союза. Без такой гарантии они не войдут в международный союз. Суверенное равенство хотя и достаточный, однако часто нарушаемый принцип, но все же декларативно он является гарантией, которую пока заменить нечем, несмотря на критику принципа как не соответствующего действительному положению вещей международных отношений.

На Западе в течение длительного времени формировалась доктрина о допустимости вмешательства во внутренние дела других государств по так называемым «гуманитарным» причинам, а практика показывает, что применение силы в одностороннем порядке, в обход Совета Безопасности, становится тенденцией². Эта ситуация имела место во время военных действий в бывшей Югославии, во время «демократических революций» на Ближнем Востоке в ходе свержения режимов Х. Мубарака в Египте, М. Каддафи в Ливии. Аналогичная ситуация наблюдается в настоящее время в Сирии, когда в рядах оппозиции против законной власти президента Б. Асада воюют наемники некоторых европейских и американских военных структур.

Силовое воздействие на суверенное государства осуществляется все чаще, происходит множество попыток переформулировать проблематику и само понятие государственного суверенитета. Это указывает на необходимость противостоять любым попыткам ограничения суверенитета «без санкции международного сообщества в лице ООН». При необходимости международного вмешательства это возможно только по каждому конкретному случаю и то только с санкции Совета Безопасности ООН. Все эти принудительные меры или подобные им должны

¹Цит. по: Иванов И.М. Развитие международно-правовой доктрины о суверенитете государства [элек. рес.] <http://www.eurasialaw.ru>(дат. обр. 20.11.2014).

²Сазонова К.Л. Миротворческая доктрина ООН и проблема применения силы в международном праве // Международное публичное и частное право. 2011. № 6. / СПС Консультант Плюс.

осуществляться «в пределах, строго очерчиваемых положительным правом, и по специальному полномочию для каждого случая суда»¹.

В межгосударственных пространствах своя специфика политико-правовых и финансово-экономических отношений. А в надгосударственных пространствах круг субъектов определяется соответствующими международно-правовыми актами, и допуск в них либо открыт, либо ограничен рамками обязательств членов организаций и объединений. Появление глобального управления трансформирует структуру международного права, и необходимость защиты суверенитета обеспечивается не самим его наличием, а нормальным желанием людей жить в мире и спокойствии, без революционных потрясений и внешней агрессии. А также иметь надежные ориентиры международно-правового регулирования интеграционных процессов государств, внимательно относящихся к сохранению и упрочению своего суверенитета и независимости.

Основные принципы межгосударственных союзов должны способствовать формированию системы межгосударственных отношений в рамках межгосударственного интеграционного объединения, что, с одной стороны, позволит решить задачи социально-экономического прогресса государств-членов, а с другой – обеспечить надежную правовую гарантию суверенитета, уважения законных прав и интересов государств и народов членов союза. Вот почему основные принципы, одними из которых являются международно-правовые гарантии национального суверенитета, должны занимать первостепенное место в механизме международно-правового регулирования интеграционных процессов и закрепляться в учредительных актах межгосударственных объединений в преамбулах или первых статьях, регулирующих общие положения.

Как показывает практика международных отношений и правоприменения, никакая международная организация изначально не в силах выступить в качестве судьи или достаточного гаранта сохранения государственного суверенитета того или иного государства, если между государствами не достигнут определенный уровень доверительного общения и общего духовно-нравственного мировоззренческого основания. Всякие иные полумеры (только организационно-техническая или финансовая помощь) сами по себе, без уважения суверенности партнера, не способствуют деятельному добрососедству и взаимовыгодному со-

¹Камаровский Л.А. О международном суде / Под общ. ред. Л.Н. Шестакова. М.: Зерцало, 2007. С. 432.

трудничеству. Можно согласиться с Л.А. Камаровским: «Государства придут к сознанию, что юридическое (а не политическое) определение и ограничение их самодержавия есть лучшее его упрочение»¹. При этом должно всегда сохраняться:

- право на самооборону в случае нападения на территорию,
- право на независимость, территориальное верховенство и свободное осуществление всех своих законных прав;
- право на защиту своих граждан за рубежом;
- право оказывать содействие осуществлению во всем мире прав человека и основных свобод;
- право на сотрудничество с другими членами международного сообщества.

В заключение следует отметить, что суверенность Российской Федерации не обеспечивается налаживанием « хороших отношений между субъектами правящей элиты мира. Суверенитет России только может обеспечить:

- высокий экономический потенциал государства;
- способность вооруженных сил обеспечить эффективный ответ любой агрессии;
- общественная стабильность в упрочении своих жизненных ценностей;
- создание и участие в международных союзах, обеспечивающих интересы России;
- присутствие в международных организациях с целью защиты и пропаганды интересов России.

Следует отметить, что российская история знает глубокие корни традиций по сохранению и обеспечению собственной суверенности при условии многонациональности ее населения. Что и как использовать из накопленного исторического опыта - вопрос дискуссионный, но забывать и отбрасывать историко-правовой опыт нельзя. Если обратиться к российской истории, то вспомним проверенную временем справедливость слов российского императора Александра III Миротворца (1845-1894 гг.), в которых он выразил свое внешнеполитическое кредо: «У России есть только два союзника: ее армия и флот». Всегда готовый принять вызов, Александр III, однако, при каждом удобном случае давал понять, что интересуется только тем, что касается благосостояния

¹Камаровский Л.А. О международном суде / Под общ. ред. Л.Н. Шестакова. М.: Зерцало, 2007. С. 432.

130 миллионов населения России. Как говорил американский философ и писатель XX в. Джордж Сантаяна: «Тот, кто забывает об истории, обречен на ее повторение»¹.

Перечисленные и иные, не обозначенные в работе, проблемы актуализируют необходимость изучения и учета как отечественного исторического, так и зарубежного опыта и новейших мировых тенденций, разработки и закрепления механизмов защиты суверенитета государства, усложненных процедур принятия долгосрочных решений при условии обеспечения суверенности российского государства, которые определяют стратегическое развитие российского государства.

Пестерев Виктор Николаевич,
Начальник Управления МВД России
по Белгородской области
генерал-майор полиции
(Белгород)

СУДЕБНАЯ РЕФОРМА В ДИАПАЗОНЕ ОЦЕНОК ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Судебная реформа с самого начала имела строго определенную цель – становление в России самостоятельной судебной власти, чья деятельность должна быть направлена на защиту прав человека, обеспечение социальной устойчивости и режима законности в государстве, осуществляемых посредством мер правового характера.

Очевидно, что Россия сейчас находится в выгодном историческом положении. Нам не надо ничего изобретать – надо просто оглянуться на ошибки предшественников. Достаточно вспомнить хронологию проведения важнейшей судебной реформы XIX века, чтобы понять, как лечить болезнь в начале века XXI. Структуру дореформенной судебной системы составляли разнообразные исторически сложившиеся органы. Старый дореформенный суд противоречил потребностям буржуазного развития страны. Во-первых, суд находился в полной зависимости от администрации, которая вмешивалась в решения судебных дел, носил сугубо сословный характер (для каждого сословия были свои судебные органы). По большинству дел, которые относились к категории незна-

¹Цитаты и афоризмы [элек. pec.] http://www.epwr.ru/quotation/txt_168_3.php (дат. обр.10.11.2014).

чительных, судебные функции осуществлялись полицией, которая имела право наказывать розгами и арестом, гласности судебного процесса не существовало, равно и состязательности. Крепостное крестьянство вообще не могло обращаться в суд. В судах царили неопишуемая волокита (дела тянулись многие годы), взяточничество и дикий произвол. Все это вызывало всеобщее недовольство народа существующей судебной системой. Инициатором преобразований выступили государственная власть и сам Александр II. Он встал на путь освободительных реформ не в силу своих убеждений, а как военный человек, осознавший уроки Восточной войны, как император и самодержец, для которого превыше всего престиж и величие державы. Вскоре, выступая в Москве перед предводителями дворянства, император сказал: «Слухи носят, что я хочу объявить освобождение крестьян. Я не скажу Вам, чтобы я был совершенно против этого. Мы живем в таком веке, что со временем это должно случиться. Я думаю, что Вы одного мнения со мною, следовательно, гораздо лучше, чтобы это произошло свыше, чем снизу». Он признавал необходимым опередить инициативу крестьянства, не дожидаясь давления «снизу», то есть крестьянского движения. В 1864 году Александр II предпринял попытку «возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе то уважение к закону, без которого невозможно общественное благосостояние и которое должно быть постоянным руководителем всех и каждого от высшего до низшего». Для реализации этой задачи в уголовном процессе был создан суд присяжных, введены принципы гласности, состязательности, права на защиту, а также понятие презумпции невиновности. Кроме того, был учрежден мировой суд, в судах введено выборное начало, судебная власть была отделена от административной, в судебную систему пришли профессионалы.

Через полтора десятилетия после судебных реформ Александра II были приняты законы, ограничивающие судейскую несменяемость, вводящие дисциплинарную ответственность чинов судебного ведомства. Следующей мерой было ограничение гласности судопроизводства, затем сократили юрисдикцию суда присяжных, сужены рамки действия института мировых судей, профессионалов заменили на сословных представителей.

Судебная система снова стала обслуживать интересы власти, граждане лишились возможности найти в суде защиту, что способствовало развитию революционной ситуации и деструктивных элементов период событий 1917 г.

Спираль истории вернулась в исходную точку в 1991-м году. Был возрожден суд присяжных, появилась мировая юстиция, приняты новые судоустройственные и процессуальные законы и т.д. Не касаясь подробно всех вех современной судебной реформы, выделим основные ее этапы. Первый этап 1991-1996 гг. Принимается Концепция, ряд законов о судебной реформе.

Впервые, в 1993 году в Основном законе страны (Конституции Российской Федерации) появилось понятие: «Судебная власть». На этом этапе принимается ряд конституционных законов.

Второй этап 1996-2002 гг. Начало нового этапа положено принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Судебная реформа продолжалась, разрабатывались и принимались новые законодательные акты.

Третий этап 2002-2006 гг. Начало новому этапу было положено принятием Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 годы.

Четвертый этап 2007-2011 гг. Можно предположить, что это завершающий этап реформы, в результате которого должны быть реализованы задачи Концепции судебной реформы в России, а также новой Программы судебной реформы «Развитие судебной системы России», которая принята 4 августа 2006 г.

На протяжении всех этапов судебных реформ реализовывались поставленные задачи в Концепции судебной реформы, принятой в 1991 году, одной из основных задач которой является защита и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве.

Можем ли мы на сегодняшний день сказать о полной реализации всех поставленных задач в Концепции? В полной мере ли защищены права граждан в судопроизводстве?

Рассмотрим судебные реформы в диапазоне гражданского общества. Власти в России всерьез заинтересованы в реформировании су-

дебной системы. Однако в обществе царит тотальное недоверие граждан к реформам, граждане, чем дальше, тем острее, ощущают свою незащищенность. Слабость гражданского общества, неспособного существовать как независимый от государственной власти организм, влечет за собой неразвитость ценностей и установок, которые в нормальных условиях позволяют правовой системе функционировать бесперебойно и которые, собственно, и должны быть гарантией отправления независимого правосудия. Возможно, именно поэтому, согласно данным проведенного Левада-Центром исследования общественного мнения в 2013 году, не верят в справедливость суда 61 %. При таком отношении граждан к суду становится очевидным, что только профессиональный суд (без присяжных) не может способствовать укреплению авторитета судебной власти и повысить доверие к правосудию.

Рассмотрим суд присяжных как гарантию защиты прав и интересов граждан.

Одна из важнейших гарантий прав и свобод человека и гражданина, закрепленная в Конституции РФ и являющаяся направлением судебной реформы, это суды присяжных. Так, ч. 4 ст. 123 Конституции России гарантируется право каждого обвиняемого на рассмотрение его дела судом присяжных в случаях, предусмотренных федеральным законом. Подход Конституции РФ к производству в суде присяжных как объекту права обвиняемого не мог не вызвать вопроса о конституционности положений федерального законодательства о постепенности введения этой формы судопроизводства.

Среди профессиональных юристов не прекращаются споры о том, что же такое суд присяжных – это демократическая форма правосудия, при которой независимые граждане определяют участь подсудимых, или пример необдуманного подхода к борьбе с преступностью, когда эмоции и личные симпатии берут верх над тщательным анализом событий и сопоставлением фактов.

В настоящее время оценка деятельности суда присяжных в обществе является неоднозначной. Согласно данным проведенного Левада-Центром исследования общественного мнения в 2013 году, по мнению 23% опрошенных, эти суды заслуживают меньшего доверия, чем суды общей юрисдикции, по мнению 32 % – большего, а 45% опрошенных не видят разницы между судами присяжных и обычными.

11 лет назад в Белгородской области состоялся первый судебный процесс с участием присяжных заседателей. Завершился он для многих неожиданно: присяжные вынесли подсудимому оправдательный вердикт. Подсудимого обвиняли в двойном убийстве, и присяжные его оправдали. Когда судья огласил вердикт присяжных о невиновности и попросил конвой освободить подсудимого в зале суда, тот не хотел выходить из-за решетки. Думал, что это провокация.

Преимущества суда присяжных вполне очевидны – это прямое вовлечение общества в правосудие и повышение его авторитета. Тем самым, надеемся, что будет создана связь между обществом и государством, в котором сегодня нуждаются оба. Это – повышение роли права в повседневной, несудебной жизни.

Важно обратить внимание на такие гарантии защиты прав и интересов граждан, как создание в системе судебной реформы института бесплатной юридической помощи.

При осуществлении адвокатской деятельности институт бесплатной юридической помощи играет достаточно важную роль. Это связано с тем, что адвокатуру можно рассматривать как партнера государства, которое взяло на себя обязательство обеспечить право граждан на квалифицированную юридическую помощь. Наиболее ярко публичный характер адвокатской деятельности проявляется при участии адвоката в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда в соответствии со ст. 50 УПК РФ, а также при оказании бесплатной юридической помощи.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, объем бесплатной помощи и помощи по назначению, предоставляемой населению адвокатами, составляет примерно 36% от общего количества выполняемых ими поручений. В этих условиях практически полное переложение государством расходов на оказание бесплатной юридической помощи на адвокатов не может являться правильным. Качество юридической помощи, оказываемой бесплатно на основании ст. 26 Федерального закона об адвокатуре, оставляет желать лучшего. Далеко не все адвокатские образования имеют поступления от платных клиентов, достаточные для покрытия расходов на бесплатную юридическую помощь. Некоторые категории дел требуют долгой и кропотливой работы, кото-

рая может отнять несколько дней, а представительство в суде первой инстанции по данным делам может растянуться на месяцы. На практике в данных случаях адвокаты ограничиваются простейшими консультациями и составлением исковых заявлений. В регионах достаточно клиентов, обращающихся за помощью к юристу, относящихся к категории малоимущих. Это значит, что юристы должны работать бесплатно или получать незначительное денежное вознаграждение при выполнении условий Закона об оказании юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно на территории Белгородской области. Согласно представленным Адвокатской палатой Белгородской области сведениям в 2013 году адвокатами Белгородской области: дано устных консультаций 21609, из них бесплатно – 6598; подготовлено 13736 документов, из них бесплатно – 2055; принято участие в рассмотрении гражданских дел в суде – 7859, из них 814 бесплатно. Очевидно, что в таких случаях далеко не всегда оказывается качественная юридическая помощь, а предоставляемая адвокатами помощь, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 № 555 «Об индексации размера оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда», обвиняемым и подозреваемым в соответствии с требованиями ст. 51 Конституции России, является явно недостаточной. Считаю необходимым принятие специального Постановления Правительства РФ о порядке компенсации адвокату, оказывающему юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно. Предлагаю заключить соглашения об оказании юридической помощи малоимущим гражданам между Белгородским юридическим институтом МВД России, НИУ «БелГУ» и Адвокатской палатой Белгородской области с целью повышения уровня профессиональной подготовки студентов и их участия в решении социальных проблем, для чего основать Центр студенческой юридической помощи. Деятельность Центра должна быть направлена на получение обучающимися практических навыков по специальности юриста посредством оказания бесплатной юридической помощи представителям незащищенных слоев населения и правозащитным организациям под руководством опытных юристов - кураторов Центра.

Кроме того, ограниченный перечень дел, по которым малоимущие граждане имеют возможность обратиться за бесплатной юридической помощью, сводит на нет их право на получение юридической помощи и право на доступ к правосудию по другим не менее значимым вопросам, а вслед за этим и многим другим правам, гарантированным Конституцией РФ. Например, достаточно трудно обжаловать в суд без помощи юриста решение и действие (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Сегодня судебная реформа является одной из приоритетных задач государственно-правового развития России. Без обновления суда невозможно решение ряда других наболевших проблем, таких, как сдерживание преступности, обеспечение выполнения договорных обязательств, защита и соблюдение прав человека.

Появление и развитие различных форм предпринимательской деятельности – характерная черта преобразований, происходящих в нашем обществе. Экономика реально начинает базироваться на различных формах собственности. Возникли многочисленные коммерческие и иные (некоммерческие) организации, аппарат которых не участвует в государственном управлении, но многие служащие аппарата этих организаций наделены управленческими полномочиями в структурах и, злоупотребляя данными полномочиями, они подчас способны причинить серьезный вред правам и законным интересам граждан, интересам организаций, в которых они работают, или другим организациям, общественным и государственным интересам.

Основная проблема в том, что потерпевшие от преступлений не могут защитить свои права в полной мере, а именно, в части возмещения имущественного ущерба.

Понятно, что уголовно-правовой обман по форме действия, внешне имеет некоторое сходство (причем весьма существенное) с невыполнением обязательств по договорам гражданско-правового характера, поскольку собственность является объектом охраны как гражданского, так и уголовного законодательства. Поэтому установить грань, которая четко определяла бы признаки наказуемого обмана, весьма не просто.

Приведу такой пример, гражданка П. передала задаток, равный 700 долл. США в счет будущего заключения договора купли-продажи квартиры гражданке Ф. Однако в условленное время П. не смогла собрать денежную сумму, необходимую для покупки квартиры. Заключение договора неоднократно откладывалось, вследствие чего Ф. нашла другого покупателя и продала ему свою квартиру, но полученный задаток передавать П. отказалась, сославшись на то, что она вообще его не получала.

После обращения П. в правоохранительные органы и возбуждения уголовного дела путем следственных мероприятий было установлено, что устная договоренность была заключена и задаток передавался (данный факт подтвердили шесть свидетелей). Районный суд осудил Ф. за мошенничество. Суд кассационной инстанции отменил вынесенный приговор и направил дело на новое рассмотрение в другой суд. В свою очередь, Ф. перепредъявлено обвинение, и она обвинялась в присвоении переданного задатка, однако суд вынес оправдательный приговор, сославшись на то, что между П. и Ф. сложились гражданско-правовые отношения. Суд кассационной инстанции оставил приговор в силе. Таким образом, за период следствия и суда (6 месяцев) гражданин П. не смог реализовать свое право на защиту в суде в соответствии со ст. 46 ч. 2 Конституции России на возмещение причиненного ему имущественного ущерба.

Суды, вынося по таким делам оправдательные приговоры (в случае отрицания одной из сторон передачи имущества или совершения сделки) и предлагая обратиться за защитой своих прав в порядке гражданского судопроизводства, невольно ставят точку не только в уголовном деле, но и в гражданском споре, поскольку ни один суд при таких обстоятельствах не удовлетворит претензий истца даже при наличии свидетельских показаний.

На сегодняшний день особую актуальность приобретают преступления в сфере экономической деятельности, где потерпевшими являются не один гражданин, а десятки, сотни (преступления в сфере долевого строительства, договорных отношений, займов и т.д.).

Случившаяся трагедия 21 апреля 2014 года в г. Белгороде бросила вызов «банковскому произволу» и дала возможность общественности обратить внимание на «беспредел» в сфере банковской деятельности.

А. Вдовин за 2 дня до отзыва лицензии прибыл в ОО Банк «Западный» за получением досрочного учета по векселям, соблюдая все договорные требования. Вдовин написал заявление на получение денежных средств по векселям, однако заявление принято не было, в выдаче денежных средств отказано, данные действия сотрудников банка повлекли со стороны Вдовина совершение преступления, а именно: удержание сотрудников Банка под угрозой оружия в здании Банка, требуя при этом возврата причитающихся ему денежных средств в размере 22 600 000 руб.

Александр Вдовин признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 330 УК РФ «Самоуправство», и п.п. «г» и «ж» ч. 2 ст. 127 УК РФ «Незаконное лишение свободы». Ему назначено наказание в виде двух лет лишения свободы в колонии-поселении.

ОАО Банк «Западный» был основан в 1993 году. По величине активов на 1 апреля 2014 года он занимал 142-е место в банковской системе Российской Федерации.

В ходе расследования данного уголовного дела установлено, что руководство Банка «Западный» осуществляло незаконные действия по выводу активов Банка, ухудшая при этом экономическое состояние Банка. Кредитная организация проводила высокорискованную кредитную политику, связанную с размещением денежных средств в низкокачественные активы. Также банк игнорировал требования регулятора о создании достаточных резервов, которые могли бы компенсировать возможные финансовые потери. За 2 дня до отзыва лицензии большая часть активов выведена. У кредиторов в процессе банкротства шансы получить удовлетворение своих имущественных требований к должнику отсутствуют. Выходит, требовать свой вклад через суд не имеет смысла.

В России в 2014 году отозваны лицензии у 69 Банков (в 2013-44, в 2012-28, в 2011-43, в 2010-46).

Кроме того, проблема эффективности работы судов в России заключается в обеспечении исполнения решений Суда, которые порой игнорируются. Неисполнение судебных решений – характерная черта всего российского правопорядка. Законность же в государстве должны обеспечивать не Суд, а исполнительная власть, прокуратура, правоохранительные ведомства. Суд – это фактически высшая и последняя

инстанция, и он должен вступать в действие лишь тогда, когда не срабатывает вся остальная система власти.

Решением этой проблемы видится не искоренение указанных причин в порядке принуждения, а формирование такого состояния общественного сознания и правовой культуры, при котором ни у одного органа, должностного лица или гражданина не возникает и доли желания действовать вопреки решению суда. Это станет лучшей гарантией выполнения судебных решений в полном объеме и в короткие сроки.

Между тем, важнейшим ресурсом любой реформы является личная заинтересованность в ее результатах как можно более широких слоев населения. Так, самой успешной реформой в России за последние двадцать лет стало совершенствование судебной системы по защите прав потребителей. Это та ситуация, которая смогла сплотить все слои общества.

Подводя итоги вышесказанного, можно сделать вывод о том, что Судебная реформа должна осуществляться силами не только государства, но и самого юридического сообщества, а также иных подсистем гражданского общества. Осуществление постоянного взаимодействия между корпорациями судей и адвокатов, совместное и регулярное обсуждение с учеными-юристами вопросов судебной реформы могли бы способствовать ее успешному продвижению.

Комплексный анализ данных (социологических исследований, обобщения судебной практики, экспертных опросов ученых-процессуалистов и практических работников) приводит к выводу, что состояние судебной защиты прав и свобод граждан, ее эффективность в настоящее время не могут вполне удовлетворять потребности граждан в правосудии. Однако, несмотря на то, что часть российского общества с недоверием относится к деятельности судебных органов, нельзя не отметить тот факт, что с началом преобразований судебной системы на основе демократических принципов правосудия произошло значительное усиление роли судебной власти в жизни общества. Интенсивность социальной жизни, экономический подъем, развитие деловых контактов и связей влекут за собой большую обращаемость граждан и юридических лиц в суды для регулирования их отношений между собой и с государством. Немалую роль играет и постепенно усиливающаяся правовая защищенность личности, развитие системы права путем включения в

него норм, обеспечивающих более широкое обращение граждан за судебной защитой. Только суд, пользующийся доверием населения, сможет сформировать в обществе убежденность в неотвратимости и справедливости наказания лиц, виновных в нарушении законных прав и свобод граждан.

Судебная защита должна стать очевидным средством для каждого человека в деле отстаивания своих интересов. Для этого необходимо приближение судов к гражданам, обеспечение им доступа к правосудию. Данная задача, на мой взгляд, является важнейшей составляющей судебной реформы.

В целом процесс совершенствования правосудия и усиления роли судебной власти идет в нужном направлении. Суд превратился в орган, призванный защищать установленный Конституцией общественный и государственный строй, права и законные интересы граждан и юридических лиц.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что для продолжения судебной реформы и выполнения ее задач необходимо:

надлежащее законодательное обеспечение деятельности судебной системы;

приведение процессуальных процедур в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством;

увеличение численности судей и работников аппаратов судов;

усовершенствование процедуры назначения на должность судьи с целью привлечения в судейский корпус юристов высокой квалификации;

повышение уровня материально-технического обеспечения деятельности органов судебной власти.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости принятия уточненной Концепции судебной реформы с учетом уже осуществленных преобразований и определить направления дальнейшего реформирования судебной власти.

Казалось бы, закрепление в Конституции наличия в стране судебной власти и ее самостоятельности, наделение с 1992 года всех судей неприкосновенностью, а федеральных – и несменяемостью, гарантировало силу и независимость правосудия. Именно об этой цели заявляли все, кто осуществлял радикальные перемены в нашей стране в тот пери-

од. И тогда, как и сейчас, громко, искренне, эмоционально провозглашалось: «Без сильного, независимого суда невозможны цивилизованное развитие общества и государства, защита прав и свобод граждан, правовое обеспечение порядка в экономической и социальной сфере в демократической, свободной стране».

Гавришов Дмитрий Валентинович,
к.ю.н., ст. преп. кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СУВЕРЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ СУБЪЕКТИВНОГО ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ

Всякое современное суверенное государство сталкивается с необходимостью поиска баланса между информационным обеспечением собственной безопасности и субъективных прав. Решение данной задачи обусловлено, помимо прочего, определением пределов доступа граждан к информации, а также гарантированием субъективного права на информацию.

В конституционно-правовой науке уже нет дискуссии по поводу того, что не только официальное провозглашение прав, но и их гарантированность составляют сущность правового положения личности в современном обществе. Таким образом, закономерно, что в Конституции России термин «гарантии» и производные от него использованы в ст. 21. Принят целый ряд нормативных актов, в названии которых фигурирует слово «гарантии»¹. Однако следует заметить, что не всегда применение этого термина содержательно оправданно и уместно, что позволяет говорить, с одной стороны, о востребованности данной категории в правовом регулировании, а с другой, – о недостаточной теоретической проработанности вопроса гарантий в юридической науке. Отсю-

¹ См. например: Федеральный закон РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 03.06.2009) // Российская газета. 2002, 15 июня; Федеральный закон РФ от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Российская газета. 1998, 5 августа; Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. от 22.08.2004, с изм. от 27.02.2009) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

да наблюдается научный интерес к исследованию этого феномена применительно к различным группам субъективных прав граждан.

Уточним, что советские ученые юристы использовали категорию гарантий в контексте реализации, охраны, защиты прав граждан, в исследовании процессуальных форм. В современный период осмысление проблемы идет с учетом ранее сложившихся представлений, но в свете новых условий и вызовов. В частности, М.В. Мархгейм представила гарантии как элемент конституционной системы защиты прав и свобод человека и осуществила их классификацию¹.

Права человека только тогда превращаются в реальную ценность, когда они гарантированы. То есть все субъективные права неразрывно связаны с гарантиями и без них утрачивается квинтэссенция содержания прав как обеспеченной возможности получения индивидом определенных благ: последнее соответственно предполагает установление такого правового режима, при котором несоблюдение прав человека (или пренебрежительное отношение к ним) становится невыгодным для общества, его правопорядка². Поэтому общественность заинтересована в поиске новых более действенных средств и механизмов бесперебойного воплощения прав человека в жизнь.

Полагаем, что содержание гарантий прав человека выражается во взаимоотношениях личности и государства. В данной связи солидаризируемся с позицией Д.Л. Златопольского, который писал: «Государство и личность – центральная проблема конституционных прав, свобод и обязанностей граждан... именно в ней содержится концепция свободы личности»³.

Статья 2 Конституции РФ закрепляет в качестве обязанности государства признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. «Священный долг всех государств выполнить свои обязательства по поощрению всеобщего уважения, соблюдения и защиты всех прав человека»⁴. Исходя из положений ч. 1 ст. 17 Конституции

¹ См.: Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина: современные проблемы формирования и оптимизации функционирования. Монография. – Ростов н/Д, 2005.

² Федорова Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дисс. ...к.ю.н. – М., 2007. С. 40.

³ Златопольский Д.Л. Государство и личность: основы взаимоотношений // Вестник Моск. ун-та. Сер.11. Право. – 1993. С. 4.

⁴ Венская декларация и Программа действий (Принята 25 июня 1993 г. Всемирной конференцией по правам человека) // Международные акты о правах человека: Сб. док. М., 2000. С. 80.

России, государство выступает как гарант основных прав и свобод, т.е. сторона, взявшая на себя обязанность осуществлять их обеспечение, охрану и защиту. Соблюдение этих прав вменяется государству в обязанность и на универсальном (международном) уровне.

Исходя из формулировки субъективного права на информацию, основанного на Конституции России (ч. 4 ст. 29, ч. 2 ст. 24, ст. 33), а также с учетом ее ст. 2 и ч.1 ст. 17, предлагаем, гарантии реализации субъективного права на информацию считать аналогичными гарантиям иным конституционно провозглашенным правам человека и гражданина. Термин «гарантии» происходит от французского «garantie» и означает ручательство, обязательство¹. Словарные источники интерпретируют данное понятие как «быть ответственным за что-то», «обязательство отвечать по долгам или в результате банкротства»², как «ручательство, поруку в чем-нибудь, обеспечение»³.

Правовая наука также располагает рядом определений понятия «гарантии» с точки зрения различных отраслей права. Например, с учетом гражданско-правовой специфики гарантии «один из способов обеспечения исполнения обязательств, применяемых в отношениях между хозяйствующими субъектами»⁴; «предусмотренные законом или договором обязательства, в силу которых какое-либо лицо отвечает перед кредиторами полностью или частично при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательства должником»⁵.

С точки зрения конституционного права гарантии понимаются как «закрепленные в Конституции, законах и иных правовых актах условия и средства, обеспечивающие реальные возможности охраны и беспрепятственного осуществления, включая восстановление прав и свобод человека и гражданина и надлежащего исполнения обязанностей»⁶; как «система социально-экономических, политических, нравственных, юридических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих

¹ Dictionnaire de droit Russe-Francais et Francais-Russe. – М., 1982. – С. 498.

² Webster Handy College Dictionary. N.Y., 1985. P. 210.

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 1990. С. 130.

⁴ Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1995. С. 53.

⁵ Прохоров А.М. Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 277.

⁶ Иванова Р.И. Основы конституционного строя // Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 44.

прав, свобод и интересов¹; как совокупность условий, средств и факторов, позитивно влияющих на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина².

Традиционно гарантии делят на две группы – общие и специальные. В качестве первых выступают «экономические, политические, идеологические и организационные условия и предпосылки, обеспечивающие фактическую возможность реализации прав граждан»³, т.е. это так называемые материальные условия и факторы. Ко вторым относятся специальные или юридические гарантии, выступающие как правовые средства и способы реализации прав человека: именно они обеспечивают правомерное и полноценное использование прав и свобод, а в случае посягательств и нарушений – их защиту⁴.

Рассмотрим более подробно общие гарантии применительно к субъективному праву на информацию. Их обычно классифицируют на политические, экономические, духовные (идеологические).

Итак, политические гарантии – это демократический режим в государстве, обеспечивающий политическую свободу личности и участие в осуществлении государственной власти; соблюдение на практике принципа разделения властей; участие граждан в деятельности органов правосудия; развитость институтов демократии и ее форм. Эта разновидность гарантий предполагает закрепление в Конституции России демократического правового устройства, республиканской формы правления (ст. 1), человека и его прав в качестве высшей ценности (ст. 2).

Экономические (материальные) гарантии – это совокупность условий, при которых личность получает все материальные возможности для осуществления своих прав. В современный период экономического кризиса актуален тезис Д.Л. Златопольского, высказанный почти два десятилетия назад о том: «... Что же касается экономических, то такие новые гарантии могут быть созданы лишь в результате преодоления

¹ См., напр.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 168.

² См. Мархгейм М.В. Указ. соч. С. 18.

³ См.: Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. – М., 1974. С. 231.

⁴ Федорова Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дисс. ...к.ю.н. М., 2007. С. 45.

экономического кризиса, всестороннего развития всех отраслей народного хозяйства»¹.

Важную роль в обществе играют также нравственные и духовные гарантии, но они напрямую не обусловлены государственно-суверенной волей.

Считаем, что общие гарантии образуют необходимый базовый комплекс условий и предпосылок, характерный для конкретного государства. Именно в рамках его возможностей и состояний осуществляется реализация любого субъективного права, в т.ч. на информацию.

Юридические гарантии прав и свобод граждан представляют собой группу государственно опосредованных гарантий. Они выступают совокупностью специальных правовых средств и способов, при помощи которых реализуются, охраняются и защищаются права и свободы, пресекаются их нарушения, восстанавливаются нарушенные права².

К юридическим гарантиям реализации прав и свобод человека и гражданина относятся закрепленные правовыми нормами пределы их осуществления, способы конкретизации; юридические факты, связанные с их обеспечением; процессуальные формы осуществления прав и свобод; меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной их реализации³.

Считаем перспективным тезис о том, что «система юридических гарантий будет эффективнее, если нормативные, институциональные, процессуальные, организационные элементы этой системы будут основываться и функционировать на принципе «гарантия гарантиям»⁴. Согласны также с утверждением, что юридические гарантии воплощают идею согласованного действия права и государства, когда одни формы, направления и функции государственно-правовой регуляции и деятельности служат одновременно защитным механизмом для других, и наоборот. Именно в контексте взаимной поддержки и согласованности

¹ Златопольский Д.Л. Государство и личность: основы взаимоотношений // Вестник Моск. ун-та. Сер.11. Право. 1993. С. 9-10; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 230.

² Чхиквадзе Е.М. Социалистический гуманизм и права человека: Ленинские идеи и современность. М., 1978. С. 261.

³ См.: Права личности в социалистическом обществе. М., 1981; Основы теории правового статуса личности в социалистическом обществе. М., 1979; Проблемы правовой защищенности личности. Ярославль, 1991; Вопросы теории государства и права. Саратов, 1991; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997.

⁴ Абдулаев М.И. Права человека (Историко-сравнительный анализ). – СПб: Изд-во С.-Петербургского университета, 1998. С. 171.

различных частей и аспектов всего государственно-правового комплекса отдельные специальные формы и конструкции юридических гарантий прав и свобод личности могут реально осуществить свою защитную роль. Словом, юридические гарантии сами нуждаются в юридических гарантиях, в форме которых выступают правовое государство и правовые законы¹.

Как и иные виды гарантий, юридические гарантии весьма разнообразны и могут быть классифицированы по различным основаниям в зависимости от характера, формы, способа защиты прав и свобод и т.д. Например, в системе юридических гарантий можно выделить внутригосударственные и международные; гарантии-условия реализации и гарантии-средства защиты.

При этом исчерпывающего перечня юридических гарантий нет. Это считаем вполне объективным, поскольку общества и государства развиваются, обнажая и артикулируя новые проблемы и вызовы.

Зайцев Андрей Андреевич,
к.ю.н., военный юрист
(Белгород)

РЕЖИМНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Государственный суверенитет относится к таким основам конституционного строя, для защиты которого допускается ограничение даже прав человека в соответствии ч. 3 ст. 55 Конституции России. Совокупность оснований и пределов такого ограничения определена нами как режимные ограничения.

С одной стороны, режимные ограничения обладают характеристиками и свойствами правовых ограничений в целом. К таковым в рамках общей теории права относят следующие: связь с неблагоприятными условиями (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, сопряженная с одновременной направленностью на их сдерживание и удовлетворение интересов противостоящей стороны, общественных и государственных интересов в охране и защите; уменьшение объема возможностей, свободы и прав личности; отрицательная правовая мотивация; цель снижения

¹ См.: Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. – М., 1990. С. 60-61.

негативной активности; направленность на обеспечение общественных отношений в контексте нормального (обусловленного правом) осуществления, в том числе, связанное с выполнением функции их охраны и защиты¹ и др. Дополняя указанный перечень, приведем позицию о том, что применение ограничительных мер правового порядка также осуществляется в целях гармонизации частных и публичных общественных интересов: «правообладатель вынужден в силу закона не совершать часть своих положительных действий по осуществлению своих позитивных полномочий с целью соблюдения публично-правовых интересов и законных интересов отдельных лиц»².

Что касается видовых признаков режимных ограничений, то они находятся в непосредственной связи с категорией «правовой режим» и являются сопряженными уже с его характеристиками. Так, под правовым режимом в юридической литературе предлагается понимать: социальный режим объекта, определенный в правовых нормах и обеспеченный совокупностью юридических средств³; порядок праворегулирования, состоящий из комплекса юридических средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний векторного регулирования⁴; результат такого регулятивного воздействия в рамках конкретной отрасли права⁵; совокупность всех позитивных предписаний, закрепленных в нормах императивного и диспозитивного характера, а также основанных на них субъективно-правовых притязаний, существующих и действительных с точки зрения права и контекстно определяющих права, обязанности, дозволения, запреты и предписания всех лиц по поводу того предмета (явления), в отношении которого они установлены⁶; особый порядок правового регулирования, выраженный в установленном сочетании юридических (правовых) средств и формирующий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или не бла-

¹ См.: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2005. С. 739.

² Андреев Ю.Н. Понятие и процессуальные виды юридических ограничений // Ограничения в гражданском праве России. СПб: Юридический центр Пресс, 2011. С. 24.

³ См.: Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 258-259.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

⁵ См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

⁶ См.: Нифанов А.Н. Территория: конституционно-правовая феноменология государственного атрибутива. Ростов н/Д: РостИздат, 2011. С. 166.

гоприятности в целях удовлетворения интересов определенных субъектов права¹, и др. В целом, оценивая положительно представленные определения, нами в большей степени поддерживается последнее из них – в силу своей целостности и минимизации употребления оценочных и многозначных терминов (его авторами являются Н.И. Матузов и А.В. Малько). В данной связи можно обозначить и базисные конструктивные признаки правового режима, предлагаемые авторами, а именно: обязательное законодательное установление и обеспечение со стороны государства; наличие специфической цели регламентации конкретных сфер общественных отношений, в рамках которой выделяются субъекты и объекты права во временных и пространственных границах (конституционно обусловленная целенаправленность); особый (определенный) порядок правового регулирования, включающий юридические средства и характеризующийся их конкретно-целевым сочетанием; установление и конкретизация степени благоприятности или не благоприятности в целях удовлетворения интересов указанных субъектов.

Учитывая это и консолидируя сущностные черты и свойства таких правовых явлений, как ограничение в праве и ограничивающий правовой режим, считаем обоснованной формулировку следующих видовых признаков режимных ограничений прав и свобод личности:

- наличие режимно-правового состояния (положения) в государстве, возникновение которого опосредовано объективными условиями и факторами (режимы чрезвычайного, военного положения, государственной тайны, ограниченного доступа к информации и т.д.);

- объективная необходимость негативного ограничительного воздействия со стороны государства (как исключительная возможность обеспечения государством конституционно установленных целей);

- неопределенность круга лиц, субъективные права и свободы которых выступают объектом ограничительного воздействия (в части применения ограничений к установленным в законе правам и свободам специфика статуса конкретных лиц, не сопряженная с осуществлением таких прав и свобод, не учитывается);

- обусловленный режимно-правовым состоянием (положением) в государстве и конституционно-целевыми установками порядок право-

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 18-19.

вого регулирования (порядок правового регулирования режимных ограничений прав и свобод личности. Он в силу унифицированного характера, отраженного в конституционных установлениях, имеет единую структуру (элементный состав) для всех правовых режимов, но отличается по содержанию (в зависимости от конкретного вида такого режима, действующего в государстве));

- конкретизированная в законодательстве степень неблагоприятности для удовлетворения интересов отдельных субъектов права, включенных в ограничительный процесс (законодателем должны быть четко прописаны пределы ограничений субъективных прав и свобод, сопряженные с неукоснительным соблюдением принципов конституционной законности и соразмерности объема изъятий из правового статуса лица конституционно установленным целям такого ограничения).

Под режимными ограничениями прав и свобод человека и гражданина предлагаем понимать объективно обусловленные режимно-правовым состоянием в государстве (в отдельной его части) и конституционно-целевыми установками изъятия из юридического положения неопределенного круга лиц, подпадающих под действие такого состояния, выражающие посредством конкретизации в федеральном законодательстве степень неблагоприятности для удовлетворения интересов отдельных субъектов права, включенных в ограничительный процесс.

Резюмируя, подчеркнем, что действующий в государстве механизм правового регулирования по ряду причин в основном ориентирован на разрешение жизненных ситуаций, выступающих в виде юридических фактов, порождающих (на основании закона) многообразные правовые последствия. При этом регулирование социального процесса, по характеру длящегося, нельзя уравнивать с упорядочением отдельных ситуаций, что требует определения специальных юридических форм, где одной из важнейших выступает правовой режим¹. Соответственно, аналогичные тенденции присущи и ограничениям в рамках такого режима прав и свобод личности, являющимся неотъемлемой его частью. Более того, целевые установки ограничения субъективных прав и свобод отражены в строго ограниченном конституционном перечне, в связи с чем недопустимо произвольное расширение оснований (целей) такого

¹ См.: Исаков В.Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVI съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 35.

ограничения. Для избежания произвола (злоупотребления) со стороны государств в сфере применения ограничений прав человека Европейской комиссией по правам человека сформулировано правило «строгого толкования». Подтверждает актуальность такого подхода и точка зрения С.В. Пчелинцева, согласно которой правовое регулирование в части ограничений прав и свобод личности в особых (специальных) правовых режимах должно иметь стратегический и стабильный характер, полноценно обеспечивать статус (положение) личности в период их применения¹. Представляется, достижению указанных цели и задач будет способствовать предлагаемая нами конкретизация признаков режимных ограничений прав и свобод личности. Ее результаты впоследствии должны быть учтены законодателем при оптимизации существующих и оформлении новых правовых режимов и сопряженных с ними ограничений.

Учитывая конституционно-правовой характер института ограничений прав и свобод человека, полагаем целесообразным выделение двух базовых видов режимных ограничений субъективных прав и свобод – чрезвычайного-режимные и регулятивно-режимные ограничения.

Остановимся более подробно на содержательной характеристике группы чрезвычайного-режимных ограничений прав и свобод личности. Это обусловлено прямым закреплением в Конституции России двух видов правовых режимов особого (чрезвычайного) характера – режима чрезвычайного положения (ст. 56, 88) и режима военного положения (ст. 87). Они поддаются группировке по ряду существенных признаков (определение федеральным конституционным законом, введение исключительно Президентом России на всей территории государства или в отдельных местностях, обязательное оповещение палат Федерального Собрания Российской Федерации).

Уточним, что некоторыми авторами выделяются и иные виды правовых режимов чрезвычайного характера, содержательно соотносимые, по их мнению, с прямо указанными в Конституции: режим прямого президентского правления², режим контртеррористической операции³ и др.

¹ См.: Пчелинцев С.В. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика: дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2006. С. 5.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 22.

³ См.: Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. М.: Норма, 2006. С. 75.

Представляется, что такой подход противоречит смыслу и содержанию указанных статей, а также ст. 55 российской Конституции. Так, из совокупного толкования указанных конституционных установлений следует, что в условиях чрезвычайного и военного положений субъективные права и свободы могут ограничиваться в большей степени, чем при воздействии иных правовых режимов, устанавливаемых в федеральных законах. Следовательно, если уравнивать их конституционный статус, исходя из «предметно-содержательного сходства», то уже можно вести речь о необоснованном ограничении таких прав и свобод, что есть прямое противоречие конституционным нормам. Поддерживая такую позицию, обозначим мнение Д.А. Никонова, согласно которому «чистых» чрезвычайных правовых режимов существует только два – чрезвычайное и военное положение. Именно и только при введении указанных режимов происходит существенная перестройка деятельности органов государственной власти, а также в наибольшей степени ограничиваются права и свободы граждан и организаций¹. Таким образом, чрезвычайнорежимные ограничения субъективных прав и свобод могут быть установлены исключительно в положениях федеральных конституционных законов «О чрезвычайном положении» (здесь – закон о чрезвычайном положении) и «О военном положении»² (далее – закон о военном положении).

Свое нормативное подтверждение данный вывод находит и в положениях указанных актов. Согласно п. «д» ст. 5 закона о чрезвычайном положении в содержании указа Президента России о его введении должен быть отражен «исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства». Более того, данный перечень может быть сформирован только из списка ограничений, прямо и косвенно затрагивающих субъективные права и свободы, закрепленного в главе третьей указанного закона и не допускающего расширительного толкования (список носит закрытый характер). Аналогичная тенденция прослеживается и в положениях закона о военном положении (ст. 7), однако здесь имеет место указание на возможность применения ограничительных мер в период действия военного положения на территориях, где такое положе-

¹ См.: Никонов Д.А. Советское чрезвычайное военное законодательство (1920-1941 гг.). СПб, 2006. С. 20.

² Российская газета. 2002, 2 февраля; 2010, 30 декабря.

ние не объявлено (ст. 8), а также их конкретизации в федеральных нормативных правовых актах. Помимо указанного, в текст закона о военном положении включена ст. 18, регламентирующая специфику правового положения граждан в период действия военного положения, в том числе, путем возложения на них дополнительных обязанностей. В целом же можно констатировать, что для чрезвычайного-режимных ограничений прав и свобод личности, при законодательном закреплении всех базовых элементов их структуры, определяющим выступает критерий режимной территориальности, определяющий сущность и содержание мер ограничительного воздействия в отношении субъективных прав и свобод, исходя из пространственной определенности их носителей.

Здесь также следует согласиться с рядом авторов¹, что рассматриваемые «чрезвычайные» законы в большей части являют собой органичные и «продуманные» акты, регламентирующие одни из важнейших вопросов стабильности и безопасности российского государства. В пользу такого вывода свидетельствует и длительный период их подготовки (около десяти лет с принятия Конституции России), и сравнительно небольшое число внесенных изменений и дополнений (по два в каждый закон). Между тем, признать анализируемые законы совершенными не представляется возможным.

Как отмечает С.В. Пчелинцев, ряд положений, закрепляющих перспективные ограничения прав и свобод личности в условиях чрезвычайного и военного положения, отражены и в (иных) федеральных законах, что говорит о наличии у законодателя векторного подхода в решении данной проблемы². Такой подход в целом согласуется с конституционными установлениями (ст.ст. 56, 87, 88). Указанные ограничения устанавливаются в порядке, предусмотренном соответствующим федеральным конституционным законом. Однако, акцентируя внимание на законе о чрезвычайном положении, следует поставить вопрос о конституционности фактической конкретизации его положений в специальных (регулятивных) федеральных законах. Здесь особого внимания, как представляется, заслуживает конституционно-правовое соотношение закона о чрезвычайном положении и Федерального закона «О противо-

¹ См., напр.: Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007; www.consultant.ru

² См.: Пчелинцев С.В. О пределах возможных ограничений прав и свобод граждан в условиях действия особых правовых режимов // Современное право. 2003. № 10.

действию терроризму»¹ (далее – закон о противодействии терроризму) в части введения режима контртеррористической операции и сопряженным с ней ограничительным воздействием на субъективные права и свободы.

Так, контент-анализ положений указанных законодательных актов позволяет провести аналогию по ряду их элементов. Согласно ст. 3 закона о чрезвычайном положении к обстоятельствам его введения относятся, в частности, террористические акты. В свою очередь ст. 11 закона о противодействии терроризму устанавливает, что целью введения правового режима контртеррористической операции выступает пресечение и раскрытие террористического акта, а также минимизация его последствий. То есть, имеет место фактическое совпадение предмета правового регулирования. Далее закон о противодействии терроризму также устанавливает закрытый перечень мер и временных ограничений субъективных прав и свобод, который имеет как содержательные совпадения, так и различия с аналогичным перечнем в законе о чрезвычайном положении. При этом первый перечень значительно меньше по объему. В обоих законодательных актах обозначен и компенсаторный механизм исследуемых ограничений. Однако если в законе о чрезвычайном положении (ст. 29) отражен общеправовой порядок возмещения вреда (ущерба), причиненного, в том числе, в результате правоограничительного воздействия, то законом о противодействии терроризму такой порядок (ч.ч. 1, 2 ст. 18) дополнен специальными частно-правовыми возможностями возмещения вреда (включая моральный), причиненного в результате террористического акта, – в порядке гражданского судопроизводства и «за счет средств лица, совершившего террористический акт, а также за счет средств его близких родственников, родственников и близких лиц при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены ими в результате террористической деятельности и (или) являются доходом от такого имущества» (пп. 1.1., 1.2. ч. 1 ст. 18). Таким образом, имеет место правовая коллизия: если в результате совершения террористического акта на соответствующей территории вводится чрезвычайное положение, то подпадающие под действие данного правового режима субъекты могут быть значительно ограничены в правах и свободах и претендовать на общепубличные компенсаторные возможности (возмещение вреда (ущерба)

¹ Российская газета. 2006, 10 марта; 2013, 6 ноября.

за счет федерального бюджета). В случае же введения режима контртеррористической операции объем прав и свобод, подлежащих ограничению, значительно сужается, а компенсаторные возможности – расширяются (за счет специального частно-правового механизма возмещения вреда). Представляется, такая ситуация противоречит ряду принципов конституционного строя России, в первую очередь, принципу равноправия, что требует от законодателя переосмысления содержания анализируемого закона с позиций соответствия конституционным установлениям.

Более того, в целом возникает вопрос о конституционности принятия законодателем исследуемого федерального акта в части обозначенных и иных, сопряженных с ними, положений. Закон о чрезвычайном положении не содержит указания на возможность конкретизации его норм в федеральных законах. К сравнению, в законе о военном положении данная проблема в определенной степени (хотя и не бесспорно) решена: определяя в ст. 2 правовую основу военного положения, законодатель дает указание на включение в нее, в том числе, федеральных законов, принятых на основе соответствующего (базового) федерального конституционного закона. В данной связи считаем обоснованной необходимость дополнения закона о чрезвычайном положении нормой, закрепляющей возможность конкретизации и специализации его положений посредством принятия федеральных законов.

Что касается конституционно-правовой оценки закона о военном положении в части ограничений субъективных прав и свобод, то здесь нами не выявлено критических ситуаций, актуальных для современности. Между тем, «широко» сформулированная законодателем правовая основа военного положения позволяет согласиться с мнением А.Б. Чемакина¹ в том, что в целях недопущения превышения конституционных полномочий законодательной властью необходимо, чтобы положения, санкционирующие ограничения прав и свобод личности в условиях данного правового режима, были сформулированы и конкретизированы в текущем законодательстве с предельной четкостью и ясностью, с обязательным указанием в каких целях, при каких обстоятельствах, в какой степени, в какой форме и каким органом власти допускается такие ограничения. Резюмируя, следует поддержать позицию

¹ См.: Чемакин А.Б. Правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях военного положения в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 4, 7-8.

С.В. Пчелинцева¹, согласно которой, исходя из конституционных целей и задач, но с учетом приоритета прав и свобод личности в российском государстве, правовое регулирование в сфере ограничения прав и свобод личности в условиях рассмотренных правовых режимов должно иметь стратегический, стабильный и постоянный характер и оптимально гарантировать правовой статус личности в период их применения.

Зайцев Василий Андреевич,
к.ю.н., преп. кафедры государственно-правовых дисциплин,
капитан полиции
(БелЮИ МВД России, Белгород)

КРИТЕРИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В ВОЗНИКНОВЕНИИ И ТРАНСФОРМАЦИИ СТАТУСА ГРАЖДАНИНА БЫВШЕГО СССР

Государственный суверенитет традиционно понимается как конституционный принцип и как признак государства. Предлагается рассмотреть его как критерий, сквозь призму которого возникают и трансформируются статусы гражданина. В качестве показательного, на наш взгляд, примеры выступают граждане бывшего СССР.

Вопросы правового статуса различных категорий граждан, связанные с приобретения гражданства, неоднократно являлись предметом пристального изучения отечественных и зарубежных ученых.

При этом проблема терминологии в статусно-учредительном законодательстве до сих пор актуальна. В значительной степени это касается понятий «соотечественники», «мигрант из республик бывшего СССР», а также смежных с ними.

При этом следует подчеркнуть, что институту гражданства Российской Федерации ученые конституционалисты отводят особую роль. Несмотря на характерную для конституционного права стабильность, представители научных диаспор под различными углами оценивают данный правовой феномен.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», гражданство есть устойчивая правовая связь лица с государством (Российской Федерацией), выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. В литературе так же имеет место быть

¹ См.: Пчелинцев С.В. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 5.

определение гражданства, как принадлежности лица к соответствующему государству. Большинство ученых отвергают такое понимание данного института в виду того, что оно отражает своего рода зависимость от государства. Следует признать такую точку зрения наиболее вероятной, так как даже принадлежность к определенной стране не создает тотальной подчиненности личности. По мнению профессора С.А. Авакьяна, не случайно все современные правовые доктрины гражданства предполагают возможность изменения последнего по воле самого человека.

В законодательстве Российской Федерации, а ранние и СССР традиционно используется именно понятие «гражданство» и исключено «подданство». Это продиктовано тем, что с 1917 г. Россия приобрела форму республики, а подданство есть характеристика монархической формы правления, где есть царь, император и его подданные.

Разумеется, речь идет не только о формально-правовом различии, еще и об отражении состоянии индивида относительно каждого положения вещей.

Без сомнения, не все идеологические клише всегда подтверждаются реальной практикой. Достаточно очевидно, что «гражданин» Советского Союза не мог вплоть до распада этого государства обладать таким же объемом свободы, как подданный в ряде европейских монархий.

При таком положении вещей многие страны отдают дань традиции и, несмотря на формальное признание их монархиями, граждане этих государств имеют огромный объем прав, реальной свободы и демократии, при этом формально остаются подданными.

Вместе с тем, именно для России остается неизученным ряд проблем совершенствования правового статуса иностранных граждан, прибывших в Россию из стран бывшего СССР. Требуют дополнительного исследования проблемы международно-правового сотрудничества государств в решении вопросов гражданства и миграции на постсоветском пространстве в целом.

Объективность законов, характерных для миграции населения свидетельствует о том, что негативные последствия, выражающиеся в росте нелегальной миграции, недоразвитии транспортных связей, нарушении в размещении производительных сил, снижении уровня жизни,

возникновении социальных конфликтов, появляются при полном игнорировании или отступлении от таких законов.

В контексте решения задач исследования рассмотрим ряда определений Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Основополагающие понятия и термины содержатся в ст. 2 указанного акта. Их более полному раскрытию будет способствовать обращение к правоприменительной практике и сопутствующему законодательству Российской Федерации¹.

В узком смысле понятие «иностраннный гражданин» отождествляется с физическим лицом, которое, не относится к российском гражданству, а является гражданином иностранного государства и имеет в этой связи соответствующие доказательства.

Данное определение, а также содержащееся в этом же законе определение «лицо без гражданства» стало проблемой для значительного числа граждан бывшего СССР на территории России. Проблемы в основном заключалось в том что:

- часть проживающих на постсоветском пространстве лиц не могли доказать факт принадлежности ни к России, ни к иностранному государству, т.е. есть были отнесены к лицам без гражданства. В этом случае по закону они могли претендовать на получение российского гражданства, но лишь через приобретение;

- сам процесс доказательства проживания на территории России, а также других фактов имеющих значения был чрезмерно усложнен бюрократическими препонами. Особенно сложно было собирать документы, когда требовалось перемещение в удаленные регионы России, или другие государства. Органы государственной власти должного содействия не оказывали, в связи, с чем получение гражданства, разрешение на временное проживание стали для многих тяжелой проблемой;

- часть лиц имели гражданство других государств и имели соответствующие паспорта. При этом они давно проживали в России и претендовали на российское гражданство;

- возникла проблема определения гражданства детей в семьях граждан бывшего СССР, проживающих на территории России.

¹ См.: Дробов Д.Е. Административно-правовое регулирование порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2011. С. 15-20.

Был и еще ряд проблем. Однако, объем настоящего исследования не позволяет нам детально на них останавливаться.

Налицо крайне непродуманные действия законодателя. Впрочем, ряд изменений внесенных позже (нами были рассмотрены в параграфе 1.1 Главы 1 диссертационного исследования) несколько смягчил ситуацию. Особо стоит упомянуть так называемую «паспортизацию» – обмен паспортов СССР на паспорта РФ, вскрывшую огромное число проблем граждан бывшего СССР, переехавших в Россию.

Особенности пребывания таких иностранных граждан выражаются также в фактически полном отсутствии связей со своим государством и максимальной интеграции в нынешнюю социальную среду. Безусловно, данные обстоятельства подчеркивают значимость и актуальность теоретической разработки термина «гражданин бывшего СССР» для его дальнейшего внедрения в законодательство России.

В имеющихся исследованиях чаще говорят об одной из категорий относимой нами (частично) к гражданам из бывшего СССР, переехавшим в Россию – это так называемые «соотечественники».

Уточним, что в мире насчитывается около 35 млн. российских соотечественников – около 24 млн. в ближнем и 11 млн. – дальнем зарубежье. Российская зарубежная диаспора, несмотря на свою многочисленность (занимает второе место в мире после китайской) имеет сравнительно недолгую историю (около 100 лет). Состав, структура и внутренние связи этой формирующейся социологической общности назвали «Русский мир»¹. Это понятие введено в научный оборот П.Г. Щедровицким в 1998 г., когда была сформулирована гипотеза о том, что в границах России и за ее пределами проживает примерно равное количество человек, говорящих и думающих на русском языке, что представляет собой потенциально объединяемую социально-культурную реальность.

Следующим шагом России на пути структурирования понятия «соотечественники», как нами указывалось ранее, стал Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

¹ См.: Чепиницкая П.Р. Категория «соотечественники за рубежом» в модусе этносоциологии и сетевая структура «Русского мира» // Теория и практика общественного развития. 2011. № 8. С. 102-109.

Отметим, что в России неоднократно предпринимались попытки для законодательного закрепления понятия «мигрант». Предпосылкой для этого стало решение Экономического Суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/1496 «О толковании понятий «беженец», «мигрант» и «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 года в Москве»¹. В этом решении Суд указал, что понятие «мигрант» в общем значении определяет лиц, которые осуществляют пространственные перемещения без учета причин таких перемещений, их длительности и пространственных границ. Подобное определение использовано в 2004 г. в законопроекте, внесенном на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея и Законодательным Собранием Краснодарского края. Согласно ст. 1 указанного законопроекта мигрант – это лицо, совершающее перемещение на новое место проживания (постоянное или временное). Однако такое определение не нашло отклика при обсуждении, что повлекло отклонение законопроекта в целом после прохождения первого чтения в Государственной Думе. В заключении Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству в ряде других оснований указывалось, что предложенная дефиниция не соответствует ряду определений, имеющих в российском законодательстве. При этом следует поддержать ряд ученых, считающих данное определение слишком широким. По их мнению, не поддается определению сам термин «миграция», если предположить, что переселение реализуется без зависимости от границ в пространстве².

В самом широком смысле, такое понятие имеет право на существование, однако, по нашему мнению, если требуется определить круг лиц, на которых будет распространяться миграционное законодательство и миграционная политика, определение должно быть максимально сужено и адекватно монтироваться в правовую доктрину путем введения дополнительных критериев разграничения.

¹ Решение Экономического Суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/1496 «О толковании понятий «беженец», «мигрант» и «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 г. в Москве» // <http://www.zoneby.net/legal/n76docs/zk76862i.htm>

² Хабриева Т.Я., Хамчиев Б.Б., Андриченко Л.В., Елеонский В.О., Туляков В.В. Юридический справочник мигранта. М., 2002. С. 5.

Если обратиться к зарубежному опыту, можно логически выделить три основополагающих критерия для структурирования мигрантов: место рождения, место проживания, гражданство. В редких случаях для анализа также используются факторы цели прибытия, наличия нескольких гражданств, этническая принадлежность и т.п.

Наиболее распространенным принято считать критерий места рождения. Однако проблема здесь заключается в том, что контуры границы могут изменяться, что, в конечном, итоге может привести к признанию мигрантами коренных жителей. Критерий места жительства также весьма распространен. Он достаточно удобен, так как позволяет учитывать как международных, так и внутренних мигрантов.

Как справедливо отмечает М.Л. Тюркин, при использовании указанного критерия для градации мигрантов, отсутствуют четкие обеспечительные меры, что иностранцы, учтенные в этой стране, обязаны мигрировать только в нее, что обусловлено предоставлением в ней гражданства¹.

Наконец, критерий гражданства является объективным, но не достаточно стабильным, так как гражданство может быть изменено. Он предпочтителен при проведении классификации международных мигрантов.

В качестве альтернативы в ряде исследований предлагались дефиниции «лицо без определенного правового статуса» или «лицо без определенного статуса гражданства» (подобного мнения, в частности, придерживается И.Н. Гаврилова, обособляя «лиц, прибывших или находящихся на территории Российской Федерации с нарушением правил въезда или пребывания»²). Одним из путей решения указанной проблематики может также послужить введение понятия «негражданин» (*non civis*). Однако все три понятия логически граничат между собой.

При этом следует подчеркнуть, что в сознании русскоязычного населения ряда республик бывшего СССР (в частности, Прибалтики) аналогичное понятие получило исключительно негативную окраску в связи с притеснением со стороны так называемых «коренных граждан». Если законодательное решение будет касаться введения только понятия

¹ Основы миграционной политики / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010. С. 13.

² См.: Гаврилова И.Н. К проблеме государственной миграционной политики в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8. С. 11-15.

«негражданин» либо «лицо с неурегулированным правовым положением», из правовой плоскости исчезнут выходцы из республик бывшего СССР, которые легально находятся на территории Российской Федерации. Внедрение понятия «гражданин бывшего СССР» предоставит государству мощный инструмент для урегулирования статуса лиц, оставшихся после распада СССР на территории Российской Федерации и не определивших свою гражданскую принадлежность.

Руководствуясь логикой развития правового российского государства с конституционно-определенными аксиологическим предпочтениями и обязательствами нашей страны по международным договорам гуманитарного характера, а также основываясь на доктринальных положениях, выявлены условия трансформации категориального ряда статусно-учредительного законодательства посредством обоснования термина «гражданин бывшего СССР». К таким отнесены:

- нормативные (включают нормы / акты постоянно развивающегося статусно-учредительного законодательства с пробелами и аспектами, требующими корреляции с реальной практикой);

- теоретические (включают многообразие научных подходов к терминологическому ряду статусно-учредительного законодательства, а также не содержат понятия, отвечающего современным требованиям с рассматриваемой сфере);

- прикладные (включают практику реализации государственных программ по переселению в Россию граждан бывшего СССР и приобретению ими отечественного гражданства);

- темпоральные (указывают на своевременную реализацию государственных программ переселения в Россию и актуальную востребованность таких предложений для граждан бывшего СССР).

По итогам представленных рассуждений, представляется необходимым разработку дефинитивного определения достаточно широкого понятия – «гражданин бывшего СССР» применительно к той категории лиц, которые переместились на территорию России и претендуют на получение ее гражданства. Единообразный подход к данному термину, в свою очередь, значительно расширит возможности для правовой защиты лиц, прибывших в Российскую Федерацию, позволит детализировать основы правового статуса соответствующей категории лиц.

По нашему мнению, таким уникальным, присущим только российской правовой доктрине, должно стать именно понятие «гражданин бывшего СССР», которое позволит сбалансировать отношения между данной категорией лиц и государством, станет отправной точкой в сфере повышения защиты прав и законных интересов человека в Российской Федерации, что в полной мере соответствует основополагающим принципам демократии, провозглашенной Конституцией Российской Федерации.

Исходя из того, что ни одно из понятий общего или специального статусного ряда гражданства, не удовлетворяет на данный момент требованиям по оптимизации получения гражданства лицами, переехавшими на территорию России на постоянное место жительства, нами сформулированы следующие признаки граждан из республик бывшего СССР:

- прибыли из республик, ранее образывавших единое государство – СССР;

- ранее имели гражданство бывшего СССР (в данную категорию следует включать и детей, рожденных на территории бывших союзных республик); таким образом, состояние в гражданстве бывшего СССР в данном случае будет подтверждаться либо наличием в прошлом паспорта гражданина СССР образца 1974 г., либо свидетельством о рождении, выданном на территории бывшего СССР;

- принадлежат к гражданству одного из государств, входивших в СССР либо не имеют определенного гражданства, однако прибыли с территории указанных республик.

- находятся на территории Российской Федерации законно либо с нарушением установленного порядка пребывания;

- переселяются внутри Российской Федерации вне зависимости от причин и длительности нахождения в России.

На их основе предлагаем изложить дефинитивное определение рассматриваемого понятия следующим образом: гражданин бывшего СССР – лицо, въехавшее в Российскую Федерацию из республик ранее входивших в состав СССР, имевшее в прошлом гражданство бывшего СССР, являющееся гражданином одного из указанных государств либо не определившее свой правовой статус, а также пребывающее на территории России как законно, так и нелегально, переселяющееся внутри

Российской Федерации вне зависимости от причин и длительности нахождения в России.

В силу вышеизложенного, считаем термин «гражданин бывшего СССР», наиболее полно отображающим сущность исследуемой категории лиц. Подчеркнем, что предлагаемый термин не отменяет и не заменяет термин «соотечественник». Отличие «соотечественников» и «гражданин бывшего СССР» в том, что термин «соотечественник» в отличие от предлагаемого не имеет региональных ограничений в рамках постсоветского пространства ими могут быть, например, граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами России, выходцы (эмигранты) из Российского государства, термин «соотечественник» имеет в значительной степени национальную и культурно-языковую привязку.

В отдельных случаях, разграничение вышеприведенных терминов может быть затруднительно по причине проблем доказывания факта проживания на соответствующей территории, выражения воли лица при определении своей национальной принадлежности, а также принадлежности к категории соотечественник за рубежом, не предполагающей переселения в Россию.

В ряде случаев оба термина применимы к одной категории, например, те лица, которые ранее имели гражданство бывшего СССР это и соотечественники и граждане бывшего СССР. В отношении исследуемой категории можно говорить и о термине «репатриант».

Определение «гражданин бывшего СССР», полагаем, после конструктивной научной дискуссии следует внести в предлагаемый рядом авторов закон «О репатриации», а также необходимо учитывать при изменении законодательства о гражданстве Российской Федерации. Как правопреемник СССР Россия имеет обязательства перед гражданами бывшего СССР.

Залесны Яцек

(Варшавский университет, Польша)

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАТЕЛЯ И ЕЕ ГАРАНТИИ. ПОЛЬСКИЙ ОПЫТ

Роль общественного фактора в судебной практике является одним из тех вопросов, которые – несмотря на осуществляемые в Польше с 1989 года трансформации общественного строя – по сей день не утрати-

ли значения. Она и теперь является предметом рассмотрения, в связи с этим возникает вопрос о природе, сущности участия в вынесении решения непрофессионального фактора. Анализу сущности явления суда заседателей сопутствуют исследования правового статуса судебного заседателя и его способности к независимому вынесению решений и приговоров.

В соответствии с положениями закона от 27 июля 2001 г. – Закон об устройстве судов общей юрисдикции¹, судебные заседатели, наравне с судьями, принимают участие в решении некоторых правовых конфликтов из сферы криминальных дел и – в очень узком диапазоне – гражданских дел. Пользуясь такими же самыми правами, как и профессиональные судьи, заседатели, однако, не имеют возможности председательствования на заседаниях и совещаниях. Они также не могут выполнять функции судей помимо заседания. Однако, в связи с тем, что заседатели имеют в коллегиальном органе, в состав которого входят, количественное преимущество над судьями² (голос председателя суда, выносящего решение, имеет такой же вес, как и голос остальных членов суда, выносящего решение), в случае невозможности согласования мнений, они вправе решить вопрос вопреки позиции профессионального судьи. Если, все же, между заседателями возникли расхождения, каждый из них – аналогично профессиональному судье – имеет возможность представления своего особого мнения. Благодаря равному с судьями участию заседателей в решении правовых споров, учитывая ценность, которой является тщательный судебный процесс, заверченный вынесением справедливого приговора, немаловажным остается правовой статус судебного заседателя, в частности - вопрос его независимости и проблематика гарантии независимости.

Независимость заседателей

Поскольку выполнение обязанностей заседателями не несет профессионального характера, в сфере судебной практики заседатели независимы и подчиняются только Конституции и законам, что – если речь идет о правовом основании деятельности – уравнивает их ситуацию в аспекте

¹ Вестник законов РП № 98, ст. 1070 с изменениями.

² Если суд выносит решение с участием судебных заседателей, то выносит его – в зависимости от рода дела – либо в составе одного судьи и двух судебных заседателей, либо двух судей и трех судебных заседателей.

судебной практики с позицией профессиональных судей¹. К тематике независимости заседателя необходимо отнести принцип независимости судей. Тем самым заседатель, аналогично судье, в процессе вынесения решения беспристрастен по отношению к участникам производства, независим относительно несудебных органов (учреждений), самостоятелен относительно властей и других судебных органов. Заседатель должен быть также внутренне независимым, далеким от стереотипов, предубеждений, предрассудков, т.е. любых проявлений эмоционального вовлечения, которое могло бы деформировать восприятие рассматриваемого дела и в результате – исказить суть выносимого решения.

Квалификация кандидатов в заседатели

Несмотря на то, что заседатель должен вносить в судебное производство общественные представления о том, что справедливо, и по этой причине от него не требуется судейских квалификаций, - в аспекте порученных заданий – существенным является тот факт, кому будет доверена функция заседателя.

Учитывая, в сущности, равные с судьями права заседателей в процессе решения правовых споров, законодатель ставит к кандидатам в заседатели относительно высокие требования². Предметные требования должны быть выполнены в комплексе. Что касается образования кандидата, то существует умеренный уровень ожиданий. Кандидат должен иметь как минимум среднее образование. От кандидата ожидается моральная подготовка к тому, чтобы судить других. Он должен в полной мере использовать права гражданина и отличаться – аналогично судье – безукоризненным характером (с этой целью также к заявке кандидата в заседатели прилагается информация из Национального уголовного реестра и заявление кандидата о том, что против него не ведется уголовное дело, также совет гмины наводит справку о кандидатах в заседатели в соответственных органах полиции). От кандидата ожидается соответственный профессиональный опыт. Поэтому его возраст должен составлять не менее 30 лет (для сравнения: чтобы стать судьей районного суда, необходимый возраст должен составлять не менее 29 лет), быть пси-

¹ С. Завадзки, Л. Кубицки (ред.), Участие заседателей в уголовном процессе. Отзывы и реальность, Варшава 1970, с. 25.

² См. Т. Эрецински, Й. Гудовски, Й. Ивульски, Законодательство об устройстве судов общей юрисдикции. Закон о Национальном совете по судоустройству. Комментарий, Варшава, 2010. С. 634.

хически и физически способным к реализации возложенной функции. В связи с этим законодатель предполагает, что состояние здоровья должно позволить кандидату выполнять обязанности заседателя (что подтверждается медицинской справкой о состоянии здоровья), причем он не может быть старше 70 лет. Кандидат должен быть связан с данной территорией. В связи с этим должен соответствовать одному из двух критериев: должен быть трудоустроен либо проживать в населенном пункте, где является кандидатом, как минимум один год. Поскольку суд выносит приговоры именем Республики Польша, то и заседатель должен иметь польское гражданство.

Выбор заседателей

Заседателей в суды общей юрисдикции выбирают советы гмин (путем тайного голосования), территории которых соответствует юрисдикция данных судов. Выбор осуществляется по заявке юридически определенных субъектов. В связи с тем фактом, что законодатель не воспрещает повторный выбор заседателя, допускается – и такая практика существует – многократное выполнение функций заседателя¹.

Исключительность советов гмин в аспекте выбора заседателей вызвала сомнения в контексте соответствия положениям Конституции РП². Во-первых, не нарушает ли выбор судебных заседателей советами гмин конституционный принцип разделения власти? Органы территориального самоуправления решают существенным образом о формировании составов судов, что может – в связи с организационными и процессуальными нормами (в частности возможность переголосования профессиональных судей заседателями) ставить знак вопроса над независимостью судебной власти.

Во-вторых, возникали некоторые сомнения относительно того, не ограничивает ли принятое решение компетенции Национального совета по судоустройству (в дальнейшей части текста: KRS), т.е. органа, созданного для защиты независимости судов? Следовательно, KRS был лишен какого-либо влияния на выбор заседателей. Таким образом ограничено его возможность защиты самостоятельности судов в области подбора лиц, осуществляющих судебный процесс.

¹ См. М. Ляковска, Организация и принципы правосудия, [в:] М. Крук (ред.), Система органов правовой защиты в Польше. Основные учреждения, Варшава, 2008. С. 65.

² Вопрос механизма выбора заседателей вызывает сомнения также в праксеологической плоскости. См. А. Семашко, Заседатели. Результаты эмпирических исследований, Варшава, 1994. С. 51.

Ст. 10 Конституции провозглашает принцип разделения власти, указывает основание предметного и субъектного разграничения власти, называя конституционные органы, на которые возложено выполнение законодательной, исполнительной и судебной власти. В судебной практике Конституционного трибунала Польши принято, что органы территориального самоуправления являются сегментом исполнительной власти¹. Гмины подготавливают выборы заседателей как задание, порученное в сфере государственного управления. Выбор граждан, принимающих участие в осуществлении правосудия, является заданием общегосударственного, а не локального, масштаба. Ведь он не служит удовлетворению потребностей местной общественности. Именно данный общепольский масштаб данного мероприятия, хоть и осуществляемого нецентрализованно, рассеянно, склонял к рассмотрению соответствия назначения заседателей советами гмин принципу раздела властей.

Независимость судов предусматривает, прежде всего, организационное и функциональное отделение судебного аппарата от органов других властей таким образом, чтобы обеспечить судам абсолютную самостоятельность в сфере рассмотрения дел и вынесения решений. В решении от 29 ноября 2005 г. Конституционный трибунал вынес постановление, что участие органов территориального самоуправления в осуществлении общественной власти обосновывает в некоторых случаях применение к их деятельности принципов, урегулированных в ст. 10 и ст. 173 Конституции. Однако, это не является основной закономерностью, поскольку контролю в данном аспекте потенциально могут подлежать только определенные сферы деятельности органов территориального самоуправления – в связи с характером и значением выполняемых в их рамках заданий. Выбор заседателей, хоть и возлагается на советы гмин, является мероприятием, результаты которого имеют последствия в персонально-организационной сфере органов государственной власти (судов). Таким образом, оценка, не является ли данный вид вмешательства в сферу судебной власти чрезмерным, требует учета директив, выходящих из конституционного принципа раздела власти, равно как отдельности и независимости судов².

¹ Постановление КТ от 23 октября 1995 г., К. 4/95, Постановление КТ ОС № 2/1995, поз. 11; Решение от 11 января 2000 г., К. 7/99, ОТК ОС № 1/2000, поз. 2.

² Решение от 29 ноября 2005 г., Р 16/04, ОС 2005/10А/119.

Требование «разделения» властей означает в том числе то, что каждая из трех ветвей власти должна быть наделена компетенциями, отвечающими ее сущности, и даже более – каждая из ветвей власти должна сохранять определенный минимум компетенций, свидетельствующий о сохранении ее сущности. Законодатель не может нарушить тот «существенный объем» данной власти. Принцип разделения власти предполагает особый метод определения отношений между судебной властью и другими ветвями государственной власти. Предметные отношения должны основываться на принципе «разделения». Обязательным элементом принципа разделения властей является независимость судов и судей¹.

Самостоятельность и независимость судов не может вести к упразднению механизма обязательного равновесия между властями. Каждая из них должна располагать, в свою очередь, такими инструментами, которые позволяют сдерживать, тормозить действия остальных. Механизм торможения и равновесия, предполагающий возможность вторжения в сферы судебной власти, не может касаться судейской независимости в области осуществления власти, а какое-либо внедрение в деятельность и организацию судебной власти, в сфере, не охваченной безоговорочным принципом независимости, может быть осуществлено только в исключительном порядке и иметь достаточное смысловое обоснование².

Раздел властей не исключает всякого рода связи между ветвями государственной власти. Судей назначает Президент РП, как орган исполнительной власти, а Министр юстиции осуществляет административный надзор над судами общей юрисдикции и военными судами. Основание деятельности судов составляют акты парламента, то есть законодательной власти. Возникающие связи не могут нарушать независимости судебной власти, что означает, что остальным ветвям государственной власти не должно поручать осуществление правосудия³. С этим был связан требующий решения вопрос, является ли выбор заседателей в рамках раздела властей допустимой увязкой между исполнительной и судебной властями? Не ведет ли возложение законодателем полномочий выбора граждан, участвующих в правосудии, на советы

¹ Решение от 14 апреля 1999 г., К. 8/99, Постановление КТ ОС № 3/1999, поз. 41.

² Решение от 18 февраля 2004 г., Постановление КТ ОС № 2/А/2004, поз. 8.

³ Решение от 19 июля 2005 г., К 28/04, Постановление КТ ОС № 7/А/2005, поз. 81.

гмин к их чрезмерному вмешательству в организационную сферу независимости и самостоятельности судов?

Хоть выбор заседателей осуществляют исключительно советы гмин, однако делают его по запросу широкого круга субъектов. Компетенциями подачи кандидатов в заседатели обладают председатели судов, общества, профсоюзные организации, организации работодателей и другие организации, зарегистрированные на основании положений законодательства, за исключением политических партий¹ и как минимум двадцати пяти граждан, имеющих активное избирательное право, постоянно проживающих на данной территории. В то же время, отсутствуют относительно всех коллективных субъектов (обществ, организаций, профессиональных союзов) какие-либо критерия касательно целей их деятельности.

В свете представленного регулирования отсутствуют основания для утверждения, что судебная власть абсолютно лишена участия в процедуре выбора заседателей. Ведь ее представители (председатели районных и окружных правлений) обладают законно гарантированной возможностью выдвижения кандидатов в заседатели, из числа которых советы гмин осуществляют выбор. Естественно, круг кандидатов охватывает не только лиц, предлагаемых со стороны судебной власти, более того, председатели судов не могут выдвигать кандидатов в заседатели для вынесения решений в делах из сферы трудового законодательства (это могут осуществлять только профессиональные союзы и организации работодателей). Однако представленная тут предварительная фаза выбора заседателей не может быть пропущена при оценке интенсивности и значения вмешательства органов территориального самоуправления в сферу судебной власти. Подводя итог рассмотрения вопроса конституционности выбора судебных заседателей советами гмин, Конституционный трибунал постановил, что отсутствуют причины для формулировки замечаний о том, что выбор заседателей советами гмин дает возможность чрезмерного участия и арбитражного вмешательства исполнительной власти в сферу функционирования суда. Нет причин для утверждения того, что данная норма нарушает конституционные прин-

¹ Правом подачи кандидатур в заседатели политические партии обладали до момента вступления в силу закона от 1 июля 2005 г. об изменении закона – Закон об устройстве судов общей юрисдикции и некоторых других законов, Вестник законов РП № 169, поз. 1413.

ципы раздела властей (ст. 10 Конституции) и независимости и самостоятельности судов (ст. 173 Конституции)¹.

Еще одна проблема, возникающая в контексте выбора заседателей, касалась вопроса отсутствия участия в данном производстве Национального совета по судоустройству. На основании ст. 186 ч. 1 Конституции он стоит на страже самостоятельности судов и независимости судей. Таким образом, можно поставить вопрос, должен ли Национальный совет по судоустройству также принимать участие в выборе заседателей? Чтобы данный тезис мог быть признанным основанием утверждения неконституционности правовой нормы, согласно которой судебных заседателей выбирают советы гмин, должен иметь обоснование в Конституции. Необходимо обратить внимание на то, что процедура выбора граждан, принимающих участие в осуществлении правосудия, не была урегулирована в Конституции. Таким образом, возникает вопрос, следуют ли из норм Конституции в данном аспекте какие-либо предписания или ограничения?

Следует задуматься, должна ли процедура выбора заседателей быть определена законодателем аналогично процедуре назначения судей, сфокусировав внимание на сходстве (главным образом функций в рамках осуществляемого правосудия) заседателей и судей. В то же время, необходимо обратить внимание на различия в правовом статусе данных двух категорий государственных служащих. Судьи назначаются на неопределенное время и являются неустранимыми. Заседатели, в свою очередь, избираются на заранее определенное время – срок полномочий составляет 4 года, свыше того, до окончания срока полномочий могут быть отозваны. Согласно Конституционному трибуналу, рекомендуемая дифференцированность судей и заседателей создает достаточное основание для того утверждения, что и механизм их выбора также не должен быть одним и тем же².

Участие Национального совета по судоустройству в процедуре назначения судей (ст. 179 Конституции) является одной из конституционных гарантий самостоятельности судов. Тем не менее, само только то обстоятельство, что в реализации судебной власти принимают участие граждане, не означает того, что Конституция требует обеспечение уча-

¹ Решение от 29 ноября 2005 г., Р 16/04, ОС 2005/10А/119.

² Решение от 29 ноября 2005 г., Р 16/04, ОС 2005/10А/119.

ствия Национального совета по судоустройству также в выборе заседателей. Единственно, что можно утверждать, что регулирование в данном аспекте должно быть конструировано таким образом, чтобы оно не дало другим органам власти инструменты, дающие возможность осуществления влияния данными органами на самостоятельность судов и независимость судей в реализации их конституционной функции правосудия. Учитывая определенную в Конституции правовую позицию и задания Национального совета по судоустройству, отсутствуют убедительные аргументы в пользу тезиса о том, что недостаточно участие Национального совета в процессе назначения заседателей нарушает принцип самостоятельности судов¹.

Действующий в Польше механизм выбора заседателей соответствует требованиям как теории, так и практики. Во-первых, правовые регулирования, касающиеся процедуры выбора заседателей, необходимо оценить сквозь призму их основных функций. В судебном производстве заседатели должны представлять различные социальные группы, граждан с их жизненным и профессиональным опытом, что, создавая возможность коллегиального вынесения решения на основании совмещения профессиональной и общественной точек зрения, должно защитить органы правосудия от изоляции и отчужденности. Следовательно, поскольку участие в вынесении решений выводящихся извне круга профессиональных юристов, которые должны являться дополнением к профессиональному фактору, заседателей должно гарантировать возможность осуществления многостороннего анализа и оценки рассматриваемых судебных дел, не было бы желательно, чтобы решающий голос в вопросе выбора данных заседателей имел Национальный совет по судоустройству, квалифицированный и имеющий опыт в рассмотрении кандидатур на пост судей. При этом существенно то, что Национальный совет по судоустройству – в т.ч. в связи со своим составом – представляет судейскую среду. Однако, отсутствуют убедительные аргументы того, чтобы приписывать ему такое значение относительно заседателей. Даже наоборот, согласно положениям Закона об устройстве судов общей юрисдикции, характер заседательского самоуправления имеют назначаемые отдельно для каждого суда советы заседателей.

¹ Решение от 29 ноября 2005 г., Р 16/04, ОС 2005/10А/119.

Во-вторых, необходимо взять во внимание также практический аспект - количественный. Количество избираемых каждые четыре года заседателей (на срок 2004-2007 – более 43 500 лиц, на срок 2008-2011 – около 12 200) обосновывает предположение, что масштаб данного явления значительно превышал бы технические возможности участия в нем Национального совета по судоустройству, делая роль данного органа в процессе выбора заседателей только символической или даже иллюзорной. В то же время, мы не можем резюмировать, что инициативой Сейма было создание фиктивных процессов. Отсюда также правовое решение, которое не предусматривает участия Национального совета по судоустройству в процессе выбора судебных заседателей, необходимо признать рациональным, соответствующим намерениям авторов Конституции.

Присяга заседателей

Список избранных заседателей совета гмин, которые осуществили их выбор, направляют председателям соответственных судов не позднее конца октября. Председатель суда вручает заседателям уведомление о выборе и принимает у них присягу. Что немаловажно в контексте проблематики независимости судебного заседателя, присяга принимается по тексту, определенному для судей (с соответственным изменением). Таким образом, заседатель, аналогично судье, присягает верно служить Республике Польша, стоять на страже права, добросовестно выполнять обязанности заседателя, осуществлять правосудие согласно законодательству, беспристрастно, по совести, сохранять государственную и служебную тайну, а в производстве руководствоваться принципами достоинства и честности. Принося присягу, он может добавить в конце оборот: «Помоги мне Бог!».

Гарантии мандата и его ограничения

Судебный заседатель избирается на период 4 лет полномочий, при этом мандат заседателя, избранного дополнительно, заканчивается с окончанием срока полномочий всех заседателей. По окончании срока полномочий заседатель может принимать участие только в слушании дела, начатого ранее с его участием, до момента его окончания.

Выбор заседателей является только определенным – хотя и очень существенным – элементом формирования персонального состава суда, воспринимаемого как коллегиальный орган, осуществляющий правосу-

дие. Данный выбор не предопределяет, однако, ни исключительно, ни окончательно состав судов, выносящих решение в отдельных делах, поскольку – хотя и осуществляется, минуя участие Национального совета по судоустройству, – не остается полностью вне контроля судебной власти. Решающее в данном контексте значение имеют правовые нормы, регулирующие предпосылки и процедуру отстранения заседателей от участия в осуществлении правосудия. Абстрагировавшись от обстоятельств, безусловно, ведущих к недействительности мандата заседателя (вступивший в законную силу приговор за преступление или нарушение, в том числе также за казначейское преступление или нарушение), совет гмины, избравший заседателя, может его отозвать по заявлению председателя соответственного суда в случае: 1) невыполнения обязанностей заседателя, 2) поведения, проявляющего неуважение к суду или 3) неспособности к выполнению обязанностей заседателя. Каждая из дополнительных предпосылок недействительности мандата судебного заседателя имеет оценивающий характер. Риск злоупотребления в данном аспекте воли законодателя сокращает необходимость участия в кассационной процедуре двух независимых друг от друга органов, в частности совета гмины, т.е. органа государственной власти, избравшего данное лицо для выполнения функций заседателя.

Следует подчеркнуть, что заявление соответственного председателя суда (основанием для которого может быть любая из перечисленных причин) является единственным фактором, который запускает процедуру отзыва заседателя советом гмины. Ни один другой субъект не имеет компетенций в аспекте подачи заявлений в совет гмины про отзыв судебного заседателя. Данный механизм гарантирует представителям судебной власти возможность практической и эффективной проверки лиц, избранных заседателями советами гмин. Хотя законодатель не предопределяет того, что советы гмин связаны заявлениями председателями судов, однако следует ожидать, что такие заявления на практике будут брать во внимание¹. Советы гмин, таким образом, должны использовать имеющиеся у них полномочия, чтобы не вмешиваться в независимую работу судебной власти.

¹ Т. Эрецински, Й. Гудовски, Й. Ивульски, Законодательство об устройстве судов общей юрисдикции... С. 647.

В течение срока полномочий заседатель не призывается для выполнения обязанностей в случае выявления обстоятельств, которые не дают возможности его выбора, а также в случае возбуждения уголовного дела против заседателя до времени законного решения дела. Данная норма гласит о гарантии того, что лицо, избранное заседателем советом гмины, будет соответствовать определенным законодателем критериям, которые обусловили допустимость его выбора. Данное регулирование дает возможность не только приостановления действия полномочий заседателя по причине обстоятельств, которые наступили после его выбора, однако также существующих ранее, но выявленных постфактум. Тем самым гарантирует контроль со стороны органов судебной власти (председателей судов) легальности выбора каждого заседателя¹.

В контексте механизмов выбора и отзыва судебных заседателей необходимо обратить внимание на то, что председатели соответственных судов обладают правом: 1) подачи советам гмин кандидатов в заседатели; 2) обращения в определенных законом ситуациях в советы гмин с заявлением об отзыве заседателей и 3) приостановления действия полномочий заседателей в течение срока полномочий к выполнению обязанностей. Таким образом, при так сформулированных правовых нормах возложение на советы гмин компетенций выбора заседателей не может быть воспринято как нарушение конституционного принципа самостоятельности и независимости судебной власти (ст. 10 и ст. 173 Конституции). Поскольку в вертикали данной ветви государственной власти существуют органы, наделенные инструментами контроля того, кто из числа заседателей фактически будет принимать участие в осуществлении правосудия. Следовательно, минимизируется опасность в том, что неправильный механизм создания будет негативно отражаться на поведении заседателей, и в связи с этим – на реализации права на суд.

Сформулированные в Законе об устройстве судов общей юрисдикции регулирования, предусматривая возможность исключения участия в правосудии тех заседателей, которые не соответствуют определенным законом критериям (путем их отзыва или приостановления действия их полномочий к выполнению обязанностей) из-за или по инициативе органов судебной власти (председателей судов), функциональны.

¹ Решение от 29 ноября 2005 г., Р 16/04, ОС 2005/10А/119.

Рассмотрев в целом сформулированные в Законе об устройстве судов общей юрисдикции регулирования относительно заседателей, предоставляющих судебной власти инструменты, дающие возможность ей: а) опосредованно (хоть и не обязывает) оказывать влияние на выбор заседателей (подача кандидатов), б) возбуждать процедуру отзыва (ведущую к недействительности мандата) заседателей и с) непосредственно и обязательно решать о возможном приостановлении полномочий данного заседателя в выполнении обязанностей (т.е. решать, какие из заседателей не будут принимать участие в осуществлении правосудия), необходимо констатировать, что законодатель создал гарантии защиты правосудия от деструктивного влияния граждан, не подготовленных к участию в вынесении решений.

Элементом, подтверждающим надежность защиты мандата заседателя, является запрет его перевода в другой суд. Однако, в случае ликвидации суда, заседатели данных подразделений становятся заседателями судов, унаследовавших компетенции ликвидированных судов.

Несовместимость

Функции заседателя нельзя совмещать с некоторыми государственными или профессиональными функциями. Заседателями не могут быть: 1) лица, работающие в судах общей юрисдикции и других судах, а также в прокуратуре, 2) лица, входящие в состав органов, решения которых можно обжаловать в суде, 3) сотрудники полиции и другие лица, занимающие должности, связанные с расследованием преступлений и нарушений (например, инспекторы по охране труда, инспекторы казначейского контроля, сотрудники Агентства внутренней безопасности, Агентства разведки Польши, пограничной службы), 4) адвокаты и помощники адвокатов, 5) юрисконсульты и помощники юрисконсультов, 6) священники (вопрос касается священников костелов и других религиозных организаций, внесенных в реестр костелов и других религиозных организаций), 7) военнослужащие, проходящие военную службу, 8) сотрудники Тюремной службы, 9) депутаты гмины, совет которой осуществляет выбор заседателей. При этом нельзя быть заседателем в более, чем одном суде.

Поскольку политические партии не уполномочены к подаче кандидатов в заседатели, постольку законодатель не исключает принад-

лежности заседателей к политическим партиям¹. Вместе с тем, следует взять во внимание принцип независимости судебного заседателя в аспекте вынесения решений. Содержащаяся в нем необходимость избегания всего того, что могло бы ослабить доверие к его беспристрастности, обязывает заседателя к сдержанности в аспекте участия в событиях политического характера, удерживаться от подчеркнутой демонстрации своих политических взглядов, особенно тогда, когда с ними могут быть связаны последствия в сфере применения права.

Права и обязанности заседателя

Являясь независимым в вынесении решений, заседатель – аналогично судье – должен в суде и вне суда соблюдать уважение к выполняемой функции и избегать всего того, что могло бы принести оскорбление достоинству занимаемого поста или ослабить доверие к нему и уверенность в его беспристрастности. Следовательно, речь идет не только о том, каким образом заседатель выполняет свои обязанности. Важно также, чтобы помимо выполняемой функции не возникали обоснованные опасения в том, что поведение заседателя подрывает доверие к нему как к лицу, наделенному качеством беспристрастности.

На время выполнения деятельности в суде заседатель освобождается работодателем от работы. За время освобождения от работы заседатель сохраняет право на оплату, связанную с трудовыми отношениями, за исключением права на вознаграждение.

За выполняемую функцию заседатель получает денежное вознаграждение. За один день выполнения обязанностей заседателя оно составляет 1,9 % базы исчисления основного вознаграждения судьи. Заседатели, проживающие не по местонахождению суда, получают суточные и денежное возмещение расходов на проезд и проживание согласно принципам, определенным в данном вопросе для судей.

Судебный заседатель имеет обязанность медицинского страхования. Если он не имеет такой обязанности помимо поста заседателя, в этом случае он подлежит медицинскому страхованию в связи с выполнением функций заседателя. Если же он уже застрахован в связи с другими функциями, в данном случае он не обязан подавать заявку на страхование. Что же касается заседателей, которые в связи с тем, что не

¹ См. А.С. Бартник. Судья или болельщик? Роль заседателя в правосудии III РП, Варшава 2009. С. 43.

имеют обязанности страхования помимо поста заседателя, должны подать заявку на медицинское страхование, в таком случае обязанность страхования возникает в день выбора их на пост судебного заседателя, истекает в день окончания срока полномочий или преждевременной недействительности мандата. Основой исчисления взноса судебных заседателей является сумма выплачиваемых им суточных.

Таким образом, в свете польского опыта периода системных перемен, хоть – в отличие от судьи, но согласно теоретическим принципам – судебный заседатель не обязан быть профессионально подготовленным к решению правовых споров, для него не предусмотрены некоторые другие гарантии независимости (в том числе материальные), несмотря на все вышперечисленное, нет существенного риска нанесения ним вреда тщательно реализованному праву на суд и получение справедливого решения. Прежде всего, путем своего рода надзора председателя соответствующего суда над поведением заседателя предупреждаются, соответственно – исключаются, нежелательные явления, противоречащие праву на достижение справедливого решения, вынесенного независимым судом.

Мамин Андрей Сергеевич

к.ю.н., доцент, доцент кафедры административного и
международного права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

Цоколенко Роман Николаевич

магистрант Юридического института НИУ «БелГУ»
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Особенности современного этапа социально-экономического и политического развития нашей страны диктует необходимость глубокого теоретического исследования проблем правового регулирования государственной службы в органах внутренних дел. Важно, чтобы законодательство о государственной правоохранительной службе способствовало эффективному исполнению органами внутренних дел возложенных на них функций и успешному решению стоящих перед ними задач.

Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел значительно обостряет и то обстоятельство,

что сотрудники органов внутренних дел еще нередко нарушают служебную дисциплину, злоупотребляют служебным положением, совершают правонарушения и преступления, в том числе коррупционного характера. Обеспечение законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних особенно актуально в связи с тем, что их сотрудники действуют от имени государства.

Как показывает практика, основным направлением развития современной России является ее становление как динамично развивающегося государства. Достижение этой цели невозможно без эффективного функционирования системы управления страной. Подготовка и повышение профессионального уровня кадров государственной службы стало одной из важных задач государства. На сегодняшний день стратегия развития России предусматривает существенные изменения нашего общества, переход на новый путь развития, что обуславливает предъявление совершенно новых требований к государственному управлению. Модернизация государственного управления в этой сфере предполагает формирование высококвалифицированной современной и ориентированной на результативность государственной гражданской службы, применение инновационных технологий государственного управления, предоставление государственных услуг гражданам при помощи современных информационных технологий и широкое использование компьютерных технологий в деятельности государственных органов¹.

Проблема эффективности работы государственной гражданской службы обусловлена, как минимум, двумя основными причинами: нехваткой квалифицированных кадров в органах власти, а также отсутствием системы их подготовки и развития в процессе осуществления служебной деятельности. Две взаимосвязанные проблемы кадрового обеспечения государственной власти и местного самоуправления для своего решения требуют поиска новых идей и представлений, соответствующих реалиям времени².

Перед государством стоит задача воспитать квалифицированных и достойных кадров, способных эффективно реализовывать задачи государственной политики, предоставлять услуги гражданам и грамотно выполнять свои обязанности.

¹ <http://rezerv.gov.ru/About.aspx>

² <http://www.isras.ru/authority.html>, <http://www.4vlasti.ru/>

По нашему мнению основной проблемой при подготовке кадрового состава является уровень образования в государственных образовательных учреждениях в целом и управленческих кадров в частности.

Следует признать, что система образования и повышения квалификации кадров, не в состоянии удовлетворить требования работодателей.

Как следствие этого дефицит на рынке труда грамотных, высококвалифицированных специалистов. Государство готово платить большие деньги за привлечение необходимых специалистов, но их часто нет на рынке труда. Из-за подобного дефицита ценность хорошего специалиста возрастает многократно. Мобильность трудовых ресурсов непрерывно усиливается, а учитывая, что вознаграждение за труд у нас и в развитых странах отличается существенно, то лучшие кадры уезжают за границу. В результате наше государство рискует лишиться одного из немногих своих конкурентных преимуществ – более или менее дешевых квалифицированных трудовых ресурсов.

Таким образом, неудовлетворенность специалистов отношением к профессиональным способностям в обществе в целом, а также уровнем оплаты труда, отношением работодателя к личности специалиста и неспособностью государства обеспечить условия реализации конституционных гарантий граждан на свободное использование и распоряжение способностями в последнее время повлекли за собой большой отток квалифицированных кадров за рубеж¹.

Эти и многие другие факторы ослабляют позиции России в мировом сообществе, способствуют развитию кризисных явлений, отставанию страны от норм развитого индустриального общества.

Основным решением в подготовке квалифицированных специалистов, по нашему мнению, является формирование и развитие кадрового резерва.

По мнению Е.Ю. Соломатина, кадровый резерв на государственной службе представляет собой сформированную на конкурсной основе группу лиц (государственных служащих, граждан), которые обладают определенными профессиональными, деловыми и личными качествами, необходимыми для замещения должностей государственной службы, и которые при определенной подготовке будут отвечать квалификацион-

¹ Егоров В. Проблемы подготовки кадров для государственной службы // Проблемы теории и практики управления. 2002. №3. С.34-39.

ным требованиям к соответствующим должностям государственной службы¹.

Методика определения потребности в квалифицированных кадрах должна обеспечивать возможность расчета требуемой численности рабочих (по основным профессиям) и специалистов (по группам специальностей) в отраслевом и территориальном масштабах с учетом потребностей хозяйства, сбалансированной с численностью трудоспособного населения страны в целом и отдельных территориальных единиц (областей, районов, крупных городов)².

Особенно следует отметить подготовку сотрудников органов внутренних дел. Если экономика бизнеса воспитывает рабочий класс, то экономика государственной службы воспитывает управляющих рабочим классом.

Значит и требования, предъявляемые к сотрудникам органов внутренних дел должны быть выше и жестче. Люди, стоящие во главе управленческого механизма должны получать специальные знания и навыки в области государственного и муниципального управления.

В современных условиях формирование кадрового потенциала должно осуществляться в соответствии с основами конституционного строя России как демократического федеративного правового социального государства и с учетом смены системы ценностей и социальных приоритетов, масштабной экономической трансформации. Цель этого процесса – подготовка профессионалов, конкурентоспособных на рынке труда, свободно владеющих профессией и ориентирующихся в смежных областях деятельности³.

Успешное решение задач в области формирования кадрового потенциала, а так же обеспечение его логической структуры соответствующей современным тенденциям социально-экономического развития страны основывается на следующих необходимых, на наш взгляд, условиях⁴: принятие комплекса правовых актов, призванных обозначить основные направления, принципы и средства работы с персоналом, необходимость государственного контроля за реализацией кадровой полити-

¹ Соломатин Е.Ю. Административно-правовое регулирование формирования кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 56.

² Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика. – К.: МАУП, 2004. С. 159-163.

³ Егоров В. Указ. соч. С.34-39.

⁴ Егоров В. Указ. соч. С. 34-39.

ки; эффективная система профессионального образования, включающая государственные учебные заведения и образовательные центры, обеспечивающие непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; эффективные механизмы регулирования рынка труда, гарантирующие равные права при найме на работу и увольнении по установленным юридическим основаниям, исключаящие дискриминацию граждан.

В современных условиях особенно остро выступает проблема обеспечения государства кадрами, способными эффективно решать производственные и организационные задачи в крайне сложных, нестабильных и быстро меняющихся ситуациях, трудно предсказуемой финансовой обстановке.

По нашему мнению, решением данной проблемы является разработка согласованной кадровой политики, включающей системы набора, подготовки, совершенствования и оплаты кадров, а также политики отношений между администрацией и работниками.

Нифанов Алексей Николаевич,

к.ю.н., доцент, доцент кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Одним из дискуссионных вопросов, привлекающих внимание ученых, является преломление принципа территориального суверенитета в федеративном государстве. Отметим, что в федерации суверенитет приобретает новое содержание, так как здесь возникает проблема разграничения полномочий между государством и его субъектами, что предполагает не только деление властной компетенции по горизонтали между ветвями власти, но и по вертикали¹.

При этом отметим, что в отечественной и зарубежной литературе встречаются различные подходы к понятию суверенитета. Суверенитет,

¹ Бурбина Ю.В. Проблемы суверенитета федеративного государства // Юридический мир. 2009. № 3.

от немецкого «souveranitat» – верховенство и независимость власти, термин производный от латинского слова «superus» – высший¹.

По выражению К.В. Арановского, «суверенитет есть правовая основа бытия государства как юридически значимой единицы»². О.О. Эйхельман говорил об обязанности государств «не нарушать прав суверенитета других» и «строго охранять суверенитет»³. Суверенитет является для государств тем же условием, критерием формального равенства, что и право для людей. В то же время реальная жизнь подтверждает далеко не равный правовой статус государств в зависимости от их участия в каком-либо региональном союзе, нейтралитета, обладания ядерным оружием или уровня экономического развития⁴. В мировых энциклопедиях суверенитет определяется по-разному: как «концепция абсолютной и неограниченной власти в государстве»⁵, как «верховенство, совокупность верховных прав, принадлежащих государству или его главе»⁶, как «теория, которая заявляет, что в каждой системе управления должна быть некая абсолютная власть лица или органа, призванная решать и быть способной выполнять решения»⁷.

Суверенитет определяют и как неотчуждаемый принцип⁸, и как верховные права государства, и как качественную характеристику государственной власти⁹.

Наиболее широкое распространение в современном отечественном правоведении получило определение государственного суверенитета «как свойства и способности государства самостоятельно, без вмешательства извне, определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, соблюдения норм международного права»¹⁰. С юридической точки зрения государственный суверенитет означает, что

¹ Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб, 2001. С. 808.

² Арановский К.В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000. № 1. С. 17.

³ Эйхельман О.О. Очерки из лекций по международному праву. – СПб, 1914. С. 8.

⁴ Кудряшов С.М. Новые тенденции развития права международной правосубъектности // Право и политика. 2000. № 8. С. 38.

⁵ Encyclopedia Americana. 1987. Vol. 25. P. 347.

⁶ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб, 1901. Т. 31. С. 892-893.

⁷ International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 15. USA The Macmillan Company & The Free Press. 1968. P. 77.

⁸ Журавлев А., Комарова В. Федерация и суверенитет в России // Право и жизнь. 2000. № 30.

⁹ Пастухова Н.Б. Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России // Государство и право. 2007. № 8. С. 90.

¹⁰ Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 4.

публично-территориальное образование обладает территориальным верховенством и международной правосубъектностью.

Концепция суверенитета продолжает оставаться в фокусе научного внимания и получает приращение в наши дни. Глобализация и интеграция, рост авторитета и влияния международных институтов, распад ряда современных государств подталкивают к различному толкованию понятия «суверенитет»¹. Спектр мнений относительно перспективы развития государственного суверенитета в современных условиях имеет широкий разброс: от утверждения о символичности суверенитета государства, о полном исчезновении национального государства и права до предложения их сохранения на любом этапе процесса глобализации².

В политико-правовой науке существуют три концептуальные позиции принадлежности суверенитета в федеративном государстве. Г. Елинек, Л. Лобанд, В. Цилоуби провозглашали исключительный суверенитет федерации. Они – сторонники принадлежности суверенитета только федеративному государству в целом, так как субъекты федерации не могут обладать «полной независимостью во внутренних делах и в ведении внешней политики»³.

Противоположных взглядов придерживались А. Токвиль, Г. Вайу, Г. Кельзен. Они настаивали на делимости суверенитета между федерацией и ее субъектами посредством конституционного распределения властных полномочий по вертикали между центром и составными частями федерации⁴.

Третья концепция предложена М. Зейдель и Дж. Кальхуиан, которые считали носителями суверенитета субъекты федерации и наделяли их правом сепарации. Однако, рассматривая государство с этих позиций, неизбежно следует вывод о том, что в случае если составные части союзного государства обладают суверенитетом, то создаваемый ими союз носит международно-правовой статус, следовательно, является конфедерацией.

Многие современные правоведы (А.С. Автономов, Р.Г. Абдулатипов, А. Комаров, Р.Х. Макуев, Н.Б. Пастухова, В.Е. Чиркин и др.) при-

¹ Пастухова Н.Б. О многообразии подходов к трактовке и понятию суверенитета // Государство и право. 2007. № 12. С. 80.

² Макуев Р.Х. Глобализация и человеческий фактор в эволюции Российского правового государства. – Орел: Издательство ОРАГС, 2007. С. 65.

³ Халипов В.Ф. Власть: Словарь. М., 1997.

⁴ Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 138.

держиваются первой концепции и считают, что в федеративном государстве субъекты федерации и ее центр на основе зафиксированных договоренностей идут на распределение полномочий. Так формируются предметы исключительного ведения федерации, предметы ведения субъектов федерации и предметы совместного ведения. Представленная позиция разделяется и нами.

На основе имеющихся в юридической литературе рассуждений укажем основания, по которым субъекты в федеративном государстве могут обладать определенной долей государственной власти, а не государственным суверенитетом¹:

1) на принадлежность суверенитета только федерации указывают следующие обстоятельства:

– верховенство федеральной конституции и федерального законодательства, нормы которых обязательны для исполнения на территории всех субъектов федерации;

– право контроля федерации за соответствием конституций ее субъектов федеральной конституции;

– приоритет законов федерации над законами ее субъектов, выражающийся в том, что в случае расхождения закона субъекта федерации с федеральным законом действует последний (в случае, если они приняты по предметам исключительного ведения федерации или совместного ведения федерации и ее субъектов);

– только федерация имеет право на представительство государства в международных отношениях, субъекты в данной сфере практически полностью ей подконтрольны и т.д.

Из вышеперечисленного следует, что власть субъекта федерации «не является юридически неограниченной... Наоборот, она юридически ограничена федеральной конституцией и (или) иными федеральными правовыми актами»²;

2) государственная власть в федерации является единой и строится в соответствии с принципами иерархии «верховная государственная власть и власть ограниченная, подчиненная (субъектов)»³. Очевидно,

¹ См.: Бурбина Ю.В. Проблемы суверенитета федеративного государства // Юридический мир. 2009. № 3.

² Ушаков Н.А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 7-9.

³ Чиркин В.Е. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. С. 92.

что в государстве не может быть двух уровней верховной государственной власти, следовательно, не может быть и двух суверенов;

3) «если же государство входит в состав другого государства, то потеря, а не просто ограничение суверенитета, неизбежна. Суверенитет – не просто независимость государства, которая всегда относительна. Суверенитет предполагает их неподчиненность друг другу»¹. В свою очередь, даже те федерации, в которых субъектам предоставлен широкий круг полномочий, не являются суверенными образованиями;

4) общепризнанно, что федерация эффективно функционирует только тогда, когда в ней одновременно и в полной мере обеспечиваются интересы государства в целом и его субъектов и тем самым интересы всего проживающего в ней населения. Это возможно лишь тогда, когда носителем государственного суверенитета является федерация в целом, а составляющие ее части – субъекты федерации – соучаствуют в решении федеральных проблем, но не рассматриваются как суверенные государства (образования)².

Таким образом, «суверенитет не делится – делится власть»³. На это указывает и практика федеративного устройства. Как правило, вопрос о принадлежности суверенитета в федеративном государстве дипломатично обходится законодателем, что можно объяснить нежеланием наталкиваться на жесткую позицию субъектов федерации. В то же время в конституционном праве зарубежных стран (начиная еще со Швейцарии в 1847 г., затем в США в 1865 г. и т.д.) признано, что субъекты федерации не имеют государственного суверенитета. Однако в ныне действующих конституциях (Мексики 1917 г., и Швейцарии 1999 г.) есть слово «суверенитет» в отношении субъектов, «но они поясняют, что речь идет о суверенитете во внутренних делах, поскольку это не ограничено федеральной конституцией»⁴. Следовательно, такое употребление термина «суверенитет» является неточным и не соответствует теоретическим представлениям.

¹ Суверенитет в государственном и международном праве // Государство и право. 1995. № 5. С. 15-16 (выступление Р.А. Мюллерсона).

² Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 32-43.

³ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб: Питер, 2004. – С. 21.

⁴ Чиркин В.Е. Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. С. 92.

Таким образом, суверенитет федеративного государства един и неделим, соответственно, субъекты в составе федерации не обладают государственным суверенитетом, а, следовательно, не имеют права выхода из состава федерации в одностороннем порядке.

Новикова Алевтина Евгеньевна,
к.ю.н., доцент, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПРАВОВЫЕ РИСКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Суверенитет как многоаспектное явление исследуется представителями различных отраслей науки с использованием соответствующего инструментария и в различных аспектах. Конституционно-правовая отрасль юридической науки рассматривает суверенитет как признак государства, принцип, основу конституционного строя, в связи с полномочиями органов государственной власти с учетом механизмов его обеспечения и защиты. Предлагаем рассмотреть правовые риски в связи с государственным суверенитетом.

Риск имманентно сопровождает государства, что подтверждается наличием в их конституциях положений об охране суверенитета. В частности, в ч. 2 ст. 80 Конституции России установлено, что Президент в установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации. Предполагаемые угрозы могут иметь как внешний, так и внутренний характер. Последнему адекватна конституционная норма ч. 1 ст. 4, согласно которой суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

Помимо этого, риск связан практически со всеми сферами жизнедеятельности внутри страны и за ее пределами. Наиболее выражено это сопрягается с вопросами войны и мира, которые конституционно отнесены к ведению Российской Федерации (п. «к» ст. 71), с регулированием и защитой прав человека (п. «в» ст. 71).

Рискам свойственно довольно активное расширение масштабов своего проявления. Риски разной природы могут способствовать

нейтрализации или усилению последствий друг друга¹. Это в полной мере относится и к суверенитету. Например, выстраивая международные отношения, проявлением которых является заключение соответствующих договоров, государство, например, соглашается на передачу своих полномочий, на признание юрисдикции какой-то организации или органа и т.п. Тем самым оно попадает в условия риска, связанного с реальностью «доброй воли» другого государства или группы государств, со степенью добросовестности участников в части выполнения договоренностей и т.п.

О риске сегодня говорят специалисты самых разных дисциплин, соответственно, существует многообразие подходов к определению риска с учетом сферы исследования и приложения.

В целом все точки зрения о вероятностной трактовке риска условно разделены на следующие виды²:

- любая вероятность происхождения события, имеющего отрицательное значение. Данная позиция является достаточно распространенной. Следует заметить, что, несмотря на свою универсальность, обусловленную большим спектром использования данной формулировки, такую точку зрения нельзя считать верной. Это мнение И. П. Корякина основывается на том, что данная точка зрения не предполагает никакой перспективы оценки вероятности происхождения события, имеющего отрицательное значение. Сущность данной точки зрения замыкается на туманной оценке вероятности и такой же туманной оценке отрицательности вероятного события. В связи с чем данный вопрос скорее находится в плоскости оценки риска, чем формировании его понятия;

- одновременно и вероятность, и частота. По мнению И. П. Корякина, такая позиция весьма интересна, однако и ее следует признать ошибочной в виду дифференцированного понимания вероятности и частоты. При этом понятие вероятности является более общим по отношению к понятию частотности. Так, если частотность предполагает прогнозирование характеристик явления исходя из эмпирического измерения данных характеристик по отношению к объектам аналогичного класса, то вероятность предполагает установление данных харак-

¹ Бутяев А.Г. Макроэкономические детерминанты государственной политики России по минимизации интеграционных экономических рисков. Монография. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2007.

² Корякин И.П. Вероятностное понимание риска как основа его исчисления в административном производстве // Административное право и процесс. 2009. № 4.

теристик без обязательности такого измерения, рассматривает частотность только в качестве одного из способов установления вероятности. В этой связи на основе изложенного трактовку риска как одновременной вероятности и частотности, при наличии разницы в данных понятиях, признать верной нельзя;

- вероятность происхождения определенных событий. Такая позиция четко выражена в понимании геологического подхода к осознанию риска; лишена такого признака ситуации риска, как полезность (иными словами, в данной трактовке отсутствует обязательный признак угрозы интересам того или иного субъекта);

- вероятность опасности, подлежащая измерению. По мнению И. П. Корякина, эта точка зрения является наиболее верной и точно отражающей сущность риска. Такое утверждение определяется следующими факторами: включением в вероятностное понимание риска возможности измерения опасности; включением в вероятностное понимание риска самого элемента полезности, четко определяющего, что сущностью обсуждаемой вероятности является не любой факт, а только тот, который несет возможность ущерба; четкое присутствие в понятии риска термина «вероятность», который получил должное исследование в науке.

Все указанное переводит нас в плоскость рассуждений – идентичности понятий «риск» и «вероятность». По мнению И. П. Корякина, различие данных понятий определяется тем, что риск предполагает возникновение таких обстоятельств, которые влекут определенный негатив для субъекта, в отличие от вероятности, предполагающей наступление абсолютно любых событий.

В этой связи И. П. Корякин под риском предлагает понимать всякую измеримую вероятность наступления отрицательных событий. При этом измеримость обуславливается самим оценочным характером понятия «риск» и является обязательным, так как нельзя назвать что-либо полезным либо негативным, если таковое явление не поддается измерению, оценке.

Таким образом, мы обратили внимание на определение риска через категорию «вероятности». Подчеркнем, что дефинирование риска через категорию вероятности достаточно распространена в различных науках.

Вместе с тем обратим внимание и на терминологические особенности понятий «риск» и «неопределенность».

Ф. Найт впервые четко разграничил понятия «риск» и «неопределенность». Но вначале он определился с типом вероятности (вероятностным суждением). Он различал три типа вероятности: априорную (теоретическую), эмпирическую (статистическую) вероятность и оценки. Отличительные особенности этих типов вероятности заключались в следующем. Априорная вероятность наступления события связана с однородными случаями, идентичными во всех отношениях, когда «шансы» исхода можно вычислить на основе общих принципов. Эмпирическая вероятность наступления события определяет вероятность в связи с делением случаев на группы с максимально возможной однородностью внутри этих групп. Оценки, как тип вероятности, связаны с отсутствием реальной основы для классификации отдельных случаев (это уникальные ситуации). Первые два типа, по мнению Ф. Найта, связаны с измеримой неопределенностью или собственно риском, а последний – неизмеримой неопределенностью или собственно неопределенностью (подлинной неопределенностью)¹.

Далее Ф. Найт отмечает: «Оказывается измеримая неопределенность, или собственно «риск», настолько отличается от неизмеримой, что по существу вообще не является неопределенностью. Соответственно мы ограничим употребление термина «неопределенность» случаями неколичественного рода². Именно такую неопределенность он называл подлинной».

Таким образом, у Ф. Найта неопределенность и риск разграничивались. Причем в категорию «риск» не входила вероятность оценки ситуаций, характеризующихся уникальностью, когда нет возможности оценить ее (вероятность) либо априорно, либо эмпирически.

Одним из известных советских ученых, который глубоко занимался исследованием рискованных ситуаций, был В. А. Абчук. В своей книге «Теория риска» он выразил мнение о том, что причиной риска является неопределенность. «Идти на риск вынуждает неопределенность, неясность обстановки. Причем чем больше неопределенность при принятии решений, тем больше и риск»³. По его мнению, риску свойственны сле-

¹ Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль. – М., 2003. – С. 225-226.

² Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль. – М., 2003. – С. 225-226.

³ Абчук В.А. Теория риска. – Л., 1983.

дующие характеристики: он представляет собой образ действий в неопределенной обстановке; рисковать следует лишь в тех случаях, когда возможен успех; ожидаемый положительный результат риска носит закономерный характер.

Таким образом, направленность исследований В. А. Абчука определялась в формате «риск-неопределенность».

Несколькими годами позже в отечественной теории рисков появляются взгляды, в соответствии с которыми риск стал интерпретироваться в качестве деятельности.

Так, А. П. Альгин, исследуя риск и его роль в общественной жизни, определял «как деятельность, связанную с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, в процессе которой имеется возможность количественно и качественно оценить вероятность достижения предполагаемого результата, неудачи и отклонения от цели»¹.

Им выделены три главных элемента риска: вероятность получения желаемого результата (удачи), вероятность наступления нежелательных последствий (неудачи) в ходе выбора альтернативы и ее реализации, вероятность отклонения от выбранной цели (возможны отклонения как отрицательного, так и положительного свойства).

Нельзя согласиться с трактовкой риска как деятельности. Риск, безусловно, связан с деятельностью, но оценка вероятности потерь осуществляется вне этой деятельности, на этапе принятия решений. Если в контексте рассуждений А. П. Альгина деятельность рассматривается в узком смысле, как деятельность, связанная с преодолением неопределенности, то возражение возникает в связи с тем, что преодоление неопределенности – есть снижение риска, но не является таковым.

А. С. Шапкин приводит практически идентичное определение риска: «Риск – это деятельность, связанная с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, в процессе которой имеется возможность количественно и качественно оценить вероятность достижения предполагаемого результата, неудачи и отклонения от цели»². Им выделены основные моменты, которые являются характерными для рискованной ситуации: случайный характер событий, который определяет, какой из возможных исходов реализуется на практике (наличие неопре-

¹ Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни. М., 1989. С. 19-20.

² Шапкин А.С. Экономические и финансовые риски: Оценка, управление, портфель инвестиций. – М., 2003.

деленности); наличие альтернативных решений; известны или можно определить вероятности исходов и ожидаемые результаты; вероятность возникновения убытков; вероятность получения дополнительной выгоды.

Считаем, что собственно смысл риска заключается в сочетании возможности, как желательных, так и нежелательных отклонений от запланированных результатов, которая должна приниматься во внимание лицом, принимающим решение. Применительно к обеспечению государственного суверенитета наиболее продуктивно рассматривать риск как комплексное понятие.

Макогон Борис Валерьевич,
к.ю.н.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В ПРАВОВОЙ ОСНОВЕ МЕХАНИЗМА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Российская правовая система традиционно относится к континентальной системе права, поскольку она соответствует основным ее признакам, главным из которых является выделение закона в качестве основного источника права. Однако в советское время и особенно в период развития российского процессуального права в конце 90-х гг. XX – начале XXI в. большое влияние на формирование сугубо процессуальных правил поведения субъектов судопроизводства оказывала и продолжает оказывать судебная практика. Восприятие российской судебной практики как источника права можно часто видеть в научной литературе, учебных пособиях, практических выкладках юристов, а также в судебных актах как результатах деятельности органов судебной власти в России¹.

В целях обзорного изложения основных положений по заданной проблематике нами будет обращено внимание, как на положительные, так и отрицательные суждения относительно восприятия судебной практики в источниковом качестве.

Итак, по мнению И.В. Маслова, судебные прецеденты плотно вплетаются в ткань источников уголовно-процессуального права и постепенно начинают подменять законы, определяющие порядок уголов-

¹ Дегтярев С.Л. Судебная деятельность как источник гражданского процессуального и арбитражного процессуального права // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 173-179.

ного судопроизводства, получая свое развитие в толковании ведомственных нормативно-правовых актов.

Поддерживает данную позицию Н.А. Власова, указывая, что постановления Конституционного Суда РФ приобретают все большую роль в формировании уголовно-процессуального права, разъяснения Пленума Верховного Суда РФ являются актами судебного толкования законов, но новых процессуальных норм они не создают¹.

В подтверждение тезиса о вытеснении нормативно-правовых актов судебными прецедентами из сферы источников уголовно-процессуального права можно привести выдержку из Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5.

Так, Верховный Суд указал, что применение Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции)² «должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека»³.

Действительно, после вступления России в Совет Европы не считаться с решениями Европейского Суда по правам человека нельзя. Однако эти решения, по мнению И.В. Маслова, могут проникать в российскую правоприменительную практику только после того, как соответствующие изменения и дополнения будут внесены в нормативно-правовой акт, т.е. в Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Проанализировав решение Верховного Суда РФ о практике применения решений Европейского Суда по правам человека, можно заключить, что эти решения имеют прямое действие, то есть по своей сути являются судебными прецедентами, имеющими силу закона⁴.

О дестабилизирующей роли негативного правотворчества и опасности его влияния на уголовно-процессуальную теорию неоднократно говорилось в специальной юридической литературе. В частности, профессор А.Д. Бойков по данному поводу отмечает, что «негативное

¹ Власова Н.А. Уголовный процесс (вопросы и ответы). М., 2003. С. 10-11.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) (с изм. и доп. от 11.05.1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. С. 20-35; 2001. № 3. С. 3-44.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (ред. от 05.03.2013 г.) // Российская газета. 2003, 2 декабря; 2013, 13 марта.

⁴ Маслов И.В. Законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства (источники уголовно-процессуального права) // Уголовное судопроизводство. 2006. № 1.

правотворчество судебной власти – опасный путь фрагментарного совершенствования правовой системы. Особенно это очевидно применительно к кодифицированному отраслевому законодательству, в котором любые частные изменения чреваты далеко идущими последствиями, связанными с нарушением органического единства институтов права, снижением эффективности его регулятивной функции»¹.

Мнение А.Д. Бойкова связано с тем, что единственным законом, определяющим порядок уголовного судопроизводства, должен являться Уголовно-процессуальный кодекс, ибо «любая кодифицированная отрасль права в основе своего построения имеет принцип системности институтов и норм, находящихся в тесной связи, взаимной зависимости и обусловленности. Исключение из Кодекса любой нормы, имеющей принципиальное значение, влечет цепную реакцию, накладывая отпечаток на другие нормы и институты»².

И.В. Маслов, продолжая критику судебной практики, утверждает, что «исключение» из Уголовно-процессуального кодекса РФ, как и «включение» в него, отдельных норм решениями Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда и Верховного Суда РФ, а также ведомственными приказами и инструкциями дестабилизирует Кодекс как слаженную систему, создает колоссальные трудности для правоприменителей.

Характерным также является и то обстоятельство, что с точки зрения теории права «среди современных источников права нормативно-правовой акт занимает ведущее место... В отличие от других источников права нормативные акты наиболее полно и оперативно отражают изменившиеся потребности общественного развития, обеспечивают необходимую стабильность и эффективность правового регулирования»³. В советской и российской теории права данная позиция критики фактически не подвергалась и не подвергается в настоящее время. В специальных работах, посвященных проблемам теории права, указывается на то, что нормативно-правовой акт в системе регулирования общественных отношений занимает качественно более высокое место, нежели судебный прецедент.

¹ См.: Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая – продолжение реформ. М., 2002. С. 148.

² См.: Бойков А.Д. Указ. соч. С. 119.

³ Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекозова. М., 1995. С. 186, 187.

Кодификацию судебных прецедентов и переход на нормативно-правовое регулирование общественных отношений можно объяснить тем, что жизнь общества и государства постепенно усложняется, в результате чего судебных прецедентов становится все больше и больше, и, в конце концов, в подобных источниках права становится невозможно ориентироваться не только лицам, не имеющим какой-либо юридической подготовки, но и юристам-профессионалам. Таким образом, создаются предпосылки для качественного скачка (исходя из закона диалектики, количество переходит в качество), а судебные прецеденты обобщаются, кодифицируются и таковые становятся нормативно-правовыми актами.

На данное обстоятельство в свое время обращал внимание выдающийся русский юрист Н.М. Коркунов. «Государственная власть, призванная поддерживать и охранять господство права, не может примириться с таким положением дела. Как только оно достаточно окрепнет и организуется, она везде стремится поставить на место неопределенных начал обычного права и судебной практики ею самой сформулированные и по возможности общие положения или законы»¹.

Из этого, по мнению И.В. Маслова, напрашивается однозначный вывод, что переход от нормативно-правового регулирования общественных отношений в общем и уголовно-процессуальных в частности к регулированию судебными прецедентами – это не эволюция, а инволюция; не прогресс, а регресс².

Продолжая обзорное изложение источниковой проблематики для регулирования процессуальных отношений, отметим, что в качестве источников процессуального права в учебной и научной литературе традиционно рассматриваются правовые акты, содержащие нормы соответствующей отрасли права³. В таком понимании источники права – это «то, где содержится норма права, то, откуда юристы-практики черпают знания о нормах позитивного права»⁴. При этом правовые акты как источники права являются также способом выражения (объективирова-

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб, 1894. С. 299-240.

² Маслов И.В. Законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства (источники уголовно-процессуального права) // Уголовное судопроизводство. 2006. № 1.

³ См., например: Гражданское процессуальное право / под ред. М.С. Шакарян. – М., 2004. С. 15; Арбитражный процесс / отв. ред. В.В. Ярков. – М., 2003. – С. 34.

⁴ Денисов С.А., Смирнов П.П. Теория государства и права: Конспект авторских лекций. – Тюмень, 2000. Ч. 1. С. 52.

ния) процессуальных норм, внешней формой их существования¹. Признавая практическую значимость такого формально-юридического подхода к определению источников процессуального права, вместе с тем нельзя не отметить его односторонность.

Прежде всего, безоговорочное сведение источников права к правовым актам как к некому вместилищу и способу выражения юридических норм ориентирует на узконормативное понимание права вообще и процессуального права в частности. Такой подход вызывает вопросы уже потому, что единого представления о праве ни в отечественной, ни зарубежной юридической науке до настоящего времени не выработано².

Попытки отдельных авторов подразделить в литературе источники процессуального права на формально-юридические и содержательные не привели к углубленному теоретическому исследованию таких источников. Впрочем, это характерно не только для процессуальной науки. Как отмечает М.Н. Марченко, рассмотрение источников права с формально-юридической стороны в отечественной и зарубежной литературе в настоящее время наиболее распространено. Им такой подход объясняется давней традицией сведения реального источника права к формальному, широкой доступностью формального понимания источника права, его гораздо большей определенностью и практической значимостью³.

При исследовании источников процессуального права основная проблема лежит в плоскости соотношения правотворчества и правоприменения в деятельности судов. Соответственно, те авторы, которые рассматривают судебную практику лишь как сферу правоприменения, не рассматривают ее в качестве формально-юридического источника права вообще и процессуального права в частности. Их же оппоненты приходят к противоположному выводу, поскольку полагают, что судам свойственны не только правоприменительные, но и правотворческие функции⁴.

¹ См., например: Фархтдинов Я.Ф. Виды источников гражданского процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2001. № 1. С. 11.

² Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2007. № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб: Юридическая книга, 2008. С. 73-92.

³ Марченко М.Н. Источники права. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 51.

⁴ Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2007. – № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб: Юридическая книга, 2008. С. 73-92.

В литературе последнего времени подробно проанализированы взгляды различных ученых по этой проблеме, приведено много аргументов как за отнесение судебной практики к формально-юридическим источникам права¹, так и против².

Прежде всего, следует определиться с тем, что такое судебная практика в ее соотношении, например, с гражданским и арбитражным процессуальным правом России. В литературе она определяется по-разному³, но применительно к поставленному вопросу под судебной практикой в широком смысле следует понимать деятельность уполномоченных судов по применению, толкованию и разъяснению норм российского гражданского и арбитражного процессуального права, результаты которой в письменном виде фиксируются в судебных актах и иных документах. Письменная форма выражения результатов судебной практики не только придает им формальную определенность, но и дает возможность для их изучения, анализа и использования при разрешении типичных фактических ситуаций⁴.

Суды свою позицию по отношению к процессуальным нормам выражают в правоприменительных актах – решениях, постановлениях, определениях.

Большинство актов судов общей и арбитражной юрисдикции по применению процессуальных норм не выходит за пределы свойств индивидуального правоприменительного акта, имеющего значение лишь для данной конкретной фактической ситуации. В них не формулируют-

¹ См., например: Добрачев Д.В. Роль судебной практики в современном арбитражном процессе // Правоведение. 2004. № 6. С. 119-138; Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М., 1997. С. 16-23; Марченко М.Н. Является ли судебная практика источником российского права? // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 11-20; Решетникова И.В. Судебная реформа в сфере гражданской юрисдикции // Хозяйство и право. 1997. № 3. С. 67; Фокина М.А. Роль судебной практики в совершенствовании доказывания по гражданским делам // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 4. С. 20-31; Цихоцкий А.В. Прецедентное право в механизме обеспечения эффективности правосудия по гражданским делам // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве / Отв. ред. И.А. Приходько. М., 2001. С. 137-152.

² См., например: Загайнова С.К. О роли судебной практики в российском праве // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции / Отв. ред. В.В. Ярков. – Екатеринбург, 1998. С. 251-266; Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: ИГиП РАН, 1997. С. 34-41.

³ См., например: Добрачев Д.В. Роль судебной практики в современном арбитражном процессе // Правоведение. 2004. № 6. С. 123-124.

⁴ Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2007. № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб: Юридическая книга, 2008. С. 73-92.

ся какие-либо общие правила поведения для неограниченного числа субъектов гражданского судопроизводства, а фиксируется результат разрешения той или иной процессуальной ситуации при рассмотрении конкретного гражданского дела в соответствии с волей законодателя, ясно выраженной в норме закона. Однако неясности и противоречия в законодательстве, наличие в нем правонарушающих норм, пробелы в регулировании приводят к появлению таких судебных актов, в которых формулируются правила процессуального поведения для участников рассмотрения дела, отсутствующие в законе. При восприятии таких правил судебной практикой в качестве образца для разрешения аналогичных ситуаций они приобретают общий характер, становятся правоположениями, которые применяются судами по типовым делам.

Такого рода правила процессуального поведения субъектов судопроизводства при рассмотрении гражданских дел могут быть сформулированы судом любого уровня. Однако для их применения другие суды должны иметь возможность ознакомиться с ними и утвердиться во мнении, что следование соответствующим правилам обеспечит единство судебной практики и не повлечет отмену решения или определения вышестоящей судебной инстанцией. Достигается это с помощью правовых механизмов, которые активно применяются в деятельности вышестоящих судов в целях обеспечения единства судебной практики, направленного на правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел всеми судами страны¹.

Один из таких механизмов – обобщение судебной практики; его обязаны проводить все вышестоящие суды с доведением их результатов до судей. Однако для придания им силы правоположений, подлежащих применению в качестве общеобязательных правил на всей территории России, они должны быть подтверждены авторитетом Верховного Суда РФ, опубликованы от его имени в соответствующих источниках как образцы для разрешения типичных ситуаций. Именно поэтому анализ судебной практики нижестоящих судов в обзорах и содержащиеся в них рекомендации всегда сопровождаются ссылкой на соответствующие правовые позиции высших судов страны. Иное могло бы привести к созданию региональных правил судопроизводства, отличных от феде-

¹ См.: Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2007. № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб: Юридическая книга, 2008. С. 73-92.

ральных норм, что стало бы недопустимым вмешательством в компетенцию Российской Федерации, противоречило бы конституционному принципу равенства всех перед законом и судом в зависимости от места проживания или нахождения соответствующего субъекта, нарушало бы единство судебной практики на федеральном уровне.

Выработанные судами общей юрисдикции и арбитражными судами правовоположения судебной практики как федеральные общеобязательные правила осуществления правосудия, подлежащие применению судами при рассмотрении гражданских дел на территории всей страны, объективируются в различных формах. Это могут быть постановления судебных коллегий или президиума Верховного Суда РФ по конкретным делам, утверждаемые постановлениями президиума высшего суда страны обзоры судебной практики, ответы на вопросы судов и информационные письма.

В литературе иногда утверждается, что исходящие от высших судов страны правовоположения, выработанные судебной практикой, не являются обязательными для других судов; они носят характер рекомендаций, воспринимаемых при рассмотрении дел лишь в силу авторитета высших судебных инстанций, отказ в их применении не влечет каких-либо санкций. Нередко при этом в качестве аргумента звучит довод, что судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются не указаниям вышестоящих судов, а только Конституции РФ и федеральному закону.

Если бы правовые позиции Верховного Суда РФ о порядке осуществления правосудия в определенных типичных ситуациях на основе выработанных судебной практикой правовоположений воспринимались другими судами в качестве обязательных только в силу их авторитета, то и в этом случае такие правовоположения играли бы роль процессуальных правил, реально применяемых всеми судами при осуществлении правосудия. Игнорирование этого обстоятельства неизбежно приводит к искаженному представлению о механизме гражданского и арбитражного процессуального регулирования. Однако дело не только в авторитете высших судов страны, а также и в том, что обязательность правовополо-

жений, сформулированных в судебной практике и санкционированных этими судами, проистекает из требований самого законодательства¹.

Так, конституционными обязанностями Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии со ст. ст. 126-127 Конституции РФ является осуществление в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебного надзора за деятельностью нижестоящих судов по рассмотрению и разрешению дел, а также дача разъяснений по вопросам судебной практики. Судебным надзором и разъяснениями достигается единство судебной практики на территории всей страны в целях обеспечения правильного рассмотрения дел. Соответственно, нижестоящие суды для достижения целей правосудия обязаны следовать судебной практике высших судов страны не только потому, что она воспринимается судьями как исходящий от авторитетного органа образец правильного разрешения дела или вопроса в некой типичной ситуации, но и потому, что иное просто приведет к пересмотру их постановлений судом вышестоящей инстанции.

Таким образом, процессуальное право под воздействием судебной практики не остается неизменным, в результате деятельности судов формируются общеобязательные правила, рассчитанные на неоднократное применение в отношении неопределенного круга субъектов судопроизводства по гражданским делам, не сформулированные непосредственно в законодательных актах. Однако формально-юридическим источником гражданского и арбитражного процессуального права является не сама по себе судебная практика, а судебные акты, исходящие высших судебных инстанций. Вместе с тем судебная практика – это содержательный источник процессуального права, поскольку под ее воздействием вскрываются недостатки законодательного регулирования, вносятся изменения и дополнения в законодательство.

Правоположения судебной практики (правовые позиции суда), выступающие в роли образца для разрешения типичных процессуальных ситуаций по гражданским делам, – составная часть позитивного гражданского и арбитражного процессуального права, поскольку со-

¹ См.: Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2007. № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб: Юридическая книга, 2008. С. 73-92.

держась в них правила осуществления правосудия, как и законодательные нормы, в отличие от естественного права находят внешнее выражение в правовых актах. Эти правовые акты исходят не от законодательных органов, а от высших судов страны или от Европейского суда по правам человека. Тем не менее, они суть реально существующий в судебных документах и фактически осязаемый регулятор процессуальных отношений, на основе которого судами определяется юридически дозволенное поведение субъектов гражданского судопроизводства и разрешаются процессуальные ситуации по гражданским делам. В связи с этим нельзя согласиться со встречающимся иногда в литературе противопоставлением позитивного права и права прецедентного (судебного), которые в действительности соотносятся между собой как общее и частное¹.

Исходя из представленных автором суждений, полагаем, что судебная практика все же является источником современного процессуального права. Также считаем, в порядке научного обсуждения целесообразно предложение именовать ее как судебно-праксиологический компонент в правовой основе механизма процессуального регулирования общественных отношений.

Никонова Людмила Ивановна,
к.ю.н., доцент кафедры конституционного
и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СУДЬБА ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Происходящие сегодня во всем мире интеграционные процессы приводят к созданию новых, самостоятельных государственных образований, обладающих признаками целостного и единого организма. При создании таких объединений достаточно часто встает вопрос о судьбе

¹ Жилин Г.А. Источники гражданского и арбитражного процессуального права // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2007. № 6 / под ред. В.В. Яркова. – СПб: Юридическая книга, 2008. С. 73-92.

национального суверенитета государств, входящих в то или иное сообщество.

Традиционно в юридической науке суверенитет рассматривается как признак государства и определяется как «верховенство и независимость власти, обладающей способностью к исключительному самоопределению в выборе путей развития государства»¹. Продолжая данную дефиницию, Ю.А. Тихомиров отмечает, что «в общем виде верховенство власти выражается в том, что власть устанавливает и поддерживает универсальный правовой порядок, имеет приоритет по отношению к другим властвующим субъектам и всем лицам, находящимся в пределах территориальной сферы ее распространения, предписывает им обязательные веления и обладает монополией на применение принуждения»².

Анализируя сложившиеся о государственном суверенитете представления, важно отметить, что в содержании понятия «суверенитет» выделяют два аспекта: внутренний и внешний. Внутренний – предполагает верховенство государственной власти внутри страны по отношению ко всем другим, существующим в ее пределах социальным властям, различным объединениям граждан, а также по отношению к самим гражданам. Внешний – ассоциируется с независимостью государственной власти во вне страны, в отношениях с другими суверенными государственными властями.

По мнению М.Н. Марченко акцент содержательной роли суверенитета, следует делать не столько на его способности выступать в качестве защитного средства государства и общества от какого бы то ни было вмешательства извне, сколько на его качестве созидательного средства, создающего необходимые условия для нормального их существования и функционирования внутри страны.

Выполняя «положительную» функцию, государственный суверенитет создает все необходимые предпосылки для непрерывного развития национальной экономики, культуры, для сохранения и приумножения национального наследия, обычаев, традиций, самобытности и духовно-

¹ Алексеев, Н.Н. Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки / Под ред. и с предисловием В.А. Госминова. – М.: Зерцало, 2008. С. 180.

² Тихомиров, Ю.А. Правовой суверенитет: сферы и гарантии // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 5 - 20.

сти общества, способствует единению общества, консолидации социальных слоев и конструктивному уравниванию социальных сил¹.

В настоящее время в результате укрепления сотрудничества между государствами, итогом которого зачастую становятся интеграционные процессы, суверенитет, сохраняя свой исторический потенциал, наполняется новым содержанием, трансформируется его сущность, приобретая новый смысловой оттенок.

В современном мире концепция государственного суверенитета перестает быть абсолютной категорией, государства в рамках международного сотрудничества ограничивают свой суверенитет на взаимной и добровольной основе, даже передают некоторые суверенные права на надгосударственный уровень. При этом научные взгляды на происходящие изменения достаточно противоречивы. Так, одни исследователи как зарубежные, так и отечественные считают, что в условиях глобализации государственный суверенитет себя полностью изживает. Процесс глобализации различных сфер жизни общества и государства несовместим с процессом суверенизации государств и представляет собой постепенное «размывание», «эрозию» национального государственного суверенитета, что проставляется объективным и отвечающим духу времени, прогрессивным процессом².

Например, М.М. Абшаева утверждает, что «последствия глобализации в виде «размывания» суверенитета в политической сфере во многом обусловлены влиянием многочисленных межправительственных и неправительственных организаций. С учреждением ООН значительное число вопросов, которые раньше относились к сугубо внутренней компетенции государств, стали рассматриваться и регулироваться международными организациями»³.

По нашему мнению, нельзя согласиться с позицией этого автора, т.к. она противоречит международно-правовым документам, например, Уставу ООН, исходящему из того, что эта международная организация

¹ См.: Марченко, М.Н. Проблемы общей теории государства и права. В 2 т. Т.1. Государство. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2008. С. 485.

² См.: Guehenno J. The End of the Nation State. – N.Y., 1995; Ohmae K. The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics. – L., 1995; ест. Явич, Л.С. О философии права на XXI век // Правоведение. 2000. № 4. С.13.

³ Абшаева, М.М. Глобализация и государственный суверенитет [Электронный ресурс] // «Перспектива – 2009». Материалы международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Нальчик 2009. Том VI. – Режим доступа: <http://www.mypublication.org/materials/id/29/>

строится «на принципе суверенного равенства ее членов» и невмешательства их во внутренние дела друг друга¹; Заключительному акту Совещания безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Хельсинки с 30 июля по 1 августа 1975 г., согласно которому государства – участники Совещания должны уважать суверенное равенство и своеобразие друг друга, а также все права, присущие суверенитету и охватываемые им, в число которых входит, в частности, право каждого государства на юридическое равенство, на территориальную целостность, на свободу и политическую независимость² и др.

Другие же ученые последовательно и аргументировано пытаются доказать, что государственный суверенитет у каждой страны един и нерушим, он ни под каким предлогом не может и не должен расшатываться или «размываться», ибо это чревато весьма разрушительными последствиями, как для общества, так и для государства.

В качестве наглядного примера М.Н. Марченко приводит последствия, наступившие в результате постепенного «вымывания» государственного суверенитета под прикрытием лозунгов о демократических преобразованиях и призывов к росту «открытости» политической и правовой системы, разрушение экономической системы России, деградация российского общества и ослабление государства в течение последних, начиная с «перестройки», лет³.

По мнению этого ученого, в основе попыток «расшатывания» государственного суверенитета лежат экономические, политические и иные интересы, сводящиеся в конечном счете к беспрепятственному доступу высокоразвитых государств и порожденного ими транснационального капитала к природным ресурсам, внутреннему рынку и дешевой рабочей силе слаборазвитых и малых государств.

Схожих взглядов придерживается и Ю.М. Колосов, считающий, что передача суверенных прерогатив не влечет за собой каких-либо отрицательных, угрожающих последствий для данного государства. Путем участия в объединениях, наделенных наднациональными полномочиями, государства «приобретают право расширять сферу своих дей-

¹ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26. 06. 1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII, – М., 1956. С. 14 - 47.

² См.: Марченко, М.Н. Указ. соч. С. 488. / <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

³ См.: Марченко, М.Н. Указ. соч. С. 486.

ствий далеко за пределы территориального верховенства»¹. Поддерживает данную точку зрения и Е.А. Шibaева, полагая, что вопрос о наднациональности – это вопрос о соотношении суверенитета государств-членов с полномочиями созданного ими внутриорганизационного механизма. Вступление государств в международную организацию или государственное объединение влечет за собой добровольное делегирование этой организации части своих суверенных прав².

Интересно мнение по данному вопросу Ю.Н. Малеева, который пишет, что «...государства – члены ЕС, оставаясь суверенными, вместе с тем уже сегодня обладают новым качеством совместного суверенитета, которое не может быть выражено ни одним из названных терминов. Представляется возможным для обозначения данного явления использовать термин «коммунитет», который возникает как слагаемое целого ряда однородных факторов социального развития стран региона: экономических, политических, культурных, военных, исторических и идеологических»³.

Постоянно возрастающее влияние международного права на внутригосударственное, увеличение числа международных договоров в сфере прав человека и их инкорпорация во внутреннее право страны, также отмечается сторонниками «размывания» суверенитета как аргумент в пользу лишения государством одного из своих главных признаков – общеобязательного характера актов государства, поскольку в случае их противоречия международным нормам, будут действовать последние. Но здесь важно учитывать, что приоритет международного права над национальным является гарантией от произвола государства, т.к. правовая глобализация исключает возможность принятия норм, не соответствующих общепризнанным правовым принципам.

Один из ярких примеров межгосударственной интеграции за последние годы представляет собой Европейский союз. И вопрос о соотношении наднациональной компетенции Евросоюза и суверенитета государств-членов – один из центральных в дискуссии о правовой природе Европейского союза. О.М. Мещерякова полагает, что подход к решению этого вопроса в международно-правовой доктрине следующий: при со-

¹ Колосов, Ю.М. К вопросу о примате международного права // Международное право в современном мире. – М., 1991. С. 8.

² См.: Шibaева Е.А. К вопросу о наднациональном характере универсальных международных организаций // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 45.

³ Малеев, С.Н. Международное право в современном мире. – М., 1991. С. 57.

здании наднациональных органов государства отказываются от определенной части суверенных прав и передают их органам Союза. В результате происходит ограничение или ущемление суверенитета. Но с другой стороны, отмечает этот автор, если органы Союза поставлены под контроль национальных парламентов, то компетенция Союза в решающей степени зависит от национальных государств.

Государства Союза, ограничивая свой суверенитет, решают те вопросы, которые национальное государство в эпоху глобализации не может решить в одиночку, самостоятельно. Поэтому такое ограничение в конечном итоге может рассматриваться как подпитка материальной составляющей государственного суверенитета, так как служит для решения вопросов, актуальных для каждого государства – члена Европейского союза¹.

Следует поддержать точку зрения В.В. Лаптевой считающей, что в современных условиях речь должна идти не об отказе или отходе от принципа государственного суверенитета, а о разработке новой правовой концепции суверенитета, в основе которой лежит принцип формального равенства, распространяющийся на всех субъектов международного взаимодействия, включая и государства, и их граждан².

Еще одним источником опасений в странах Европейского союза является сегодня угроза в процессе интеграции размывания национальной самобытности, т.к. именно государственный суверенитет создает то пространство, в котором она существует. Сегодня централизация власти в Европейском союзе проходит на фоне далеко продвинувшейся унификации образа жизни и социально-экономических традиций, что вызывает у граждан государств – членов Европейского союза страх перед перспективой утраты своих этнических, нравственных, культурных и государственных ценностей. Отсюда возникновение различных антиглобалистских движений, союзов, обществ, выступающих против навязывания миру западной системы ценностей, критикующих неолиберальный вариант развития общества.

Таким образом, исходя из практики взаимодействия государств в условиях интеграции, следует вывод о том, социальная роль и значимость государственного суверенитета не только не ослабевает, а наобо-

¹ См.: Мещерякова, О.М. Суверенитет государств – членов Европейского союза и механизмы принятия решений // Юрист-международник. 2008. № 2.

² См.: Лапаева, В.В. Дело «Константин Маркин против России» в контексте проблемы национального суверенитета // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.

рот, еще больше возрастает. При этом под воздействием процесса глобализации государственный суверенитет не остается неизменным, он непрерывно развивается и видоизменяется применительно к модифицирующейся экономической и социально-политической среде. Но его видоизменение отнюдь не означает ослабления или «эрозии», он останется востребованным и весьма важным средством обеспечения повседневной жизнедеятельности современного общества и государства.

Чалых Ирина Сергеевна,
к.ю.н., заведующая кафедрой
государственно-правовых дисциплин
(СыктГУ, Сыктывкар)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ДИСКУССИИ О НОСИТЕЛЯХ СУВЕРЕНИТЕТА

В современной конституционно-правовой доктрине уделяется значительное внимание проблемам суверенитета, связанным как с вектором внутригосударственного строительства Российской Федерации, так и соотношением с наличествующими тенденциями развития межгосударственных отношений. Сложившаяся политико-правовая ситуация в России и мире выступила катализатором специализации и дифференциации категории «суверенитет» – в зависимости от аспекта рассмотрения и применения при аргументации доктринальных выводов и практико-ориентированных предложений. Во многом это обусловлено формулировкой ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации¹, определяющей в качестве носителя суверенитета многонациональный народ российского государства, поддающейся расширительному толкованию, что в результате привело к несистемному многообразию определения и объекта, и субъекта профильных правоотношений. Между тем, как представляется, такая тенденция не решает имеющихся конституционно-правовых вопросов, связанных с обеспечением суверенитета государства, а только усиливает остроту дискуссии в соответствующей сфере научных исследований. В данной связи следует признать необходимой выработку рекомендаций по единообразному пониманию суверенитета, основанному

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, № 7-ФКЗ; от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января; 2014, 7 февраля.

на конституционном императиве о его носителе, но ориентированному на придание устойчивости этому политико-правовому институту и недопустимость его применения в качестве «спекулятивного» аргумента при решении внутригосударственных и международных проблем.

Анализ ряда научных исследований показал, что в отечественной правовой доктрине имеет место ряд ключевых аспектов интерпретации и последующего применения категории «носитель суверенитета». Остановимся на рассмотрении наиболее дискуссионных из них. Так, К.Ю. Булуктаева¹ использует указанное конституционное установление в аспекте этимологического исследования категории «многонациональный народ». Автор подчеркивает, что Россия всегда являлась многосложным по национальному признаку государством, что порождало и порождает проблемы, разрешение которых остро стоит перед высшими органами государственной власти, научным сообществом и населением самого государства: российская Конституция уделяет большое внимание понятию «многонациональный народ» как носителю суверенитета и источнику власти в государстве, подчеркивая роль именно народа, а не нации, которая по своей сущности является узким понятием, охватывающим только одну нацию, что нехарактерно для России, в которой проживает большое количество различных наций, народов, этносов, национальных меньшинств. Не конкретизируя свою позицию в части соотношения понятий «суверенитет» и «многонациональный народ», автор, между тем, затрагивает актуальный вопрос интерпретации носителя суверенитета в российском государстве, а также его роли в конституционно-правовом строительстве: Конституцией Российской Федерации провозглашен принцип равноправия народов, проживающих на территории государства. Исходя из данного принципа, все народы, нации, этносы и т.д. имеют равные права и несут равные обязанности. Однако о полном или действенном равноправии народов в России говорить еще рано, о чем свидетельствует активное обсуждение в средствах массовой информации вопросов национальной идентичности.

В данной связи К.Ю. Булуктаева обоснованно приводит позиции ряда ученых, отличающихся диаметрально и свидетельствующих о

¹ См.: Булуктаева К.Ю. Статус коренных народов России в период масштабных миграционных процессов в современном мире // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28-30 марта 2012 года / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012; www.consultant.ru

неопределенности субъектного состава правоотношений, связанных с реализацией института суверенитета государства. Так, М. Ремизов отмечает: «если мы как нация «россияне», то мы крепостные своего государства (в буквальном смысле: мы оказались «прикреплены» к определенному куску территории при дележе советского наследства, а дележ, как уже было сказано, вершила номенклатура). Если мы «русские», то мы его потенциальные хозяева, граждане, стремящиеся вступить в свои суверенные права»¹. В свою очередь В. Тишков подчеркивает, что в действующей Конституции сохранилась формула многонациональности, хотя более адекватной была бы формула многонародной нации. Предложение утверждать в России понятие не российской, а русской нации и вернуть дореволюционное понимание русских как всех, кто таковыми себя считает, нереализуемо. Украинцы и белорусы уже не согласятся снова причислять себя к русским, а татары и чеченцы себя таковыми никогда и не считали, но все они вместе с представителями других российских национальностей считают себя россиянами. Престижность «русскости» и статус русских можно и нужно повышать, но не путем отрицания «российскости», а утверждая двойную идентичность (русскую и российскую)². Оценивая в совокупности указанные подходы, можно сделать вывод о наличии в современной правовой доктрине тенденций к деструктивному «развертыванию» категории «многонациональный народ», что ставит под угрозу устойчивость основ конституционного строя России, закрепленных в ч. 1 ст. 3 Конституции. Представляется, акцентуация внимания на национальной идентификации противоречит принципу единства, положенному в основу конституционной конструкции носителя суверенитета в российском государстве.

Еще одним дискуссионным направлением интерпретации носителя суверенитета следует признать научные исследования в области «суверенизации» таких субъектов Российской Федерации, как республики. В данной связи приведем точку зрения Д.И. Табаева³, связанную с оценкой реализации указанной тенденции в Республике Алтай. Как от-

¹ Ремизов М. Пять причин быть русским // Эксперт. 2011. № 36. С. 22.

² См.: Тишков В. Российский народ и национальная идентичность // Россия в глобальной политике. М., 2008. Т. 6. № 4. С. 138.

³ См.: Табаев Д.И. Проблемы взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ в современных условиях // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28-30 марта 2012 года / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012; www.consultant.ru

мечает автор, в отечественной доктрине весьма часто ссылаются на решение Конституционного Суда Российской Федерации, которым признано несоответствие отдельных положений Конституции Республики Алтай российской Конституции, включая ряд норм о суверенитете, народе как источнике и носителе власти и т.д. При этом некоторые ученые пишут, что Республика Алтай объявила государственный суверенитет и себя суверенным государством, тогда как таких слов и норм ее Конституция не содержит. В ст. 4 данного акта прямо зафиксировано: «Республика Алтай, признавая целостность Российской Федерации и равноправие субъектов, во внутренней жизни основывается на суверенитете как естественном, необходимом и законном условии существования своей государственности, истории, культуры и традиций, призванных обеспечить мирную жизнь народов республики»¹.

В данной связи Д.И. Табаев подчеркивает, что одного суверенного государства в другом быть не может, а формулировка ст. 5 Конституции России («Республика (государство)...») не означает суверенности республик, а только подчеркивает их статус национально-государственного образования, отличного от статуса других субъектов Российской Федерации; что же касается слова «суверенитет», то оно имеет множество значений. При этом достаточно убедительно приводится высказывание С.А. Авакьяна: «... в Конституции республики найдено идеальное решение проблемы суверенитета применительно к республике в составе Российской Федерации как одному из ее субъектов. Республика Алтай «во внутренней жизни» основывается на суверенитете Республики Алтай... Республика Алтай предложила новое для России видение суверенитета, которое можно оценить положительно. И уж во всяком случае здесь нет ничего противоречащего Конституции Российской Федерации»². Между тем, в заключительной части собственной позиции автор отмечает, что своим толкованием категории «суверенитет» Конституционный Суд России фактически отрицает существование и признание в правовой науке понятий «народный суверенитет», «национальный суверенитет» и т.п., в то время, как народ субъекта Федерации выполняет на этом уровне те же функции, что и многонациональный народ Российской Федерации – на общегосударственном уровне. Данный подход видится

¹ Там же.

² Авакьян С.А. Возражение на запрос главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай в Конституционный Суд // Надуманные противоречия. Горно-Алтайск, 2000. С. 77.

вполне аргументированным с точки зрения формальной логики. Однако в рассуждениях подобного рода следует выделить «опасную» политико-правовую тенденцию «суверенитетного сепаратизма» – получается, что могут обладать определенным «суверенитетом» (в частности, являться его носителями) отдельные нации, причем выступающие основой для формирования только такого субъекта Федерации, как республика. В итоге следует деструктивный вывод: носителей суверенитета в российском государстве два – многонациональный народ и отдельные нации (народы) республик в составе Российской Федерации. Представляется, такой подход к определению носителя суверенитета можно рассматривать как «спекулятивный», а в качестве цели его применения спрогнозировать перспективу неконституционной сецессии.

Дополним, что в отечественной правовой науке имеют место и иные подходы к определению носителей суверенитета. В частности, предлагается признавать таковым само государство¹ и др. Однако ни один из них нельзя признать фундаментальным, системообразующим, отвечающим самой сущности основ конституционного строя, сформулированных в ч. 1 ст. 3 Конституции России, ориентированным на достижение одной из ключевых целей такой конституционной конструкции – придания устойчивости и стабильности развитию российского государства. И здесь вполне уместно привести позицию Ф.Ф. Конева²: достаточно вспомнить известный «парад суверенитетов» республик Российской Федерации, основной причиной которого явилось непонимание существа понятия «суверенитет» (как, впрочем, и «носитель суверенитета») и особенностей его трактовки по отношению к многонациональному федеративному государству.

Примечательно, что многообразие интерпретаций суверенитета и его носителей сформировано в значительной степени учеными-конституционалистами³, что ставит вопрос о необходимости обращения к результатам иных научных исследований, претендующим на статус фундаментальных. В данной связи видится обоснованным обращение к правовым «истокам» и привлечение к решению заявленной проблемы

¹ См.: Шарифов М.Ш. Сравнение форм суверенитета: конституционно-правовой анализ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19. С. 5.

² См.: Конев Ф.Ф. Суверенитет: народный или национальный? // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6.

³ См., напр.: Шевцов В.С. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии). М.: Юридическая литература, 1978; Астафичев П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4 и др.

общепризнанных доктринальных подходов из теории государства и права, применяемых в практике государственного строительства России и доказавших свою результативность. В частности, актуальным для исследуемого вопроса видится классический подход к выделению существенных признаков государства, к числу которых, наряду с территориальной определенностью, тесной взаимосвязью с правом, наличием управленческого аппарата, государственной власти и т.д., относится государственный суверенитет – присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях¹. В рамках данного подхода государство выступает единственным носителем суверенной власти. В свою очередь современная тенденция к построению демократических государств обосновывает закрепление в новых конституциях в качестве носителя суверенитета народ² – как гарантию «сбалансированности» всех элементов государства и его демократического развития. Подтверждает данный вывод и общетеоретический подход, согласно которому еще в период становления современного российского государства ему отводилась первостепенная роль в утверждении демократии и свободы, стабильности и гражданского мира, согласия и сотрудничества народов страны, в продолжении реформ и переходе к цивилизованному обществу³.

Таким образом, можно сделать вывод, что суверенитет, как признак государства, может быть только государственным, а иные виды «суверенитета» являют собой результат необоснованной и деструктивной интерпретации. В свою очередь носителем суверенитета может выступать только народ как неотъемлемый элемент государства в целом, единственно обладающий разумом и волей, способностью к самоорганизации на государственной территории, одновременно выступающий источником власти и ей же подчиняющийся в конституционно установленных пределах. Не претендуя на универсальность и допуская оспоримость такого подхода (как и любого другого в правовой доктрине), считаю обоснованным его использование для построения в Российской Федерации устойчивого правового демократического государства, основанного на признании ее многонационального народа в целом единственным носителем государственного суверенитета.

¹ См.: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 52-53.

² См.: Клименко С.В., Чичерин А.Л. Основы государства и права. М.: Зерцало, 1999. С. 7.

³ См.: Клименко С.В., Чичерин А.Л. Указ. соч. С. 54.

Беспалова Мария Владимировна,
аспирант кафедры теории государства и
права им. Г.В. Мальцева
(РАНХиГС, Москва)

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ
СУВЕРЕНИТЕТА ПРИ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
(НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕВРОПЫ)**

Право каждой европейской страны, устанавливая юридическую охрану государства и его суверенитета, не может не реагировать на условия глобализирующегося мира. Оно признает современные общечеловеческие ценности (человек, его жизнь, благосостояние, права и свободы, мирное экономическое и социальное развитие) и необходимость сотрудничества государств для их обеспечения. В связи с этим, в законодательстве каждого государства содержатся положения, устанавливающие условия действия и статус норм международного права и международных договоров во внутренней правовой системе, возможность и порядок передачи части полномочий для совместного осуществления с другими государствами в рамках международной организации или межгосударственного союза.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры одни европейские государства включают в свою правовую систему (иногда используется термин «юридический порядок», «правопорядок»), предоставляя им возможность регулировать отношения наряду с внутренним правом. Другие объявляют их составной частью внутреннего права (законодательства), что может потребовать издания специального акта, трансформирующего нормы международного права в нормы внутреннего законодательства. К первой группе государств относятся Албания, Андорра, Армения, Венгрия, Литва, Македония, Польша, Россия, Сан-Марино, Сербия, Хорватия, Черногория, Эстония. Во вторую группу входят Австрия, Азербайджан, Болгария, Великобритания, Германия, Греция, Ирландия, Португалия, Румыния, Украина, Чехия¹.

¹ Тексты Конституций и Основных законов европейских государств здесь и далее см.: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общей ред. Л.А.Окунькова. - М.: Издательство НОРМА, 2001. Ссылки на конституционные акты, рассматриваемые нормы которых подверглись изменениям, даны отдельно.

Вместе с тем, независимо от того, какой из предложенных теоретических конструкций определяется место международных норм в правовой системе страны, они имеют приоритет перед внутренним законодательством в случае коллизий. Однако приоритетное действие ратифицированных международных договоров не распространяется на конституции и основные законы, за которыми в случае противоречий государства предпочитают сохранять большую юридическую силу. Об этом прямо сказано в Конституции Грузии, а также Азербайджана, где наряду с Конституцией большую юридическую силу по отношению к ратифицированным международным договорам имеют также акты, принятые на референдумах. Другие государства (Австрия, Албания, Андорра, Армения, Белоруссия, Болгария, Грузия, Испания, Лихтенштейн, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, Украина, Франция, Чехия, Эстония) устанавливают запрет на ратификацию признанного конституционным судом не соответствующим конституции международного договора, который может быть введен в действие только после внесения поправок в конституцию.

Немногие страны допускают возможность преодоления высшей юридической силы конституций. Так, в Нидерландах противоречащий Конституции международный договор может быть ратифицирован квалифицированным большинством в две трети голосов членов парламента. Аналогичные конституционные правила действуют в Португалии и Финляндии. При этом международные договоры не должны противоречить демократическим принципам Основного закона Финляндии. Неконституционность ратифицированных Португалией международных договоров, за исключением противоречия норм договора фундаментальным положениям Конституции, не препятствует их применению во внутреннем праве Португалии на условиях взаимности с другими сторонами договора. Конституционный суд Словении по запросу высших органов власти дает заключение о соответствии нератифицированных международных договоров Конституции, однако оно не имеет обязательной силы и должно лишь учитываться парламентом при рассмотрении вопроса о ратификации соглашения. В Швейцарии запрещено вносить поправки в Конституцию, противоречащие нормам ратифицированных международных договоров.

Непосредственное действие ратифицированных международных

договоров прямо установлено конституционными актами Польши, Сербии¹, Словении, Черногории². В Швеции, наоборот, конституционное правило гласит, что международное соглашение действует как часть шведского права, если оно инкорпорировано во внутренне право и об этом прямо указано в законе. До недавнего времени подобный конституционный обычай безоговорочно действовал и в Великобритании³, однако с вступлением в Европейский Союз ей пришлось сделать некоторые исключения для европейского права.

Новые реалии международной европейской интеграции нашли свое отражение в конституционных нормах ряда государств. Так, в Албании, Португалии, Польше, Словении приняты конституционные нормы, согласно которым внутри государства право международной организации применяется в соответствии с ее учредительным договором, ратифицированным согласно установленной процедуре. Данные учредительные договоры могут предусматривать, в частности, прямое действие и приоритет норм международной организации перед внутренним законодательством. Аналогичные положения относительно Европейского Союза содержатся в конституциях Венгрии⁴, Литвы, Хорватии. Великобритания в Акте о Европейских сообществах 1972 г.⁵ признала непосредственное действие и применение норм, вытекающих из права Европейского Союза, однако укоренение принципа верховенства европейского права над актами британского парламента идет весьма непросто⁶.

Следует отдельно остановиться на анализе принципа верховенства права Европейского Союза. Несмотря на то, что прямо данный принцип

¹ Constitution of the Republic of Serbia 29 October 2006 // National Assembly of the Republic of Serbia: the official website. URL: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Constitution_%20of_Serbia_pdf.pdf.

² Constitution of Montenegro: 19 October 2007 // The Parliament of Montenegro: the official website. URL: <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>.

³ Например, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. была включена во внутреннее право Великобритании путем издания специального опосредующего акта парламента – Акта о правах человека 1998 г. (Human Rights Act 1998: UK Public General Act 1998 с. 42 [Эл. рес.] // The National Archives. UK Legislation: the official website. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42>).

⁴ The Fundamental law of Hungary 25 April 2011: effective as of 1 April 2013 // The Hungarian Parliament: the official website. URL: <http://www.kormany.hu/download/e/2a/d0000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>.

⁵ Акт о Европейских сообществах 1972 года (извлечение) // Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. С. 29.

⁶ Подробно об этом см.: Дудко И. Британский парламента и институты Евросоюза // Право и жизнь. 2005. № 84. С. 227-241.

в учредительных договорах Европейского Союза не закреплен, а выведен из многолетней практики его Суда¹, для национальной правовой системы каждого из государств-членов он имеет конституционно-правовую основу: общую норму Конституции о примате международного права, специальные нормы о принадлежности к Европейскому Союзу и о приоритете его права, или же соответствующий вывод из толкования Конституции².

Двойственная юридическая природа принципа верховенства права Европейского Союза порождает и различное отношение к нему. Суд Европейского Союза распространяет данный принцип на все нормы права государств-членов, в том числе конституционные. В то же время, государства, по замечанию В. Трстеняка, делятся на три группы: признающие приоритет права Европейского Союза над конституционными нормами полностью, частично или придерживающиеся принципа верховенства Конституции³.

В практике национальных конституционных судов (Австрии, Германии, Италии, Испании, Польши) вырабатывается доктрина, согласно которой основанный на конституционных положениях принцип верховенства права Европейского Союза не может противоречить базовым конституционным нормам (основам государственного строя и фундаментальным правам человека)⁴. Почву для такого толкования принципа верховенства также дает Договор о Европейском Союзе, устанавливающий, что Союз уважает «национальную идентичность» государств-членов, как она воплощается в «основополагающих политических и конституционно-правовых структурах»⁵. По словам Председателя Конституционного Суда Австрии Г. Хольцингера, «в Австрии преимущество союзного права даже перед государственной конституцией наталкивается на свои границы перед основными принципами (демократия,

¹ См.: Декларация о примате: Декларации, прилагаемые к Заключительному акту Межправительственной конференции 2007 г. // Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями /под ред. С.Ю. Кашкина. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 666.

² См.: Филатова М. Конфликты конституционных и наднациональных норм: способы преодоления (на примере Европейского Союза и правовых систем государств-членов ЕС) // Международное правосудие. 2013. № 4. С. 96.

³ Трстеняк В. Принцип верховенства в праве Европейского союза и роль конституционных судов государств-членов // Международное правосудие. 2012. № 2. С. 54-65.

⁴ Филатова М. Указ. соч. С. 96-104.

⁵ П. 2 ст. 4 Договора о Европейском Союзе от 07.02.1992 // Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 172.

республика, федеральное государство и правовое государство)»¹. Таким образом, принцип верховенства права Европейского Союза не является безусловным, а государства-члены сохраняют за собой прерогативу проведения в жизнь европейского права в пределах установленных границ, составляющих, как правило, ядро конституционной системы государства.

Поскольку внутреннее законодательство является одним из важнейших каналов, по которым суверенная государственная власть реализует себя, то допущение к действию вместе с ним внутри государства норм иного правопорядка – регионального или международного, требует согласия носителя государственной власти, выраженного путем соблюдения специальной конституционной процедуры. Только ратифицированные парламентом или одобренные на референдуме международные договоры могут считаться выражающими волю суверена и функционирующими наряду с принимаемыми в схожем порядке законами государства.

Особое место занимают международные договоры, лежащие в основе международных организаций или межгосударственных союзов, предполагающих передачу им государствами-участниками некоторых государственных полномочий. Большинство стран стремятся повысить уровень конституционных гарантий суверенитета при решении такого важного вопроса. Данные гарантии касаются условий вступления в межгосударственные объединения и процедуры принятия решения.

Можно выделить следующие условия передачи полномочий государства межгосударственному объединению, представляющие собой гарантии суверенитета государства:

- соответствие учредительных документов межгосударственного объединения нормам конституций и основам конституционного строя государства (Норвегия, Российская Федерация, Швеция);
- соответствие основ межгосударственного объединения принципам верховенства права, демократизма, уважения прав человека (Греция, Словения, Швеция);
- образование и функционирование межгосударственного союза на основе свободного согласия государств, принципов равенства, взаимно-

¹ Хольцингер Г. Конституционное государство в Европейском союзе // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 36.

сти и субсидиарности (Португалия, Франция, Греция);

– сохранение после вступления в международное объединение за государством его суверенитета, независимости, международной правосубъектности, права свободного выхода из объединения (Литва, Черногория, Хорватия).

Что касается процедуры принятия решения о передаче части государственных полномочий в компетенцию межгосударственного объединения, то она отличается от обычной ратификации международного договора усложненным характером, связанным с необходимостью достижения высокой степени согласия по данному ключевому для дальнейшей жизни государства вопросу в парламенте и в обществе.

Среди правовых моделей передачи отдельных суверенных полномочий государства межгосударственным объединениям можно обозначить следующее:

– усложненная парламентская ратификация (Андорра, Болгария, Венгрия, Нидерланды, Польша, Словения, Финляндия, Германия, Греция, Чехия, Испания, Люксембург, Норвегия, Швеция);

– обязательное проведение референдума (Дания, Ирландия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Македония, Швейцария, Эстония);

– применение смешанных процедур – референдум по вопросу вступления в объединение и голосование в парламенте при передаче ему дополнительных полномочий (Словакия, Хорватия, Австрия);

– установление возможности замены по инициативе органов государственной власти парламентской ратификации референдумом, решение которого обязательно (Албания, Польша, Португалия, Словения, Чехия);

– проведение консультативного референдума в отсутствие специальных правил передачи полномочий государства межгосударственному объединению (Великобритания, Исландия, Мальта, Норвегия, Финляндия, Швеция).

Подводя итог вышеизложенному, можно заключить, что в условиях глобализации в мире и интеграционных процессов в Европе, государства признают значимость и необходимость международного сотрудничества и действия его результатов – международных принципов и норм – в своей правовой системе. Для этого они устанавливают приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и рати-

фицированных международных договоров перед нормами внутригосударственного права. При этом подавляющее число европейских государств оставляют высшую юридическую силу за конституцией государства, прямо запрещая действие противоречащих ей норм и ратификацию несоответствующих ей договоров.

Помимо этого, учитывая создание на территории Европы крупных интеграционных объединений, направленных на совместное эффективное решение важных для государства задач, государства весьма осторожно относятся к возможности передачи международному объединению каких-либо суверенных полномочий, устанавливая для этого особые условия и усложненную процедуру такой передачи.

Дудников Артур Андреевич,
федеральный судья тракторозаводского
районного суда г. Волгограда
(Волгоград)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1945-1954 гг.)

На территории СССР в послевоенный период действовали нормативно-правовые акты регулирующие институт местных Советов депутатов трудящихся, принятые ещё до конституционной реформы 1936-1937 гг. Здесь, речь идет о совокупности Положений о Советах разных уровней¹. Так, согласно Положению, регулировавшему уездный уровень Советов, права уездных съездов в решении вопросов в хозяйственной и политической области были значительно, в частности, уездному съезду Советов были даны полномочия заслушивать отчеты о деятельности органов, которые непосредственно не подчиненных исполкому уездного Совета, но находившихся на территории уезда; распределять по ходатайству уездного исполкома Совета доходы и расходы между бюджетами разных уровней (уездными, городскими, волостными); утверждать ставки местных налогов (в размерах не свыше определенных губернским съездам Советов).

¹ Положение об уездных съездах Советов и уездных исполнительных комитетах (утверждено постановлением ВЦИК от 16.10. 1924 г.) // СУ РСФСР. № 82. Ст. 825; Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах (утверждено постановлением ВЦИК от 16.10. 1924 г.) // СУ РСФСР. № 82. Ст. 826; Положение о сельских Советах (утверждено постановлением ВЦИК от 16.10. 1924 г.) // СУ РСФСР. № 82. Ст. 827.

Такого рода подход при определении полномочий местных Советов с этого времени станет неизменно включаться в правовые акты, регулирующие статус местных Советов. Положение об уездных Советах достаточно полно определяло правомочия уездного исполнительного комитета в основных областях социально-экономической жизни, в том числе по вопросам охраны революционного порядка, вопросам судебного управления, финансовой деятельности, налогов и промышленности, вопросам регулирования и охраны труда, в сфере социального обеспечения, по вопросам культурно-просветительной работы, в области охраны народного здоровья, а также благоустройства и жилищного дела. Помимо этого, исполнительный комитет получил возможность контроля за работой органов и учреждений, которые были расположены на территории уезда (в этом полномочии были лишь некоторые исключения, в числе которых значились учреждения Красной Армии, а также органы прокурорского надзора).

Данное полномочие также будет в дальнейшем включаться в статус местного Совета. Наибольшее внимание рассматриваемое Положение об уездных Советах уделяло бюджетно-хозяйственной сфере. В частности, исполнительные комитеты уездных Советов должны были заниматься организацией ветеринарных и агрономических пунктов, принимать необходимые меры к обеспечению школами и детсадами, организовывать работу учреждений здравоохранения, коммунальных служб и т.д. Уездный исполком имел полномочия утверждать волостные бюджеты, а также бюджеты заштатных городов, принимать отчеты об исполнении бюджетов, устанавливать сроки платежей местных налогов, предназначенных на финансирование отнесенных на уезд расходов, контролировать своевременное поступлению местных доходов, взыскание недоимок и др. Как видно, это Положение, исходя из партийных решений о необходимости оживления деятельности Советов, заметно повышало значимость уездных Советов в социально-экономической жизни уезда и соответственно наделяло их необходимыми правами.

Что касается более низкого уровня Советов (волостного), то в правовом регулировании их статуса также произошли изменения. Так, эти Советы ранее решали преимущественно административно-управленческие задачи, в частности, волостной исполком должен был принимать меры к охране порядка, а также к «поднятию волости» в хо-

зяйственном и культурном отношении. Учреждения, действовавшие на территории волости, были подчинены сразу уездным Советам. Волостные исполкомы не имели полномочий налагать административные взыскания – в этом отношении они могли только вносить в уездный Совет предложения, и окончательное решение принимал уездный Совет, то есть фактически волостные органы имели минимум полномочий¹.

Такое положение вызывало справедливые нарекания с мест, которые, вероятно были услышаны, поскольку в отмеченном выше Положении о волостных Советах ситуация существенно изменилась. В частности, Положение предусматривало некоторую демократизацию в формировании уездных Советов – была установлена новая норма представительства депутатов в уездные Советы от сельских Советов, а именно один сельский депутат теперь избирался от трехсот жителей, то есть представительство выросло сразу в семь раз. Положение устанавливало обязательным проведение расширенных (то есть сессионных) заседаний исполкомов волостных Советов с обязательным участием не только руководителей сельских, поселковых и городских Советов, но также и представителей профсоюзов предприятий, которые располагались на территории волости, и крестьянского общества взаимопомощи. Такие заседания предписывалось волостным исполкомам проводить не реже раза в три месяца. Таким образом, расширенные заседания, являясь новой формой волостных Советов (до этого применявшаяся лишь на губернском уровне), стали обязательной для всех исполнительных комитетов всех Советов². Положение по-новому регулировало вопрос об основных задачах и полномочиях волостных Советов.

В частности, в качестве центральной задачи волостных Советов ставилось руководство местным хозяйством, всемерное привлечение трудящихся к своей работе, забота о нуждах трудящихся. Положение дублировало основные положения закона «О местных финансах и местных имуществах», где регулировался главный вопрос, связанный с хозяйственной деятельностью волостных Советов, а именно вопрос о бюджете и связанных с ним хозяйстве и имущественных правах. Пол-

¹ Лепешкин А.И. Советы – власть трудящихся. 1917-1936. М.: Юрид. литература, 1966. С. 289.

² Недавний А.Л. Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма / Материалы научно-теоретической конференции в Высшей партийной школе при ЦК КПСС // Советское государство и право. 1961. № 6. С. 103-108.

номочия волостных Советов были расширены, например, к ведению волостных Советов было отнесено рассмотрение ряда важнейших вопросов: утверждение волостного бюджета и соответственно утверждение отчета волостного исполкома об его исполнении; представление проекта нового волостного бюджета в уездный исполнительный комитет. Кроме того, Положение о волостных Советах предоставляло им полномочие заслушивать отчеты о работе государственных организаций, действовавших на территории волости, но подчиненных вышестоящим органам власти и управления.

Таким образом, Положение о волостных Советах повышало авторитет этого уровня местных Советов как органов, осуществляющих в пределах своей территории советскую власть. Важно еще заметить, что Положение наделяло волостные исполкомы полномочиями юридического лица, и соответственно исполнительные комитеты могли принимать обязательства и вступать в договорные отношения с другими субъектами (в пределах, установленных инструкцией ВЦИК). Кроме того, волостные исполкомы впервые стали издавать «обязательные постановления» и налагать административные взыскания в случае нарушения этих постановлений. Аналогичным образом можно говорить в отношении сельских Советов – отмеченное нами ранее Положении о сельских Советах также расширило полномочия этого нижнего звена государственной власти.

Было издано также Положение о городских Советах¹. В этом правовом акте указывалось, что городские Советы образуются во всех городах и во всех поселках, на территории которых городские Советы являлись органами государственной власти. Были определены следующие основные задачи городских Советов: решение всех вопросов местного значения; поднятие культурно-хозяйственного уровня города (поселка); проведение в жизнь постановлений высших органов Советской власти; улучшение жизни и быта населения; руководство деятельностью предприятий и учреждений, подведомственных городскому Совету; охрана революционного порядка в огороде (поселке); составление, утверждение и исполнение принятого городского бюджета и др. Положением предусматривалось проведение пленумов городских Советов (позже

¹ Положение о городских Советах (утверждено постановлением ВЦИК от 24.10.1925 г.) // СУ РСФСР. 1925. № 91. Ст. 662.

пленумы стали именоваться сессиями – в остальном же нормы этого и ранее отмеченных актов о полномочиях Советов действовали и в 1945-1953 гг.). Согласно ст. 5 Положения о городских Советах исполкомы наделялись правом юридического лица.

В Положении довольно подробно регулировались вопросы формирования городских депутатов и исполнительных комитетов. Указывалось, в частности, что избирательным правом пользуются все граждане согласно Конституции РСФСР. Городской совет избирался на один год. Досрочные перевыборы всего совета производились по предложению вышестоящих исполнительных комитетов и съездов Советов или в случае выбытия не менее, чем одной трети всех членов совета.

Городские Советы избирались по определенным нормам. Так, в городах и поселках с населением 1000 человек избирался один депутат на пятнадцать избирателей; в городах и поселках с населением от 1000 до 3000 человек – один депутат на двадцать избирателей и т.д. В городах от 100000 тысяч человек и более избирался один депутат от двухсот избирателей. В дальнейшем, как мы покажем, будет иметь место выравнивание избирательных прав, что найдет также отражение в Законе РСФСР о выборах в местные Советы депутаты трудящихся 1947 г. (соответственно и в обновленной редакции 1950 г.).

Отдельными разделами в Положении регулировались предметы ведения горсоветов, организация деятельности пленума городского Совета, работа депутатских секций и комиссий горсовета, обязанности и права депутатов городских Советов, вопросы о связи депутатов с избирателями, вопросы деятельности мандатной комиссии. Несколько позже ВЦИК принял Положение о городских Советах в обновленной редакции¹, где основе сохранялись те же нормы, но были и некоторые коррективы. В этой редакции Положение о городских Советах с некоторыми (малозначительными) изменениями будет действовать как в течение послевоенного времени, так и во время хрущевской «оттепели» (только в конце 1960-х гг. будут приняты новые акты о местных Советах депутатов трудящихся).

В числе изменений, которые были внесены в Положение о городских Советах, одним из основных являлся вопрос об организационной

¹ Положение о городских Советах (утверждено постановлением ВЦИК от 22.01.1933 г.) // СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

структуре местных Советов городского уровня. Так, указывалось, что исполнительные комитеты Верховных Советов автономных республик, исполнительные комитеты областного уровня могли вносить в Президиум ВЦИК предложения о том, чтобы вместо городских советов образовывать в рабочих поселках с небольшим количеством населения сельские Советы. А в городах с населением более ста тысяч человек в том же порядке могли быть образованы, помимо городского, также и районные Советы в соответствующих частях города. Была также смещена политическая составляющая – согласно новому Положению о городских Советах горсоветы, как и до 1925 г., обозначались как «органы диктатуры пролетариата, призванные проводить политику центра на местах». В целом рассмотренные Положения о местных Советах разных уровней сохраняли свое действие довольно длительное время, на что ранее мы уже обращали внимание.

Если говорить об основных тенденциях, то следует назвать расширение компетенции местных Советов. Что касается материально-финансовой основы деятельности местных Советов, то нужно выделить довоенный закон о местных финансах, где предусматривалась децентрализация местных бюджетов. Все эти меры активизировали работу низшего звена государственной власти¹. Мы полагаем, что был объективный процесс. Здесь еще заметим, что в довоенное время в РСФСР завершился переход к новому административно-территориальному делению – вместо губерний, уездов, волостей были образованы области, края, районы, и с тех пор административно-территориальное деление стало стабильным, и, по сути, во многом сохраняется до сих пор.

Однако в Положения о местных Советах, которые были рассмотрены, так и не были внесены соответствующие изменения, и в 1945-1953 гг. (как и в последующее время до конца 1960-х гг.) в них фигурировали старые названия административно-территориальных единиц. Одновременно центр тяжести работы по претворению социально-экономических планов перемещался в низовое звено, и прежде всего в районные Советы, которым передавались дополнительные права и обязанности. Помимо отмеченных выше правовых актов, регулирующих

¹ Ковалев Н.С. Компетенция местных органов власти // Муниципальная власть. 1997. № 2. С. 95.

местные Советы, принимались и другие отдельные законы СССР и РСФСР, которые в основном касались выборов в местные Советы¹.

В такой юридической оболочке функционировали местные Советы в 1945-1953 гг., поскольку, как мы неоднократно отмечали, законодательство, которое регулировало институт местных Советов, оставалось прежним по большинству вопросов. Не было в рассматриваемый период, как и до Великой Отечественной войны, и такого подхода в правовом регулировании местных Советов, когда сначала принимаются союзный акт, а уже потом на его основе разрабатывались и принимались в союзных республиках собственные республиканские акты (такой порядок стал применяться с конца 1950-х гг.). Соответственно такого рода акты принимались не во всех союзных республиках (как отмечалось, в РСФСР в послевоенные годы они приняты не были), а в некоторых других республиках принимались в основном уже после смерти Сталина.

Для примера можно привести закон о местных Советах всех уровней, утвержденный Верховным Советом Узбекской ССР². В этом акте воспроизводятся конституционные принципы формирования и деятельности местных Советов как нижнего звена государственной власти. Указывается, что местные Советы призваны руководствоваться Советской конституцией, законами, указами, а также правительственными постановлениями и распоряжениями. Кроме того, в такого рода Положениях о местных Советах, как отмечалось, менялась терминология, которая была характерна для довоенного периода (например, ранее местные Советы обозначались как «Советы рабочих, крестьянских, казачьих

¹ Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся от 8 октября 1947 г.; Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся от 2 октября 1950 г.; Положение о плановых комиссиях при краевых и областных исполнительных комитетах от 16 января 1939 г.; Постановление ЦИК «О формах учета хода и результатов выборов на районные, областные, краевые, республиканские съезды Советов и на VIII Чрезвычайный Всесоюзный съезд Советов» от 7 сентября 1936 г.;

Постановление ВЦИК от 30 октября 1930 г. «О дополнении Постановления Президиума ВЦИК от 20 августа 1930 года о присоединении сельских местностей к городам» // СУ РСФСР. 1930. № 57. Ст. 683; Постановление ВЦИК от 1 июля 1933 г. «Об организационно - инструкторской и массовой работе наркоматов и отделов исполкомов» // СУ РСФСР. 1933. № 40. Ст. 149; Постановление Президиума ЦИК «О формах учета хода и результатов выборов в Советы, на съезды Советов и в исполнительные комитеты» от 29 июня 1934 г. // СЗ СССР. 1934. № 39. Ст. 309. С. 585-613; Постановление Президиума ЦИК «Обращение Центрального Исполнительного комитета Союза ССР о выборах в Советы в 1934-1935 г.» от 27 сентября 1934 г. // СЗ СССР. 1934. N 50. Ст. 392 и др.

² Положение об областном, городском, районном и поселковом Советах депутатах трудящихся Узбекской ССР от 06. 01. 1959 г. Ташкент, 1959.

и красноармейских депутатов», использовались такие выражения, как «массовая коллективизация», «беднота», о «поражении в политических правах» и т.д.), что после конституционной реформы в значительной степени потеряло актуальность.

Но в РСФСР, как мы отмечали, подобного акта, как в Узбекской ССР, принято не было, поэтому действовали прежние законы, в которых соответствующие термины еще сохранялись, что, впрочем, не мешало их использовать в 1945-1953 гг. и в последующее время. Оценивая такого рода законодательные акты ряда союзных республик, касающиеся местных Советов, нужно заметить, что их достоинством является более подробная регламентация статуса областных, районных, городских, поселковых и сельских Советов трудящихся. Вместе с тем в них не проводится четкого разграничения представительских и исполнительных функций местных Советов. А по некоторым позициям республиканские законы о местных Советах даже сделали шаг назад. Например, в Положении о городских Советах детально определялись функции горсоветов в области государственного строительства, однако в принятых после окончания войны актах столь подробно функций городских Советов не определялись. В РСФСР соответствующие законы о местных Советах разных уровней были приняты значительно позже остальных республик, и уже за пределами исследуемых в настоящей работе хронологических рамок (1945-1953 гг.).

Таким образом, законодательная база деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенный период основывалась на соответствующих нормативно-правовых актах, принятых в довоенный период. По-прежнему действовали Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г., где изменений в части местных Советов депутатов трудящихся не произошло, то есть конституционно-правовая концепция института низшего звена государственной власти оставалась неизменной. Развитию такой ситуации способствовали ряд факторов, в частности, для власти более актуальными были иные проблемы, и прежде всего восстановление разрушенного народного хозяйства; кроме того, действующая система местных Советов депутатов трудящихся вполне устраивала правящую элиту, поскольку позволяла закреплять ее властвующее положение. В результате в послевоенный период (1945-1953 гг.) правовые акты, регулирующие отдельные аспекты деятельно-

сти местных Советов депутатов трудящихся, были приняты только в нескольких союзных республиках; вместе с тем эти акты принципиально новых норм не содержали, и в основном лишь более детально регулировали некоторые полномочия местных Советов, была также обновлена устаревшая терминология. Исключение составляет законодательство о выборах депутатов местных Советов депутатов трудящихся, когда в 1947 г. законом РСФСР было утверждено соответствующее положение (обновлено в 1950 г.).

Гапонова Анастасия Игоревна,
аспирантка Юридического института НИУ «БелГУ»,

Научный руководитель: **Мархгейм М.В.,**
д.ю.н., проф.
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА С ПОМОЩЬЮ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СЛУЖБА В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ ГРАЖДАН ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ

Согласно статье 4 Конституции Российской Федерации, суверенитет распространяется на всю территорию Российской Федерации. Государственный суверенитет, как признак государства, представляет собой верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении¹.

Российская Федерация обеспечивает целостность неприкосновенность своей территории и защищает свой суверенитет с помощью различных средств, в том числе, и с помощью Вооруженных Сил Российской Федерации. Граждане Российской Федерации обязаны нести военную (либо альтернативную гражданскую) службу, в соответствии с федеральными законами. Несение военной службы – это конституционная обязанность граждан Российской Федерации, следовательно, лица, которые не являются гражданами Российской Федерации, такой обязанно-

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

сти не несут. Но, существует исключение из данного правила, иностранные граждане также могут нести службу в Вооруженных Силах Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» прохождение военной службы осуществляется иностранными гражданами – по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах¹.

Таким образом, у иностранных граждан, осуществляющих прохождение военной службы по контракту, появляется обязанность по защите неприкосновенности и целостности Российской Федерации, а также ее государственного суверенитета. В ст. 26 Федерального закона «О статусе военнослужащих» содержатся общие обязанности военнослужащих (к которым относятся и военнослужащие-граждане иностранных государств), в число основных обязанностей входят: защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также выполнение задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации².

В данном случае конституционная обязанность по охране и защите суверенитета Российской Федерации распространяется не только на лиц, имеющих гражданство Российской Федерации, а также на иностранных граждан.

Обязанность по защите государственного суверенитета, как одного из важнейших признаков государства, неразрывно связано с особой (устойчивой) правовой связью лица, защищающего государственный суверенитет и соответствующего, защищаемого им государства. Наиболее устойчивой считается правовая связь между государством и гражданином этого государства. В данном случае возникает вопрос, достаточно ли устойчива правовая связь военнослужащего, который является иностранным гражданином, и государством, обязанность по защите которого этот военнослужащий исполняет. Так как, в случае военного

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

² Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

конфликта с государством, гражданством которого обладает военно-служащий-иностранец, у данного лица возникает обязанность по защите суверенитета и целостности государства своего гражданства и, следовательно, обязанности по защите Российской Федерации он исполнять не сможет. Согласно п. 1 ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», военнослужащие, являющиеся иностранцами, участвуют в выполнении задач в условиях военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации¹.

Прохождение военной службы иностранцами имеет свои особенности, которые заключаются в порядке и условиях заключения контракта о прохождении военной службы, отличии набора определенных прав по сравнению с гражданами Российской Федерации и особенностях юридической ответственности.

Таким образом, конституционную обязанность по защите государственного суверенитета Российской Федерации несут не только граждане, но и иностранные граждане, которые проходят военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Зайцев Сергей Юрьевич,
соискатель Юридического института НИУ «БелГУ»,

Научный руководитель: Мархгейм М.В.,
д.ю.н., проф.
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ГАРАНТИЙ СВОБОДЫ ПРЕПОДАВАНИЯ

Права и свободы человека и гражданина только тогда становятся реальностью, когда они гарантированы. Более полное претворение в жизнь субъективных прав и свобод личности зависит от множества самых разнообразных по характеру факторов, каждый из которых выступает в качестве гарантии прав и свобод.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

В данной связи, подчеркнем, что ценность прав заключена в их гарантированной реализации – в «непосредственном получении человеком определенных прав»¹.

В широком плане понятием «гарантии» охвачена вся совокупность объективных и субъективных факторов, которые направлены на подлинную реализацию прав и свобод человека и гражданина, на устранение возможных причин и препятствий их неполного или ненадлежащего осуществления и защиту прав от нарушений. Хотя эти факторы и весьма разнообразны, но по отношению к процессу реализации прав и свобод они выступают в качестве условий, средств, способов, приемов, методов правильного его осуществления. Поэтому объективно под гарантиями понимать условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод всех и каждого².

Как видно из определения, гарантии условно можно разделить на две группы: условия и средства. Для того чтобы претворить в жизнь закрепленные в Конституции РФ права и свободы, нужна прежде всего благоприятная обстановка (благоприятный режим), которая складывается из объективных и субъективных факторов³.

В данной связи уточним, что условия – это совокупность объективных факторов, создающих благоприятную обстановку для реализации прав и свобод личности, а средства – это специально предпринимаемые меры (способы, приемы, методы) по обеспечению и охране прав и свобод личности.

Вместе с тем в каждом конкретном случае один и тот же фактор может быть как условием, так и средством защиты прав, свобод и законных интересов личности. Это касается и самих прав и свобод, которые могут выступать также в качестве гарантий осуществления других прав и свобод. Например, право каждого на получение квалифицированной юридической помощи есть одновременно гарантия от судебного произвола.

¹ См.: Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 16.

² Витрук Н.В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан // Правоведение. 1964. № 4. С. 29; Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 24; Советское государство и право / Под ред. А.И. Лепешкина. М., 1971. С. 216.

³ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 229.

Юридической науке всегда имманентен интерес к дефиниции гарантий субъективных прав и свобод личности. Поэтому указанное выше определение только одно из многочисленных. Гарантии прав человека и гражданина также представлены как это обеспечение, создание необходимых условий государством, органами государства, юридическими и физическими лицами для возможности каждого конкретного индивидуума пользоваться наиболее важными благами и условиями безопасного и свободного существования внутри государства и за его пределами, закрепленными в правовых актах и данными ему от рождения и приобретенными в процессе становления личности. Как видим, данная интерпретация содержательно более объемна. При этом «на права человека должны распространяться эффективные механизмы и процедуры, которые гарантировали бы их, обеспечивали их защиту и предусматривали соответствующие санкции»¹.

В правовой литературе под гарантиями понимаются и правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить. Гарантии, в сущности, и есть обязанность государства обеспечивать и реализовывать права личности, а если обеспечивать, то, следовательно, и защищать путем определенных методов и условий.

Объективным представляется и подход А.С. Мордовца к определению гарантий как системы социально-экономических, политических, нравственных, юридических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав, свобод и интересов².

По своей сущности гарантии есть система условий, обеспечивающих удовлетворение благ и интересов человека. Их основной функцией является исполнение обязательств государства в сфере реализации прав личности. Думается, что объектом гарантий выступают общественные отношения, связанные с охраной и защитой прав человека, удовлетворением имущественных и неимущественных благ и интересов граждан.

¹ Бутрос-Бутрос Гали. Права человека: общий язык человечества // Всемирная конференция по правам человека: ООН. Нью-Йорк, 1995. С. 9.

² См.: Теория государства и права (курс лекций) // Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 275.

Содержание гарантий весьма динамично и обусловлено их целевой и функциональной направленностью, зависит от общественно-политических и иных процессов, происходящих в стране. Гарантии прав личности достаточно емкое политико-социальное и юридическое явление, включающее в себя познавательный (дающий возможность раскрыть теоретические знания об объекте их воздействия), идеологический (позволяющий пропагандировать демократические идеи внутри страны и за ее пределами) и практический (представляющийся как своеобразный инструментарий юриспруденции для претворения гарантий в жизнь) аспекты.

Множественность и разнообразие факторов, выступающих в качестве гарантий прав и свобод, обуславливают потребность проведения систематизации и классификации гарантий. Это также необходимо применительно к заявленным гарантиям свободы преподавания. Уточним, что представленные нами ниже подходы к классификации полностью применимы к гарантиям свободы преподавания.

Итак, по сфере действия гарантии можно классифицировать на внутригосударственные и международные.

Внутригосударственные – это система общесоциальных, юридических, организационных условий, средств (способов, приемов и методов), выработанных в конкретном государстве для реализации, защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина.

В федеративном государстве можно выделить гарантии централизованные и автономные.

Централизованные гарантии – это система средств и условий для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на федеральном уровне.

Автономные гарантии – это система средств и условий для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина не только федерацией, но и ее составными частями (штатами, республиками, областями, землями, провинциями, кантонами).

Международные гарантии – это система общесоциальных, юридических, организационных условий, средств (способов, приемов, методов), направленных на реализацию, защиту и охрану прав, свобод и законных интересов личности коллективными мерами мирового сообщества. Международные гарантии можно классифицировать на универ-

сальные (распространяются на каждого человека, где бы он ни находился) и региональные (действуют в рамках конкретного региона).

Традиционным считается деление гарантий на общесоциальные, юридические и организационные.

Под общесоциальными гарантиями прав и свобод человека и гражданина понимаются объективно существующие политические, социально-экономические и идеологические условия, создающие возможность реализации прав и свобод.

Под юридическими гарантиями прав и свобод личности понимаются средства (способы, приемы, методы) обеспечения, защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина.

Под организационными гарантиями понимается наличие организационных структур и их специальная организационная, техническая, информационная и иная деятельность, направленная на содействие процессу реализации прав и свобод человека и гражданина, эффективному функционированию общесоциальных и юридических гарантий.

Общесоциальные гарантии чаще всего делятся на политические, социально-экономические, идеологические (духовные), т.е. согласно основным сферам общественной жизни.

При этом обратим внимание на идеологические (духовные) гарантии, к которым относятся:

- высокий уровень развития духовной культуры, правосознания;
- идеологическое многообразие;
- запрет на монополизацию идеологии;
- запрет на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни;
- развитие духовных традиций;
- свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества и т.п.;
- общедоступность культурных ценностей.

Идеологические (духовные) гарантии – это прежде всего уровень культуры общества, его научный и творческий потенциал, образованность, нравственные установки его членов.

Важной составной частью гарантий прав личности являются духовные гарантии, которые представляют собой определенную систему культурных ценностей, основанных на любви и уважении к Отечеству,

вере в добро и справедливость, общественную сознательность и образованность (на наш взгляд и юридическую) человека. К числу духовных гарантий можно отнести «идеологическое многообразие, запреты на монополизацию идеологии, разжигание национальной, расовой и социальной вражды, свободу творческой деятельности и др.¹

Составной частью духовно-идеологических гарантий является общественное и индивидуальное правосознание, политико-правовая культура общества, отдельных граждан, включая должностных лиц, обязанных обеспечить защиту прав.

Неотъемлемым условием реальности прав и результативности осуществления выступает знание их людьми, осмысление их высокой ценности, умение правильно использовать и защищать, уважение прав окружающих.

В данной связи высока роль правового воспитания граждан в соответствии с духом соблюдения законности и правопорядка.

В настоящее время намечена позитивная тенденция по целенаправленному изучению проблем прав личности в рамках высшего и среднего образования, распространения общих знаний в этой сфере среди населения.

Дано начало систематическому представлению информации для широкой общественности о состоянии дел с субъективными правами и свободами человека в стране посредством официальных докладов парламентского уполномоченного, через специализированные периодические издания (к примеру, «Права человека в России – международное измерение», «Белая книга России», «Российский бюллетень по правам человека» и др.).

Необходимо отметить, что общесоциальные факторы становятся гарантиями прав и свобод личности благодаря их организационно-правовому обеспечению, поэтому общесоциальные гарантии неразрывно связаны с юридическими и организационными гарантиями.

Как уже отмечалось, юридические гарантии представляются средствами обеспечения, защиты и охраны прав и свобод личности. Юридические гарантии подразделяются на две группы: гарантии реализации, т.е. юридические средства, обеспечивающие их правомерную реализацию.

¹ См.: Теория государства и права (курс лекций) / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 275.

цию, и гарантии защиты и охраны прав и свобод, т.е. юридические средства, которые обеспечивают их защиту и охрану.

Юридические гарантии реализации человеком и гражданином своих субъективных прав имеют цель создания для общества оптимальной социально-правовой среды их реализации. В отличие от гарантий защиты и охраны они непосредственно не связаны с правонарушениями. По существу, такая градация принята в правовой науке, проявляется на практике и не вызывает принципиальных дискуссий.

Уточним что, в рамках юридических гарантий типично обособление нормативной разновидности, предполагающей наличие правовых норм, положений, которые способствуют реализации, охране и защите субъективных прав и свобод.

Существуют гарантии прав и свобод человека и гражданина, специфика которых не позволяет рассматривать их в одном ряду с общими условиями и юридическими средствами гарантирования. Прежде всего, это относится к организационным гарантиям. Они понимаются как специальная организационная, техническая, информационная и иная подобная деятельность компетентных субъектов, направленная на содействие реализации прав и свобод личности, эффективное функционирование их общесоциальных и юридических гарантий. Здесь также сделаем ремарку, что организационные гарантии все-таки следует рассматривать в рамках юридических как целое и часть, ввиду того, что институты и механизмы их функционирования предусмотрены нормативными правовыми актами.

К организационным гарантиям прав и свобод человека и гражданина относятся:

1) наличие системы организационных структур (государственных и общественных органов), обеспечивающих реализацию, защиту и охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

2) организационная, техническая, информационная деятельность различных структур по обеспечению прав человека и гражданина;

3) наличие материально-технических средств, обеспечивающих эффективность данной деятельности (здания, помещения, транспорт, средства связи, оргтехника; специально оборудованные помещения и технические средства для проведения голосования и т.п.).

Организационная деятельность, в целом основанная на законе, типично, не опосредована жестким, детальным нормативным регулированием, не реализуется непосредственно через правотворчество, правоприменение, хотя и «пронизывает» их. Несомненно, например, что каждый государственный орган (учреждение, организация), должностное лицо должны добросовестно осуществлять собственные функции, во всем соответствовать своему статусу. Немаловажен здесь и сам стиль работы компетентных лиц, от которых зависят реализация и защита прав, т.е. их профессионализм, ответственность, честность, оперативность, чуткость. Они противопоставляются неграмотности, бюрократизму, мздоимству, неисполнительности, бездушию, сводящим к нулю любые юридические и общесоциальные гарантии правового статуса личности.

Можно выделить и конкретные разновидности организационных гарантий реализации прав и свобод:

а) информационное обеспечение граждан (о событиях общественной жизни, движении средств транспорта, погоде, времени и т.д.);

б) помощь в осуществлении отдельных прав (трудоустройство, обмен жилья, выдача справок и т.д.);

в) внедрение технических средств (совершенствование систем коммуникации, компьютеризации обучения, установка систем охранной сигнализации в квартирах и др.);

г) поддержание элементарного порядка в общественных местах, должного санитарного состояния и т.д.

Разумеется, за рамками гарантий прав и свобод остаются отдельные негативные факторы в той или иной сфере общественных отношений, однако их анализ и учет крайне важен для устранения этих факторов, для решения вопросов совершенствования механизма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Гарантии прав личности «тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, наслаиваются друг на друга, на практике неразделимы»¹ При этом, следует заметить, что «собственно гарантиями они становятся лишь через юридическую форму и организационные усилия государства и общества»².

¹ Общая теория права: Курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 230.

² См.: Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 24, 165; Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Личные конституционные права и свободы граждан СССР: система, характеристика, особенности реализации. Уфа, 1990. С. 41.

Безусловно, все приведенные выше многообразные виды гарантий прав и свобод человека и гражданина применимы и к свободе преподавания. Вместе с тем в связи со спецификой ее проявления в конституционно-правовом закреплении в положительном и отрицательном аспектах (с акцентуацией и превалированием последнего), полагаем, целесообразно именно с формальной точки зрения сформулировать систему гарантирования, которая будет эффективна именно для данной свободы.

В данной связи, по мнению диссертанта, система юридических гарантий свободы преподавания представляет собой упорядоченную совокупность условий, методов, способов и средств нормативного и организационного свойства, позитивно влияющих на реализацию свободы преподавания.

При этом нормативные гарантии включают в себя международные (универсальные и региональные), федеральные и региональные виды.

Что же касается организационных, то мы таковым отводим ключевую роль и, считаем, что они включают в себя следующие их виды: властно-публичные, локально-специальные, общественные, смешанные и информационные.

По поводу властно-публичных гарантий свободы преподавания уточним, что таковые представляют собой совокупность государственных органов общепрофессиональной и специальной компетенции федерального и регионального уровней, функционал которых позитивно влияет на реализацию свободы преподавания.

К таким органам следует отнести Федеральное Собрание Российской Федерации – представительный орган в государстве, принимающий различного рода законы, в том числе, относящиеся и к заявленной тематике.

В качестве органа общей компетенции также уместно Правительство России, которое в соответствии с законодательными установлениями о нем организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обес-

печивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы (ст. 13)¹.

Безусловно, здесь следует указать Министерство образования и науки Российской Федерации², которое решает ключевые вопросы в сфере образования, утверждает федеральные государственные образовательные стандарты, которые оказывают немалое влияние на свободу преподавания.

Указанным структурам можно дать характеристику органов стратегического значения, однако более важными в сфере гарантирования свободы преподавания являются самоуправляющиеся организации инициативного характера либо же специально предусмотренные структуры непосредственно в образовательных учреждениях.

Специально-локальные гарантии свободы преподавания представляют собой функционирующие в образовательных учреждениях различной формы собственности типично коллегиальные органы.

Специально-локальные гарантии институционально представлены специальными структурами (методическими и научно-методическими советами, педагогическими советами), общеотраслевыми структурами (общим собраниями трудового коллектива), а также морально-этическими структурами (комиссиями по профессиональной этике педагогических работников).

За каждой из данных структур закреплены полномочия, определены процедуры которые влияют на реализацию свободы преподавания. В связи с относительно недавним вступлением в законную силу Федерального закона «Об образовании», полагаем, что приведенные структуры также обновляют свой статус согласно привнесенными изменениями. Однако сам факт наличия таковых не является оригинальным и в данной связи, конечно, необходимо обращаться к использованию уже наработанного положительного опыта. Полагаем, что образовательные учреждения различного уровня должны быть укомплектованы необходимыми органами.

¹ Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013 г.) // Российская газета. 1997, 23 декабря; 2013, 13 мая.

² См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2010 г. № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации» (ред. от 21.05.2012 г.) // Российская газета. 2010, 10 марта; 2012, 22 мая; Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» (ред. от 31.01.2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923; 2014. № 6. Ст. 582.

Общественные гарантии представляют собой совокупность институтов гражданского общества (включают в себя как общественные и профессиональные организации международного (универсального, регионального) и национального (федерального и регионального) уровней; современная процедура общественной аккредитации).

Смешанные гарантии представляют собой органы и институты, имеющие государственно-общественную природу, располагающие специальным функционалом в образовательной сфере и обладающие полномочиями, позитивно влияющими на реализацию свободы преподавания (Совет ректоров вузов России)

Ранее подобного рода положение было и для совета директоров образовательных учреждений среднего профессионального образования Российской Федерации. Однако в настоящее время такое утратило силу, а новое не принято. В связи с этим, нам представляется необходимым для развития смешанных гарантий принятие подобного положения.

Информационные гарантии представляют собой совокупность средств массовой информации различной формы собственности, функционирующие в многообразных сферах информационного пространства и включающие в себя специальные или общеотраслевые разновидности, позитивно влияющие на реализацию свободы преподавания.

Захаров Александр Камоевич,
помощник межрайонного прокурора г. Анапы
Краснодарского края
(Анапа)

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В ПРЕДЕЛАХ И ГРАНИЦАХ ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Определенные в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. вопросы местного значения (ст. 14 – 16.2), несмотря на законодательную дефиницию в этом же законе (п. 11 ч. 1 ст. 2), вызывают в муниципально-правовой литературе оживленную дискуссию, и, нужно признать, что основания для этого есть, если обратиться к содержанию данных вопросов, что мы ниже и сделаем. Ситуация осложняется тем, что в одном из решений Конституционного Суда Российской Федера-

ции (18 мая 2011 г.)¹ вопросы местного значения обозначены как «основные жизненные потребности», хотя, например, такой вопрос местного значения городского округа, как «формирование и содержание муниципального архива» (п. 22 ч. 1 ст. 16 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.) вряд ли можно к ним отнести.

В доктринальном плане также имеются разные подходы к раскрытию данной дефиниции. Так, Н.В. Постовой расценивает вопросы местного значения как предметы ведения муниципальных образований². По мнению В.И. Васильев термин «вопросы местного значения» охватывает одновременно как предметы ведения (направления или сферы деятельности), так и полномочия органов местного самоуправления³. А.А. Сергиенко считает, что вопросы местного значения представляют собой «совокупность социально-культурных, хозяйственных и экономических дел»⁴. Как представляется, емкое и интегрирующее толкование дает Т.М. Бялкина, которая считает, что глава третья Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., которая сейчас имеет название «Вопросы местного значения», должна получить иное наименование – «Компетенция местного самоуправления»⁵. Не имея в виду подробное рассмотрение данной муниципально-правовой категории, мы возьмем за основу вышеприведенное понимание вопросов местного значения как компетенции местного самоуправления.

Отметим предварительно еще то обстоятельство, что в последние годы прослеживается тенденция к расширению перечня вопросов местного значения, в связи с чем актуальным становится вопрос о пределах и границах компетенции местного самоуправления⁶, поскольку чем бо-

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 9-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 4.

² Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. М., 2009. С. 11 – 16.

³ Васильев В.И. Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // Журнал российского права. 2001. № 12.

⁴ Сергиенко А.А. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 7.

⁵ Бялкина Т.М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3.

⁶ Непомнящих С.С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 5. С. 22 - 24.

лее совершенна система муниципальной власти в городском округе, тем эффективнее будут ею решаться вопросы местного значения городского округа.

Такие вопросы для городского округа впервые достаточно четко определены как раз в ст. 16 Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. Следует заметить, что данный перечень значительно видоизменился. Так, в первоначальной редакции Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.¹ содержалось 27 вопросов местного значения. Затем начался активный процесс расширения этого перечня.

Из вопросов местного значения, которые были закреплены в законе в первоначальной редакции, два вопроса утратили свою силу довольно скоро (организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти – учитывая, что Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. в полной мере вступил в силу с 1 января 2009 г., данный вопрос местного значения так и не был реализован; опека и попечительство – утратил силу законом от 29. 12. 2006 г., то есть фактически та же ситуация). Из введенных после 2003 г. два вопроса местного значения также утратили силу (расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством – имел силу чуть больше двух лет; осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей – имел силу также чуть более двух лет).

В результате по состоянию на 1 августа 2014 г. для городского округа определены 45 вопросов местного значения, то есть почти вдвое больше, чем в первоначальной редакции. Из них 15 уже изменены и получили новую редакцию. А один вопрос местного значения (под номером 26, касающийся градостроительной деятельности, претерпел уже 8 (!) редакций. Нетронутыми из первоначальной редакции остались только 14 вопросов местного значения. Как видно, здесь отсутствует системный подход, то есть отсутствует критерий, на основании которого была определена последовательность изложения вопросов местного

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Парламентская газета. 2003. 8 октября.

значения, в связи с чем целесообразно их сгруппировать их по отдельным направлениям социально-экономической и общественно-политической деятельности. Поскольку права и свободы человека и гражданина на основании ст. 18 Конституции России определяют смысл и содержание деятельности и государственной власти, и местного самоуправления, а органы местного самоуправления должны обеспечивать реализацию конституционных прав и свобод на местном уровне¹, прикладывая для этого необходимые организационные усилия², то мы полагаем целесообразным последовательность изложения вопросов местного значения основывать на последовательности отражения в главе второй Конституции России основных прав и свобод человека и гражданина.

В связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. актом от 27 мая 2014 г., представляет интерес перечень вопросов местного значения, определенный для внутригородского района (ст. 16.2). Здесь законодатель определил перечень из 13 вопросов местного значения. При этом в ч. 2 и 3 ст. 16. 2 делаются две существенные оговорки: а) региональным законом и уставом городского округа с внутригородским делением, а также в соответствии с уставом внутригородского района за последними могут закрепляться и иные вопросы местного значения из установленных вопросов местного значения городских округов; б) полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородских районов могут региональными законами разграничиваться между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов.

Как нам представляется, в этом контексте законодательные положения ч. 1,2 и 3 ст. 16. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. нуждаются в совершенствовании. Прежде всего, необходимо отметить, что внутригородские районы как муниципальные образования с большой долей вероятности будут создаваться в тех городских округах, где в настоящее время уже имеются внутригородские административные районы, то есть создание внутригородских муниципальных

¹ Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Юрайт-Издат, 2006. С. 39.

² Абрамова О.К. Конституционные ценности как особая форма выражения права // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 24 - 25.

районов основывается на имеющейся организационно-правовой и территориальной основе.

И здесь нужно подчеркнуть, что внутригородские районы (будь они административные как сейчас, или муниципальные как в ближайшем будущем) предназначены для решения общегородских задач на своем уровне внутригородского района. Поэтому законодатель совершенно справедливо в ч. 5 ст. 16. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. указывает на «необходимость сохранения **единства** городского хозяйства».

Но именно в этом контексте указанный в ч. 1 ст. 16. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. перечень вопросов местного значения представляется неоднозначным.

Во-первых, это касается содержания некоторых вопросов местного значения. Так, мы полагаем неприемлемым такой вопрос местного значения, как «установление, изменение и отмена местных налогов и сборов» - в едином городском округе должны быть единые ставки налогов на всей территории города, поскольку установление в отдельном районе города одних ставок местных налогов, а в соседнем районе того же города других ставок представляется просто абсурдным.

В этом смысле мы полагаем необходимо использовать по аналогии опыт административно-территориального и муниципально-территориального устройства города Москвы, на что ранее мы уже обращали внимание. Дело в том, что Москва, хотя и имеет статус субъекта Российской Федерации, но является единым городским образованием, можно сказать условно, супер городским округом с единым городским хозяйством. И там соответственно действуют единые ставки налога на всей территории Москвы.

Представляется также, что общегородскими должны быть следующие вопросы местного значения: «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района», «формирование и содержание архива внутригородского района».

Соответственно необходимо указанные вопросы местного значения исключить из перечня, установленного в ч. 1 ст. 16. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.

Одновременно в этот перечень следует включить следующий вопрос местного значения из перечня вопросов местного значения городского округа: «создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрож-

дении и развитии народных художественных промыслов», учитывая, что данный вопрос местного значения удобнее решать как раз на уровне внутригородского района. Данный вопрос предлагается включить в перечень, установленный в ч. 1 ст. 16. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.

Во-вторых, мы полагаем, что закреплять иные вопросы местного значения для внутригородских муниципальных образований следует не законами субъектов Российской Федерации, как это определяет в настоящее время законодатель (ч. 2 ст. 16. 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.), а решениями представительного органа городского округа, что, на наш взгляд, позволит повысить эффективность управленческой деятельности в городском округе, учитывая, опять же, то обстоятельство, что внутригородские районы представляют разные части единого целого (городского округа), и без одной части не будет целого. В этом смысле городской округ отличается от муниципального района – муниципальный район вполне может существовать без какой-либо части в виде городского или сельского поселения; от города же «оторвать» часть невозможно. Кроме того, такой подход повысит ответственность органов местного самоуправления городского округа, расширит возможности местного самоуправления городского округа, что вписывается в стратегию развития местного самоуправления в России.

Маркаров Александр Николаевич,
аспирант Международного института
государственной службы и управления
(РАНХиГС, Москва)

СТАТУС ЯЗЫКА И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА

В настоящее время фиксируется существенная недооцененность языковых прав личности и народов в общем объеме конституционно гарантированных фундаментальных прав и свобод человека и гражданина, в том числе коллективных. Следствием такой недооцененности является определяемая им недостаточность охраны и защиты языков народов, в результате чего ежегодно на планете Земля утрачиваются («умирают») многие десятки языков, а существующие языки постепенно разрушаются. По данным доклада экспертной группы ЮНЕСКО по исчезающим языкам, «97 % населения мира говорит на 4 % мировых

языков, что означает, что языковую неоднородность человечества обеспечивает крошечное меньшинство населения мира». Сохранить языковую палитру в мире является важнейшей задачей международного сообщества и национальных государств. Но мы в настоящем материале рассмотрим несколько иной содержательный момент.

Важнейшими теоретическими вопросами являются вопросы о классификации статусов языков и о классификации языковых прав.

По мнению Н.М. Чепурновой и А.В. Серёгина, государственный язык является одним из существенных признаков государства¹.

Однако помимо государственного языка в государстве употребляются и многие другие языки, причем зачастую весьма обширными по численности социальными группами. И отношения между языковыми группами зачастую непростые. А от их мирного уживания вместе зависит устойчивость государственного суверенитета.

События февраля-марта 2014 года на Украине, вызванные в немалой степени дискриминацией языковых меньшинств, также ориентируют на более пристальное внимание к указанному кругу вопросов. Причем подобных примеров серьезных государственных кризисов, вызванных игнорированием конституционно-правового значения права народа на язык, можно привести немало в самых разных регионах мира.

Представляется следующая авторская классификация статусов языков по основанию отношения государства к таким языкам:

1) международный официальный язык: 1.1) глобальный международный официальный язык; 1.2) региональный международный официальный язык; 1.3) официальный язык межгосударственного договора;

2) единственный общенациональный государственный (общегосударственный; он же – официальный) язык (русский в России, итальянский в Италии, французский во Франции);

3) два или более обладающих одинаковым статусом и равнозначно используемых общенациональных государственных языка (арабский и французский в Марокко; немецкий, французский и итальянский в Швейцарии);

4) региональный государственный язык: 4.1) единственный региональный государственный язык, являющийся одновременно одним из официальных общегосударственных языков в пределах границ региона

¹ Чепурнова Н.М., Серёгин А.В. Теория государства и права: Уч. – М.: ЕАОИ, 2007. – С. 24.

(кантоны Швейцарии); 4.2) единственный региональный государственный язык, равнозначный используемый с общенациональным (общегосударственным) государственным языком в пределах территории региона в федеративном (Российская Федерация, Швейцария, Бельгия, Канада) или в регионалистском (Испания, Италия) государстве или относительно равнозначный используемый в пределах территории региона с общенациональным государственным языком в унитарном государстве (корсиканский язык во Франции; романшский язык в швейцарском кантоне Граубюнден (только для официального общения с носителями этого языка)); 4.3) два и более обладающих свойствами равнозначной для данной территории дополнительности региональных государственных языков (кабардинский и балкарский языки (в дополнение к русскому) в Кабардино-Балкарской Республике; украинский и крымско-татарский языки (в дополнение к русскому) в Республике Крым в составе Российской Федерации с 2014 года; 4 языка – абазинский, карачаевский, ногайский и черкесский (в дополнение к русскому) в Карачаево-Черкесской Республике; 2 наречия одного языка (в дополнение к русскому) в Республике Марий Эл);

5) преференциальные – признаваемые, охраняемые и поддерживаемые государством языки народов, исторически проживающих на территории государства или его региона, отличные от общенационального или регионального языков, в том числе – региональные местные языки (ряд региональных и местных языков во Франции; карельский, вепсский и финский языки в Республике Карелия (РФ));

б) языки (точнее – вспомогательные языковые системы) лиц с ограниченными коммуникативно-лингвистическими возможностями (лиц с тяжелыми нарушениями речи, глухих и глухонемых, слабослышащих, слепых): жестовые языки (жестовые системы коммуникации, дактильные азбуки), тактильные алфавиты;

7) языки со специально не оговариваемым статусом, иначе – «терпимые» или «индифферентные» языки (языки мигрантов, искусственные языки (Эсперанто и др.));

8) сдерживаемые языки, развитие которых не поощряется, а также дискриминируемые языки (русский язык в Эстонии, Латвии и Литве).

9) поощряемый язык, не имеющий официального статуса, но вынужденно используемый государственными учреждениями или допус-

каемый для официального использования (например, пиджин в ряде государств в различные эпохи);

10) особые языки, живущие в настоящее время благодаря использованию в религиозно-обрядовой практике религиозных организаций (церковно-славянский язык);

11) мертвые или существенно устаревшие языки, оцениваемые и защищаемые как культурное наследие (древнерусский язык, древнекитайские диалекты);

12) мертвые или существенно устаревшие языки, оцениваемые и защищаемые как вспомогательные научные языки (латынь);

13) язык оккупационного режима (на оккупированной войсками другого государства территории).

Рассматривая статус языков меньшинств в многонациональном государстве, следует обратиться также и к вопросу об обстоятельствах, побуждающих власти занижать значение языковых прав меньшинств.

Национальное законодательство, содержащее положения об использовании языков, может ограничивать использование языков национальных меньшинств только в тех случаях, когда деятельность частных предприятий, организаций или учреждений может оказывать влияние на законные публичные интересы, такие как безопасность, обеспечение здравоохранения, защита потребительских и трудовых интересов. При этом необходимость и соразмерность любых мер такого рода должны быть четко установлены, а права и интересы заинтересованных лиц должны учитываться¹.

Мануэль Тоскано Мендес считает, что в настоящее время языковые права признаются недостаточно или просто не признаются государствами, поскольку рассматриваются как сопряженные с рядом проблем и трудностей².

Вопросы, связанные с использованием языков и языковым законодательством, как правило, являются ключевыми для языковых мень-

¹ The language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention (Thematic Commentary № 3) [Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в рамках Рамочной конвенции (Тематический комментарий № 3)] / Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities // <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf>. 2012. 30 p. P. 17.

² Méndez M.T. Language Rights as Collective Rights: Some Conceptual Considerations on Language Rights [Языковые права как коллективные права: Некоторые концептуальные соображения относительно языковых прав] // Res Publica: Revista de Filosofía Política. 2012. № 27. P. 109–118. P. 109.

шинств и в некоторых случаях могут провоцировать напряженную обстановку в обществе¹. Так, например, несбалансированная поддержка государством языковых прав тех или иных народов может провоцировать дестабилизацию социальной и политической обстановки, поскольку способствует социальному расслоению в обществе².

Как пишет Стивен Мэй, языки, которыми пользуется большинство населения, обладают гораздо большей инструментальной и технической ценностью, в то время как языкам меньшинства в контексте целей и потребностей общества придается, главным образом, эмоционально-декларативное значение, притом, что нередко использование языковыми меньшинствами своих родных языков становится препятствием для социального развития и интеграции. При этом, отмечает указанный автор, в настоящее время также популярна позиция критицизма в отношении обеспечения языковых прав меньшинств, которая сформировалась по следующим причинам: во-первых, по причине объяснения природы языковых прав; во-вторых, по причине излишней утопичности и абстрактности концепции языковых прав меньшинств; а также по причине того, указывает этот автор, что индивидуальная мобильность и гибкость представителей языковых меньшинств становится гораздо шире, если им приходится подстраиваться под большинство, используя язык большинства³.

Сторонники критического подхода к определению языковых прав человека, указывает Тимоти Перри, придерживаются также позиции, заключающейся в том, что чрезмерно широкая правовая защита таких прав может нарушать принцип равенства, поскольку признание языковых прав требует выделения определенных групп населения, которым должно предоставляться особое отношение. Кроме того, излишнее акцентирование внимания на языковых правах национальных меньшинств и обеспечение тем самым всплеска их культурного самосознания может

¹ The language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention (Thematic Commentary № 3) [Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в рамках Рамочной конвенции (Тематический комментарий № 3)] / Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities // <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf>. 2012. 30 p. P. 27.

² May S. Language rights: Moving the debate forward [Языковые права: продвижение дискуссии вперед] // Journal of Sociolinguistics. 2005. № 9/3. P. 319–347. P. 320.

³ May S. Rearticulating the Case for Minority Language Rights // Current Issues in Language Planning. 2003. Vol. 4. № 2. P. 95-125. P. 102, 95.

привести риску возникновения межнациональных конфликтов. Кроме того, закрепление широких языковых прав национальным законодательством государства требует от него предоставления соответствующих государственных услуг, связанных с их реализацией, что может быть затруднительным для этого государства¹.

Применяя нормы законодательства, защищающего языковые права населения, а также реализуя соответствующую государственную политику в данной сфере, органы публичной власти обязаны использовать язык местного населения при осуществлении своей деятельности в случае, если концентрация представителей такого населения в соответствующих населенных пунктах высока. Однако если коренное население присутствует в населенном пункте в меньшей концентрации, в идеале органы публичной власти должны иметь право принимать решения об использовании более распространенного языка².

Полагаем необходимым не согласиться с таким подходом, считая, что всегда есть возможность обеспечить единство культурного и языкового пространства и защитить языковые права и связанные с ними интересы языкового большинства, не дискриминируя языковых меньшинств.

Следует выделять нижеуказанные группы языковых прав и составляющие их отдельные языковые права:

1) языковые права, связанные с национально-культурной идентичностью: • право на родной язык, включая право на выбор и право на использование родного языка; • право на языковую идентичность, включая право на свободное самоотнесение человеком себя к определенному языку (включая его определенный диалект) и связанной с ним определенной языковой культуре и на самостоятельную самоидентификацию с ней, а также право на исключительно лишь только добровольное изменение используемого языка; • право быть признанным в качестве члена языкового сообщества; • право на использование своего собственного имени в звучании на родном языке, исходя из лингвистических традиций имён и фамилий (или максимально возможно к этому

¹ Perry T. Language rights, ethnic politics: A critique of the Pan South African Language Board / Paper № 12 [Языковые права, этническая политика...]. – Cape Town: Project for the Study of Alternative Education in South Africa (PRAESA), 2012. 206 p. P. 53.

² Ogechi N.O. On language rights in Kenya [Языковые права в Кении] // Nordic Journal of African Studies. 2003. Vol. 12. № 3. P. 277–295. P. 281.

звучанию или к этой транскрипции); • право на свободное выражение и сохранение своей языковой идентичности; • право родителей ребенка осуществлять его воспитание на родном языке; • право на защиту от произвольного вмешательства иных лиц в вопросы языковой идентичности человека; • право на признание государством особой ценности языков народов, исторически проживающих на его территории; • право на охрану и защиту государством языков; • право на самозащиту родного языка; • право на трансляцию национальной (этнической) языковой культуры подрастающему поколению представителей своих народов (в том числе своих детей) и на их интеграцию в национальную (этническую) языковую культуру – в условиях окружающего доминирования другой культуры (культуры большинства); • право на обогащение своего родного языка, предполагающее возможность каждого лица на внесение в определенных пределах своего личного вклада в лексическое развитие языка, а также его популяризации местном, национальном, региональном и международном уровнях;

2) языковые права в межличностной коммуникации: • языковые права в области межличностной коммуникации (в том числе между супругами, родственниками и т.д.) – права на использование родного языка или любого другого в письменной и устной речи, в межличностных письменных и устных коммуникациях с родными и близкими, а также с другими лицами, как минимум, своего народа, в том числе для реализации прав быть услышанным и понятым; • право на коммуникативное разнообразие, предполагающее право каждого на выбор и/или сохранение регионального или местного произношения, словарного запаса, синтаксических конструкций и стиля;

3) языковые права, детерминирующие социальную солидарность и связанные с правами на интеграцию: • право на уважение языковой самоидентификации (языкового самоопределения) лица другими лицами независимо от того, является ли родным языком язык большинства или меньшинства, то есть право на признание ценности и на уважение языков народов, исторически проживающих на территории страны, другими членами сообщества (населения страны); • право каждого, чей родной язык не является государственным (официальным) в государстве его проживания, на изучение государственного языка;

4) языковые права в областях образования и культуры: • право на изучение устного и письменного родного языка и связанной с ним родной языковой культуры; • право на получение образования на родном языке; • право на использование родного языка в творчестве; • право на обучение другим языкам, помимо родного языка; • право на преподавание на родном языке;

5) языковые права в отношениях с государством и с органами местного самоуправления: • право на языковую доступность нормативных правовых актов государства и актов государственного и муниципального управления; • право на получение государственных и муниципальных услуг на родном языке; • право на использование родного языка при взаимодействии с государственными и муниципальными органами и учреждениями; • право на защиту от дискриминации по основанию языковой принадлежности и на защиту от унижения человеческого достоинства по признаку языковой принадлежности; • право обвиняемого понимать выдвигаемое против него обвинение и понимать происходящее в рамках уголовного, административного или гражданского процесса, судопроизводства, соответственно, право на получение услуг переводчика в случае такой необходимости;

б) языковые права, связанные с информационными правами: • право на получение информации о правах и свободах на родном языке; • свобода выражения мнения на своем языке, право на распространение массовой информации на родном языке; • право на доступ к средствам массовой информации на родном языке; • право пациента на получение медицинской информации (в том числе информации о состоянии его здоровья) на понятном ему языке, включая право на понимание медицинских терминов, используемых в медицинских учреждениях, во время взаимодействия со своим лечащим врачом;

7) языковые права лиц с ограниченными коммуникативно-лингвистическими возможностями: • право на получение специализированной медицинской помощи в случае расстройств, сопряженных с речевыми затруднениями; • права лиц с ограниченными коммуникативно-лингвистическими возможностями на доступ к изучению специализированных языков (коммуникативно-языковых систем) (жестовые языки (жестовые системы коммуникации, дактильные азбуки), тактильные ал-

фавиты (азбука Луи Брайля, система Валентина Гаюи, алфавит Уильяма Уэйта и др.)).

Входящие в вышеуказанные группы языковые права характеризуются разной степенью гарантированности для языков с разными статусами и для различных моделей конституционного режима охраны и защиты языка (языков) в том или ином государстве. Именно в федеративных государствах фиксируется бóльшее понимание властями значения языковых прав. Кроме того, распределение характеристик, отражающих придаваемое государством значение тем или иным языкам на своей территории, может различаться для разных государств и эпох.

Орлов Павел Вячеславович
аспирант Юридического института НИУ «БелГУ»

Научный руководитель – М.В. Мархгейм,
д.ю.н., проф.
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ОТКРЫТОСТЬ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Принцип открытости судебного разбирательства занимает значимое место при отправлении правосудия как в России, так и мире. Несмотря на то, Поздняков М.Л., Чернышева О.С., Диков Г.В. посвятили свои научные статьи открытости и транспарентности названного принципа, в том числе и на примере Европейского суда по правам человека, по-нашему мнению, данной проблеме уделено не достаточно внимания.

Коллективным формализованным признанием важности открытости судебного разбирательства считаем Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.¹ Пункт 1 ее статьи 6 закрепляет, что каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

При этом, как отмечено в преамбуле к Конвенции, она была разработана для создания большего единства между членами Совета Европы

¹ Конвенция 04 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» // «Бюллетень международных договоров». – 2001; 3.

с целью защиты и развития прав человека и основных свобод, а также, чтобы эффективно противостоять искушению государства нарушить права граждан.

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя участниками Конвенции и Протоколов к ней, учрежден Европейский суд по правам человека (далее – суд или ЕСПЧ), работающий на постоянной основе (ст.19 Конвенции). ЕСПЧ претендует на статус цивилизованного инструмента в руках Совета Европы, призванного компенсировать нарушения прав и основных свобод человека.

Признавая юрисдикцию ЕСПЧ как органа судебной власти, государства отказываются при этом от части своих суверенных полномочий с целью решения задач, связанных с защитой прав человека и основных свобод, в том числе путем обеспечения открытого и эффективного судопроизводства. Согласно ст. 79 Конституции России, наше государство может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий. Так, например, в Федеральном законе от 30 марта 1998 г. №54-ФЗ «О ратификации конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» указано следующее «Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемого нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации»¹.

Открытый характер судебного процесса способен защитить участников судебного разбирательства от принятия несправедливого решения, что также является одним из существенных орудий для создания и поддержания доверия к судебной системе. Принятие прозрачных, публичных решений способствует соблюдению статьи 6 Конвенции предусматривающей право на справедливое разбирательство, что в свою очередь является основой правового государства.

То, что в российском законодательстве называется открытость судебного разбирательства в конвенции закреплено как публичность. Из

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 30 марта 1998 г. №54-ФЗ «О ратификации конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // Российская газета. – 1998, 07 апреля; 67.

системного толкования практики ЕСПЧ публичность (открытость) включает в себя три неразрывно связанных с собой звена: гласность судопроизводства; устность; свободный доступ к судебной защите.

Как указано в решении суда Сталлингер и Кузо против Австрии¹ требуются соображения исключительного характера для того, чтобы оправдать отсутствие публичных слушаний, в том случае, если они не были проведены судом первой инстанции. В деле Дьенне против Франции² ЕСПЧ указал, что поскольку по данному делу не проводилось публичное разбирательство перед дисциплинарным органом, это не может считаться исправленным посредством того, что медицинский апелляционный орган провел открытые слушания, так как он не может рассматриваться в качестве судебного органа, обладающего полной юрисдикцией, в частности, у него нет полномочий оценить, насколько рассматриваемая мера наказания была пропорциональна совершенному проступку. Если открытое судебное разбирательство не проводилось в суде первой инстанции, это может быть исправлено открытостью процесса в суде вышестоящей инстанции. При этом необходимо учитывать, что если суд апелляционной инстанции не рассматривает дело по существу, имеет место нарушение Конвенции.

Принцип открытости судебного разбирательства не является абсолютным и в исключительных случаях допускается проведение закрытого судебного разбирательства, так в п.1 ст.6 Конвенции судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо - при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

Как заявил Суд в деле Хоканссон и Стурессон против Швеции³ общепризнанно, что ни буква или дух данного положения не могут препятствовать заявителю в отказе от своего собственного свободного

¹ Решение Европейского суда по правам человека Сталлингер и Кузо против Австрии, 23 апреля 1997 г., п. 51.

² Решение Европейского суда по правам человека Дьенне против Франции, 26 сентября 1995 г., п.34.

³ Решение Европейского суда по правам человека Хоканссон и Стурессон против Швеции, 21 февраля 1990 г., п.66.

волеизъявления, выраженного прямо или косвенно, а именно, от права на публичное разбирательство своего дела... Однако, отказ от этого права должен быть сделан в недвусмысленной форме и не должен вступать в противоречие с какими бы то ни было интересами, представляющими общественную важность.

На основании Конвенции и практики ЕСПЧ Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял Постановление №21 от 27 июня 2013 г. «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950 года и протоколов к ней», где в п.10 отметил, что отказ должен быть всегда явно выраженным, добровольным и не должен противоречить законодательству Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации. Волеизъявление лица, связанное с отказом от реализации своих прав и свобод, может быть отражено в его письменном заявлении, протоколе, иных документах, имеющихся в материалах дела и явно свидетельствующих о таком отказе¹.

Необходимо также учитывать, что некоторые дела требуют закрытого разбирательства, например, нарушающие неприкосновенность частной жизни.

ЕСПЧ в деле Байрам против Соединенного Королевства² указал, что некоторые разбирательства по вопросу об опеке над детьми должны проводиться без участия как прессы, так и публики; в то время как аналогичные слушания, касающиеся детей, в других судах предполагают участие прессы и некоторых близких родственников, из числа не участвующих в процессе в качестве сторон. Также показательно дело Z против Финляндии³. В нем Суду пришлось исследовать наличие факта ВИЧ-инфицирования. Заявительница заявила ходатайство, чтобы данные о наличии у нее ВИЧ-инфекции оставались в тайне. В своей жалобе в ЕСПЧ Заявительница отметила, суд первой инстанции установил слишком малый срок секретности, а суд второй инстанции сделал доступным широкой публике решение с полной информацией о заявителе.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. №21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950 года и протоколов к ней» // Российская газета. – 2013, 05 июля; 145.

² Решение Европейского суда по правам человека Байрам против Соединенного Королевства, 14 сентября 1999 г.

³ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. М., 2000. Т. 2. С. 412.

Как указано в решении Суда по делу Z против Финляндии, «национальным властям необходимо оставить широкое поле усмотрения для установления справедливости и равновесия между интересами гласности судопроизводства, с одной стороны, и интересами сторон или третьего лица в сохранении тайны информации о личной жизни, с другой стороны. Пределы такого усмотрения зависят от таких факторов, как природа и важность интересов и степени вмешательства».

Любое требование о соблюдении конфиденциальности, должно быть мотивированным и указывать, следует ли полностью или частично закрыть доступ к слушанию или, в зависимости от обстоятельств, документам (п.4 правила 31 Регламента Европейского суда по правам человека от 04 ноября 1998 г.)¹.

В настоящей статье нами представлены только некоторые аспекты действия принципа открытости судебного разбирательства в контексте деятельности Европейского суда по правам человека. Принимая во внимания всю сложность и многогранность человеческих правоотношений эта тема требует более углубленного изучения.

Отруцкая Татьяна Валерьевна,
аспирант Юридического института НИУ «БелГУ»

Научный руководитель – Мархгейм М.В.,
д.ю.н., проф.
(НИУ «БелГУ», Белгород)

МИГРАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

В последнее время понятия государственного суверенитета и миграции (перемещения через государственную границу) начинают рассматриваться как соотносимые понятия. В частности, ситуация на Украине тяжело переносится ее гражданами, которые опасаются за свои жизни и жизни своих близких, поэтому вынуждены покинуть территорию своей страны. Российская Федерация оказывает возможную помощь лицам, ищущим убежище и прибывающим на ее территорию.

Суверенитет является важным признаком государства и представляет собой полную независимость государства в проведении внешней и

¹ Регламента Европейского суда по правам человека от 04 ноября 1998 г. // <http://echr.ru>

внутренней политики при соблюдении и реализации прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемых государством.

Участие в международных организациях, ратификация международных актов не могут являться нарушением государственного суверенитета, поскольку принятие международных договоров – это волеизъявление самого государства. Однако принятые акты не могут подрывать самостоятельность и независимость деятельности государства. В случае, если государство взяло на себя международную обязанность (например, в виде принятия международного акта), то оно должно предоставить возможность ее реализации (то есть в случае противоречия данного акта с национальным законодательством, последнее должно быть приведено в соответствие с ратифицированным актом).

Огромные потоки беженцев с Украины на территорию Российской Федерации за последние месяцы не могут оказывать положительное воздействие на обе страны. В соответствии с этим каждой из сторон вводятся меры, направленные на урегулирование имеющегося положения. Безусловно, Россия имеет нормативную и материальную базу для принятия беженцев. В 1993 году был принят закон «О беженцах», начала реализовываться «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», которая направлена на последовательное совершенствование законодательства и создание соответствующей инфраструктуры для эффективной реализации законодательных актов. Федеральная миграционная служба представила проект закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»¹, который может повлиять положение лиц, нуждающихся в убежище, в том числе, и на беженцев. На территории нашей страны функционируют центры временного размещения беженцев, действуют благотворительные организации, оказывающие помощь вынужденным мигрантам.

Участие Российской Федерации в международных организациях позволяет принимать современное и соответствующее мировой практике законодательство, регулирующее правовое положение беженцев на территории Российской Федерации, что гарантирует защиту прав и законных интересов лиц, признанных беженцами². Россия является чле-

¹ URL :<http://izvestia.ru/news/567503B.html>. (Известия, 17.03.14)

² Роль международного права в формировании Российского законодательства о беженцах // Сборник научных работ студентов и ученых Юридического института НИУ «БелГУ» (посвящен Научной сессии НИУ «БелГУ»-2014). – Белгород: ООО «ГиК», 2014. С. 130-134.

ном ООН и, как уже отмечалось ранее, ратифицировала Конвенцию «О статусе беженцев» 1951 года и Протокол к ней. В данных актах закрепляются права, обязанности беженцев и способы их обеспечения.

Следует отметить, что беженцем в Российской Федерации признается лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений¹.

В соответствии с вышеизложенным, важное значение приобретает юридический суверенитет, который подразумевает под собой признание одних государств другими. Это имеет значение для мигрантов, поскольку в случае, если одно государство не признает другое, то возникает вопрос о том, какое гражданство (или вообще его наличие) будут иметь беженцы с территории последнего, что в последствие может повлиять на признание статуса беженца. Также выделяют внутренний суверенитет, то есть способность государства и его органов влиять на поведение население. Государству, которое находится в состоянии войны, достаточно сложно обеспечить контроль и защиту своим гражданам, и, следовательно, существование внутреннего суверенитета ставится под угрозу.

Однако наибольшее значение в случае с миграцией беженцев имеет значение так называемые суверенитет взаимозависимости. Данный вид суверенитета представляет собой относительную возможность государства контролировать перемещение через свои границы. Такая возможность является относительной, поскольку в связи с развитием технологий, граница и ее охрана становится более уязвимой. Однако это не может относиться к перемещению лиц, поскольку данный факт регистрируется в установленном порядке. Государство может закрыть свои границы в двустороннем (многостороннем) или в одностороннем порядке, то есть перестать выпускать своих граждан из страны. Однако в

¹ Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425 (Ст. 1).

случае наличия угроз, население может нарушить установленные правила и пересечь границу. Тем самым нарушается данный вид суверенитета, и государство может принимать мер по его защите.

Ситуация, сложившаяся в Украине демонстрирует, что нарушение ее суверенитета и целостности территории, ослабляет страну на международной арене, и создается опасность полного разрушения государства. Так, только признак суверенитета, может оказать влияние на существование государств.

Стёпочкина Яна Ивановна,
аспирант Юридического института НИУ «БелГУ»

Научный руководитель – Куксин И.Н.,
д.ю.н., проф.
(НИУ «БелГУ», Белгород)

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ КАК ПРИЗНАК ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Конституция Российской Федерации устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), и что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4). При этом Конституция Российской Федерации употребляет понятие суверенитета только в отношении Российской Федерации. В ч. 1 ст. 82 Конституции Российской Федерации говорится о суверенитете государства, но, поскольку речь идет о тексте присяги Президента Российской Федерации, фактически под термином «государство» в данном контексте понимается именно Россия. В ее Конституции отождествлены и могут использоваться как синонимы «суверенитет Российской Федерации» (ст.ст. 4, 80), «суверенитет государства» (ст. 82). При этом нужно уточнить, что словосочетание «носитель суверенитета в Российской Федерации» соотносится только лишь с ее многонациональным народом и возможно только в случае, если необходимость альтернативного использования понятия «суверенитет» отсутствует.

Примером такого использования является СССР, где понятие «суверенитет» было возможно не только в отношении государства в целом, но и его республик. Так, РСФСР, реализуя свое право как субъект

СССР, приняла Декларацию о государственном суверенитете РСФСР¹, в ст. 5 которой определено, что одним из политических, экономических и правовых гарантов суверенитета выступает полнота власти государства при решении всех вопросов государственной и общественной жизни.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² дал нормативное определение суверенитета, предполагающего верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении. Одновременно суверенитет представлен как необходимый качественный признак Российской Федерации, характеризующий ее конституционно – правовой статус.

В целом, соглашаясь с интерпретациями Суда, Судья Конституционного Суда Российской Федерации Лучин В.О. сделал акцент на том, что в современном конституционном и международно-правовом значении суверенитет – это качественное состояние (свойство) государства³, которое не может быть реализовано иначе, чем через органы государственной власти.

С характеристикой суверенитета, в известной мере, связана ст. 79 Конституции России. В ней сказано, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий. Это осуществляется в соответствии с международными договорами, при условии, что не повлечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, равно как и не противоречит основам конституционного строя России. При этом, передачу Россией части своих полномочий межгосударственным объединениям ошибочно

¹ Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 22.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 г. №10-П // Российская газета. 2000, 21 июня.

³ Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации В.О. Лучина к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 г. №10-П // Российская газета. 2000, 21 июня.

приравнивать к передаче части своего суверенитета¹. Поддерживаем мнение Б.С. Эбзеева, что суверенитет не есть простая совокупность полномочий государства. Это неотъемлемое качество ему присущее. А материализуется оно через деятельность органов, представляющих все уровни и функциональные ветви государственной власти. Суверенитет обладает уникальной способностью корректно сравнивать и уравнивать государства, ведь, как известно, все они «равны в своем суверенитете»².

В связи с этим на государствах лежит обязанность уважать права каждого выстраивать отношения с другими государствами, основываясь на канонах международного права, не умаляя при этом национальные интересы.

Государственный суверенитет выражается также в праве государства по своему усмотрению решать вопрос своего международного статуса, в частности участия и членства в международных объединениях и организациях, включая право на нейтралитет, специально оговоренное в Заключительном акте СБСЕ (ОБСЕ) 1975 г.³

Таким образом, суверенитет – атрибут государства. В Российской Федерации его источником является многонациональный народ, который тоже неотъемлемый признак государства. Содержание суверенитета выражается в деятельности государственных органов, представляющих различные ветви власти и самостоятельно реализующие внутренние и внешние функции государства.

Цоколенко Роман Николаевич,
магистрант Юридического института НИУ «БелГУ»
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ИНСТИТУТ СУВЕРЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Государственная служба обязана своим возникновением государству. Назначение государственной службы состоит, прежде всего, в реализации основных функций и задач государства. Организующая деятельность государства охватывает различные сферы российского обще-

¹ Эбзеев Б.С. Комментарии к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. – М., 2010. С. 1008.

² Устав Организации Объединенных Наций. – Сан-Франциско, 26 июня 1945г. // www.garant.ru

³ Заключительный акт СБСЕ «Во имя мира, безопасности и сотрудничества. К итогам Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе». – Хельсинки. – М., 1975. С. 17.

ства, поэтому и государственная служба реализуется нормами различных отраслей права.

Правовое государство, с различными демократическими институтами строится при помощи основных законов.

Формирование законодательства о государственной службе, представляет собой необходимый элемент правового обеспечения. Реформирование государственной службы в Российской Федерации, проводится во взаимосвязи и с другими реформами, где главной и неотъемлемой целью является повышение благосостояния граждан Российской Федерации.

Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел значительно обостряет и то обстоятельство, что сотрудники органов внутренних дел еще нередко нарушают служебную дисциплину, злоупотребляют служебным положением, совершают правонарушения и преступления, в том числе коррупционного характера. Обеспечение законности и служебной дисциплины в деятельности органов внутренних особенно актуально в связи с тем, что их сотрудники действуют от имени государства.

Указанные проблемы определяют актуальность исследования тенденций и факторов, влияющих на организацию и правовое регулирование государственной службы в органах внутренних дел. Нуждаются в теоретическом осмыслении кардинальные новеллы в законодательстве о государственной службе в органах внутренних дел, связанные с преобразованием милиции в полицию в соответствии с Федеральным законом «О полиции».

На сегодняшний день данный институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты; стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной правоохранительной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Здесь отчетливо проявляется институциональный характер государственной правоохранительной службы.

Прохождение государственной службы в органах внутренних дел регулируется системой нормативных правовых актов, в которую входят: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской

Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

В законодательстве о службе в органах внутренних дел можно выделить две группы нормативных правовых актов, регулирующих службу в органах внутренних дел:

а) нормативные правовые акты общего характера, которые наряду с вопросами, относящимися к службе в органах внутренних дел, регулируют и другие вопросы государственной и общественной жизни;

б) нормативные правовые акты, специально посвященные регулированию вопросов, входящих в компетенцию органов внутренних дел.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, была утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года. Президентом Российской Федерации в 2004 году был подписан Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

В положении Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отражен зарубежный и отечественный опыт, регулирования государственной службы, который применен в современных условиях.

Закон констатирует гражданскую службу, как независимый институт, признанный обеспечивать осуществление полномочий государственных органов, распоряжаться государственными средствами и предоставлять государственные услуги. Здесь определяется предмет и принципы деятельности государственной гражданской службы, структура и круг основных обязанностей государственных служащих².

Согласно статье 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная гражданская

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 №79 – ФЗ (в ред. от 07.05.13) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2004. №31. Ст. 3215.

² Ноздрачев А.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПб: 2008. – 576 с.

служба Российской Федерации – это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочиями государственных органов. Следовательно, характеризуя данное понятие, можно выделить ряд особенностей, в числе которых профессиональная деятельность, связанная с выполнением определенного вида деятельности; деятельность направлена на обеспечение эффективного функционирования государственных органов; данная деятельность предусматривает осуществление определенных должностных обязанностей.

Государственная правоохранительная служба должна основываться на следующих принципах.

Принципы государственной службы закреплены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Основным принципом является приоритет прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип основывается на ст. 2 Конституции Российской Федерации¹. Признание прав и свобод – это обязанность государства. В свою очередь государственная служба, как институт государства, должна реализовывать эти права и свободы.

Следующим является принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Федерации, т.е. вне зависимости от того, что государственная служба разделяется на федеральную и региональную, она остается единым механизмом, осуществляющим все функции государства.

Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

В обоснованность данного принципа можно привести положение из Конституции Российской Федерации, которая в ч. 4 ст. 32 закрепляет равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе. Это означает, что гражданин, без какой бы то ни было дискриминации, имеет право и допускается к государственной службе.

¹ Конституция Российской Федерации // www.garant.ru

Профессионализм и компетентность гражданских служащих. Для реализации данного принципа необходимо предъявлять особые требования для лиц, претендующих на должность государственной гражданской службы. Для повышения профессионализма и компетенции необходимо направлять государственных служащих на переподготовку, повышение квалификации.

Принцип стабильность гражданской службы является необходимым и важным для эффективности функционирования данного института. Только при реализации данного принципа можно будет говорить об условиях уверенности в государственных гражданских служащих.

Доступность информации о государственной службе должна быть предусмотрена рядом мер, направленных на реализацию открытости государственной гражданской службы. Доступность ее общественному контролю, а также информирование общества о деятельности государственных служащих.

Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц¹.

Таким образом, можно заметить, что законодательное закрепление государственной службы имеет свои преимущества и недостатки. В первую очередь, такие недостатки связаны с отсутствием четких механизмов для обнаружения проблем в законодательстве Российской Федерации, и недостаточным опытом работников власти в предупреждении и урегулировании конфликта интересов.

Шемраева Юлия Алексеевна,
адъюнкт очной формы обучения
кафедры уголовного процесса,
лейтенант полиции
(БелЮИ МВД России, Белгород)

УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАЧЕСТВОМ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Исходя из важности современного процессуальный контроль за качеством досудебного производства, а также с учетом его сопряжения

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 №79 – ФЗ (в ред. от 07.05.13) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №31. Ст.3215.

и с уголовно-процессуальной деятельностью, и со специфической деятельностью специально уполномоченных контролирующих органов, считаем, ключевым в понимании заявленного феномена является установление и характеристика его участников. В рамках данного исследования нами будет обращено внимание на суд и прокуратуру.

Итак, судебный контроль на стадии предварительного расследования – является проявлением судебной власти, выражающимся в проверочных мерах в целях обеспечения законности и обоснованности решений и действий органов уголовного преследования, ограничивающих конституционные и иные права и свободы граждан.

Реализация функций уголовного преследования, раскрытия преступления и изобличения виновного зачастую требует ограничения прав и свобод лиц, которые вовлекаются в сферу уголовного процесса. Но эти ограничения допустимы только при соблюдении гарантий прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации¹ и федеральным процессуальным законом. Для того чтобы обеспечить достижение целей уголовного процесса, не нарушая прав граждан, законодатель пошел по пути введения судебного контроля на досудебных стадиях².

Превентивный судебный контроль за решениями и действиями органов предварительного расследования осуществляется в тех случаях, когда по делу возникает необходимость ограничения основных конституционных прав личности (ст.ст. 22, 23, 25 Конституции России, ст.ст. 108, 109, 110, 114, 115, 165, 448 Уголовно-процессуального кодекса России³).

Последующий неотложный судебный контроль осуществляется в тех случаях, когда решения органов предварительного расследования состоялись, процессуальные и следственные действия (бездействие) ими уже осуществлены (ст. 125 и ч. 5 ст. 165 Уголовно-процессуального кодекса РФ). Исключением из данного правила являются лишь судебно-контрольные производства, возбуждаемые стороной защиты, обвине-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом последующих поправок) // www.garant.ru

² Лопаткина Н. Судебный контроль в ходе досудебного производства по уголовному делу // Законность. 2002. № 8.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2014 г., с изм. от 18.03.2014 г.) // Российская газета. – 2001, 22 декабря; 2014, 5 февраля.

ния, которые входят в суд с ходатайством, обосновывающим необходимость проведения того или иного процессуального действия¹.

Далее обратимся к аргументации в пользу прокуратуры как субъекта рассматриваемого контроля. В связи с этим заметим, что в юридической литературе, несмотря на непрекращающийся научный интерес отсутствует унифицированный подход к определению понятий «контроль» и «надзор». Однако среди многообразия этих позиций мы склонны разделить мнение Г.В. Барабашева и С.А. Авакьяна. Они включают прокурорский надзор в так называемый общий контроль².

На основании ч. 2 ст. 1 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие³.

Подчеркнем, что прокурорский надзор, являясь важной гарантией защиты прав и законных интересов потерпевших от преступлений, особую значимость имеет в стадии возбуждения уголовного дела, от которой во многом зависит оперативность реагирования на совершенное преступление и своевременность обеспечения доступа граждан к правосудию. Будучи независимым от ведомственных влияний и не ограниченный в поводах проверки законности деятельности поднадзорных органов, он вносит большой вклад в обеспечение требований закона и прав граждан при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Прокурорами ежегодно выявляется и устраняется значительное количество нарушений закона, допускаемых органами предварительного расследования в ходе этой деятельности, путем отмены незаконно принятых решений о возбуждении и отказа в возбуждении уголовных дел, внесения представлений об устранении

¹ Мельников В.Ю. Понятие правосудия и судебного контроля в досудебном производстве // Администратор суда. 2012. № 2. С. 5-10.

² См.: Авакьян С.А., Барабашев Г.В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Право. 1984. № 1. С. 14.

³ Российская газета. 1992, 18 февраля.

нарушений закона и обстоятельств, которые им способствуют, использования других мер прокурорского реагирования¹.

Генеральным прокурором РФ придается большое значение защите прав и свобод гражданина и человека, попавшего в экстремальную ситуацию уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений и по этому поводу были изданы приказы – от 27 декабря 2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»², от 6 сентября 2007 г. № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»³ и др.

Не ставя задачу в данном исследовании рассмотреть конкретные процессуальные полномочия участников процессуального контроля за качеством досудебного производства, еще раз акцентируем внимание на том, что в настоящее время ключевую роль в данной сфере играют суд и прокуратура.

Шелякин Алексей Васильевич,
аспирант кафедры конституционного и
муниципального права
Семёнов Роман Исрафилович,
асс. кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

СПЕЦИФИКА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНА В СУВЕРЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Понятие суверенитета, испытывая в своем историческом развитии влияние различных представлений и доктрин, сохраняло свою юридическую трактовку в связи с самостоятельностью и независимостью. Его особенностью в современный период является равная обязанность государств обеспечивать на основе международных и внутригосударственных норм права человека. Эта обязанность закреплена и в Конституции России: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина

¹ Попов И.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению // Уголовное судопроизводство. 2012. № 1. С. 18-23.

² Законность. 2008. № 3.

³ Законность. 2007. № 11.

– обязанность государства. Права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В Конституции России отражена и такая категория, связанная с государственным суверенитетом, как суверенитет народа. Единственным источником власти в Российской Федерации признается ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). В преамбуле Конституции РФ именно многонациональный народ России определен как сознающий себя частью мирового сообщества и возрождающий суверенную государственность России. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3). Таким образом, глубинной основой суверенитета государства, его первичной базой выступает суверенитет народа.

Государственный суверенитет России распространяется на всю ее территорию, на всем протяжении которой Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство. Российская Федерация, опираясь на свой суверенитет, обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4). Как отмечал Д.И. Бараташвили, нет сомнения в том, что суверенное равенство было бы лишено всякого смысла, если бы территориальная целостность и политическая независимость государств – членов ООН, являющихся неотъемлемыми признаками государственности, не считались неприкосновенными¹. И в современный период, как отмечает А.А. Моисеев, «суверенитет является тем самым юридическим качеством, которое позволяет отличать государство от других субъектов международного публичного права, необходимо для исключительного верховенства государственной власти в пределах своей территории и отрицает любое подчинение и ограничение властью другого государства. Следует признать, что и в настоящее время суверенитет государства продолжает оставаться неотчуждаемым юридиче-

¹ Бараташвили Д.И. Принцип суверенного равенства государств в международном праве. М., 1978. С. 12.

ским качеством независимого государства, символизирующим его политико-правовую самостоятельность»¹.

Конституционное закрепление обязанности Российского государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека есть выражение сущности нового конституционного строя, в котором учредительная власть принадлежит суверену - многонациональному народу². На наш взгляд, в России сложился определенный механизм по защите прав и свобод человека, представляющий собой образованную на основе единых, законодательно закрепленных принципов систему государственных и муниципальных органов, а также негосударственных и международных организаций: это и деятельность Президента России как гаранта прав и свобод, и института Уполномоченных по правам человека; конституционная юстиция; судебная защита; административные действия органов исполнительной власти; международно-правовой механизм защиты прав и свобод человека; неправительственные организации. Взаимосвязь государственных и негосударственных правозащитных систем происходит в случае, когда человеку требуется полное осуществление его требований на правовую защиту. Здесь прослеживается, с одной стороны, необходимость государства не издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а с другой стороны – возможность для гражданина получения помощи при осуществлении им права на защиту.

Институт Уполномоченного по правам человека стал неотъемлемой частью механизма защиты прав человека в Российской Федерации. Система уполномоченных по правам человека представляет собой совокупность существующих на федеральном и региональном уровне уполномоченных по правам человека, а также специализированных уполномоченных, объединенных общими целями, задачами, формами и методами деятельности, взаимодействующих друг с другом.

Особая роль омбудсмена состоит в том, что он находится как бы между обществом и властью, являясь своеобразным «мостом» между

¹ Моисеев А.А. Суверенитет государства в международном праве. М., 2009. С. 69. См. также: Сафонов В.Е. Государственное единство и территориальная целостность в судебных решениях: Международные и конституционно-правовые аспекты. М., 2008. С. 290 – 297.

² Кабышев В.Т. Конституция России - правовая основа модернизации общества и государства // Конституция РФ и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1 - 3 октября 2003 г.). Саратов, 2003. С. 12.

ними. С одной стороны, это орган государства, имеющий достаточную степень самостоятельности, но в то же время это и агент гражданского общества, призванный реагировать на нарушения прав человека со стороны государственных структур и чиновников и применять предоставленные ему меры воздействия. В принципе любой государственной машине свойственно стремление подмять под себя общество. Весь вопрос лишь в эффективности сдерживающих механизмов, стоящих на страже права и гражданской свободы, не дающих государству пустить свои корни в общественную среду слишком глубоко. Таким механизмом и является институт Уполномоченного по правам человека, который сегодня все сильнее укрепляется в России.

На встрече с федеральными и региональными омбудсменами, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «особая роль в защите прав человека принадлежит институту уполномоченных по правам человека. Это особая структура, которая независима от органов власти и наделена государством высокой миссией – поддерживать и отстаивать права человека. И зачастую, когда они нарушаются или ущемляются, к уполномоченным по правам человека, обращаются как к последней инстанции. И практически всегда люди находят отклик, понимание, стремление восстановить справедливость»¹.

В этой связи важно отметить, что обеспечивая защиту прав и свобод человека, омбудсмен не обладает властными ресурсами, но при этом она связана с осуществлением независимого контроля по соблюдению прав и свобод человека и гражданина. Правовая природа его полномочий должна быть направлена на защиту и восстановление нарушенных прав, способствовать предупреждению противоправных действий со стороны публичных органов власти.

Кроме того, деятельность Омбудсменов, связанная с защитой прав человека, предполагает их интенсивное взаимодействие не только с населением, но и со многими государственными и негосударственными структурами. Процесс такого взаимодействия Омбудсмена с публичными органами власти – это открытая, совместно организованная деятельность, преследующая своей целью защиту прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

¹ Встреча с региональными и федеральными омбудсменами //www.kremlin.ru

**Подписано в печать 23.09.2014г.
бумага офсетная. Усл.печ. листов 14
тираж 100 экз. Заказ 0787**

**Отпечатано в типографии ООО «Гик»,
г.Белгород, ул. Калинина, 38-А,
тел. (4722) 58-71-25
www.gikprint.ru
girichev69@mail.ru
Св-во 001071155 от 13.04.2005г.**