

доходности. Фактически здесь необходимо установить, осуществлялось ли экономическое обоснование дифференциации ставки земельного налога на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков.

Эти и некоторые другие примеры позволяют уяснить особую юридическую силу итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации и его роль в судебной системе России.

В этой связи полагаем, что в целях недопущения компетенционных злоупотреблений и возможных противоречий действующему законодательству со стороны высших судебных органов необходимо сформировать действенную правовую позицию, юридически обладающую общеобязательным характером, в рамках которой будут четко установлены пределы компетенции в сфере налогообложения земли со стороны арбитражных судов и судов общей юрисдикции, а также возможности субсидиарного правового регулирования данной области правоотношений со стороны высших судебных инстанций.

При этом подчеркнем, что в отечественной правовой системе единственным органом, уполномоченным сформировать подобную правовую позицию, является Конституционный Суд Российской Федерации.

Волченко Анастасия Владимировна – соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета НИУ «БелГУ»

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ И ПОКРОВИТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВАМИ СВОИХ ГРАЖДАН ЗА РУБЕЖОМ

Правовые системы государств функционируют и развиваются под воздействием не только совокупности внутренних факторов, выражающихся в определенном наборе традиционных приемов и средств регулирования, проводимой политики, преемственности и т.д. Следует отметить также серьезное

влияние внешних факторов, таких как геополитическое соседство, включенность в активные международно-публичные отношения и др. В связи с этим сравнительно-правовое исследование зарубежного конституционного опыта имеет как теоретическое, так и практическое значение для совершенствования законодательства России о защите и покровительстве граждан за пределами государства.

В рамках данного участка работы в фокусе научного интереса оказались три группы учредительных актов государств на предмет выявления в них закрепления норм о гарантиях государства в сфере защиты и покровительства своих граждан за рубежом:

- федеративные (Австрия, Аргентина, Бельгия, Германия, Индия, Канада);
- унитарные (Албания, Венгрия, Греция, Испания, Латвия, Польша);
- страны СНГ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекистан).

Итак, анализ конституций и конституционных актов первой репрезентативной группы показал следующее.

Отметим, что в условиях федеративного государства, важным при исследовании правозащитной тематики, является включение и данного аспекта.

Изучение прав человека в системе федеративных отношений открывает новые знания и представления о правах человека в условиях этнического, территориального, физико-географического многообразия. Поэтому систематизация факторов, способных воздействовать на политико-правовую связь личности с федеративным государством и его субъектами, также является самостоятельным предметом и объектом научных исследований¹.

¹ См.: Юсубов Э.С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 36-40.

В многочисленных российских и зарубежных теориях федерализма правам человека отводится незначительная роль, и они присутствуют фрагментарно. В них большее внимание уделяется собственно тому, что такое федеративное государство, федеративные отношения и институты федерализма. Классическое учение о федерализме на сегодняшний день дополняется положениями о правовом демократическом характере федеративного государства. Современная наука конституционного права рассматривает федерацию как принцип, режим и форму политико-территориального устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти. В зарубежной литературе сущность федерализма исследуется также во взаимосвязи с принципом subsidiarity на всех уровнях территориальной организации власти.

Федерализм в настоящее время признается глобальным, системным явлением, которое позволяет весьма удачно сочетать все преимущества централизации и децентрализации. Самое сложное в федеративных государствах – это соотношение интересов федерации и ее составных частей, дисбаланс которых ведет к излишней централизации или к ослаблению устойчивости федеративных отношений.

Как показывает опыт отечественной истории, федерализм утверждался и использовался как способ распределения властных полномочий. Для Российского государства федерализм выполнял инструментальную функцию, или же к нему обращались в целях сохранения единства страны. Поэтому российский стандарт федерализма нуждается в наполнении его гуманистическим содержанием и культурой гражданского общества. В перспективе жизнеспособность федеративной системы в России прямым образом зависит от включенности в нее человека как активного субъекта. Актуальной является проблема прав и

свобод личности при проведении реформы федеративных отношений.

Современная научная мысль пытается найти разумный баланс между интересами всех граждан многонациональной Российской Федерации, с тем чтобы связать их в одно целое.

Применительно к рассматриваемой проблеме следует отметить, что российское и европейское понимание ценности федерализма различаются. Современная российская доктрина федерализма исходит из совокупности правовых, экономических, социальных и институциональных факторов, призванных обеспечить управляемость в государстве. В свою очередь, европейская доктрина в значительной степени ориентирована на обеспечение автономного функционирования государства, гражданского общества и индивида. Существенно различаются также механизмы достижения поставленной цели. В Российской Федерации государство чаще всего применяет методы централизованного администрирования. В свою очередь, европейские федерации предпочитают отдавать субсидиарным методам управления¹.

Европейские федеративные государства функционируют на основе доминирования согласительных процедур. В свою очередь, российский федерализм отличается усилением централистских традиций. Это обстоятельство определяет степень самостоятельности субъектов Федерации, наличия у них набора собственных предметов ведения и полномочий, вовлеченности общества и самой личности в федеративные отношения. Российская модель федерализма характеризуется усилением роли федерального законодательного регулирования и сужением нормотворческой деятельности субъектов Федерации².

¹ См.: Юсубов Э.С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 36-40.

² См.: Миронюк М.Г. Современный федерализм: сравнительный анализ. – М.: РОССПЭН, 2008; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. – М.: МНИМП, 1997; Андерсен Д.Ж. Федерализм: введение. – М.: Экономика, 2009; Столяров М.В.

Исходя из представленных рассуждений, считаем целесообразным, обратиться именно к опыту конституционно-правового регулирования защиты и покровительства федеративными государствами своих граждан, находящихся за границей.

Итак, основу конституционного законодательства Австрии составляет Федеральный конституционный закон, принятый 1 октября 1920 г. Конституционным Национальным собранием и вступивший в силу 10 ноября 1920 г.¹

Анализ структуры конституционного законодательства Австрии позволяет сделать выводы о том, что Конституция этой страны по своей форме близка к писаным некодифицированным конституциям.

В целом, Конституция Австрии основывается на принципах гарантированности основных прав и политических свобод, демократического республиканского правового и федеративного государства, а также разделения законодательной и исполнительной власти и отделения судопроизводства от исполнительной власти.

Конституционные основы положения человека и гражданина в Австрийской Республике не нашли развернутого закрепления в Федеральном конституционном законе 1920 г. Таковые установлены преимущественно Основным законом от 21 декабря 1867 г., Законом от 27 октября 1862 г. об охране неприкосновенности жилища, Федеральным конституционным законом от 29 ноября 1988 г. о защите личной свободы, иными конституционными законами и конституционными положениями обычных законов, в т.ч. трансформировавшими международно-правовые нормы в области защиты прав человека в национальное конституционное законодательство².

Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве. – М.: Изд-во РАГС, 2008; Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб, 2004.

¹ Конституция Австрийской Республики 1920 г. // http://clin.iatp.by/constitution/zapad_europe/austri.htm

² Конституции государств Европы. – М.: НОРМА, 2001.

Однако анализ австрийских конституционных норм указал на отсутствие в таковых положений о защите и покровительстве данным государством своих граждан за границей. Объяснить данную ситуацию, на наш взгляд, можно тем, что Конституция Австрии относится по времени принятия еще к началу прошлого столетия. В то время аксиологическое предпочтения человека, его прав и свобод не ставились «во главу угла» в государстве.

Далее уточним, что, например, Конституция Бельгии (Королевства Бельгия) от 17 февраля 1994 г.¹, несмотря на принятие уже в новейшем времени не закрепляет искомым гарантий защиты и покровительства со стороны государства в адрес своих граждан, находящихся за границей.

В Конституции Аргентины², также датируемой ранним принятием, не обнаружены рассматриваемые нами нормы. Однако анализ преамбулы этого документа показал на наличие формулировки; «Мы, представители народа Аргентины, собравшиеся по воле и выбору провинций, входящих в ее состав, и во исполнение прежних соглашений на всеобщий Учредительный Конгресс с целью создать национальный союз, упрочить справедливость, укрепить мир внутри страны, обеспечить всем защиту ...».

Отметим, что преамбула является одним из распространенных средств юридической техники, как в национальной, так и в международной правотворческой практике. Преамбулой (от лат. *praefatus* – идущий впереди, предшествующий) признается вводная часть какого-либо акта, содержащая указания на те или иные обстоятельства, послужившие поводом к его принятию (изданию).

Преамбула – часть акта, его введение, в котором объясняются причины его принятия, его цели, некоторая констатирующая информация. Правоприменителю важно знать не толь-

¹ Конституции государств Европы. – М.: НОРМА, 2001.

² Конституция Аргентинской нации от 1 мая 1853 г. // <http://newrespublika.ru/index.php?showtopic=3767>

ко, «что» и «как» регулирует данный закон, но и «зачем» и «почему»¹. Являясь вводной частью правового акта, преамбула содержит указания на обстоятельства, послужившие поводом к его созданию, на его мотивы и цели, принципы и другие исходные установки.

Преамбулы нормативных правовых актов при всем их многообразии, разнотипности содержания и форм считаются чем-то малозначительным, второстепенным, вспомогательным. Ученые и практики сходны во мнении, что «преамбула не носит нормативного характера, не может и не должна содержать юридических норм»².

Таким образом, считаем, что в преамбуле указанной Конституции прямого указания на защиту и покровительство граждан аргентины, находящихся за границей не имеется. Но формулировку «обеспечить всем защиту ...», полагаем, можно рассматривать в качестве программной и применительно к рассматриваемой проблематике.

Дальнейший анализ конституций федеративных государств позволил сделать следующие выводы.

Уточним, что Конституция Канады 1982 г.³ также не закрепляет норму о защите и покровительстве государством канадских граждан, находящихся за границей. Из норм, имеющих отношение к заявленной проблематике, можно отнести только п. 6 о свободе передвижения и месте жительства («Каждый канадский гражданин имеет право проживать в Канаде, выезжать из нее и возвращаться в страну»).

¹ См.: Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М., 2000. – С. 125.

² Хачатурова Л.К. Правотворческая природа преамбулы нормативного правового акта (постановка проблемы) // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: Сб. статей / Под общ. ред. докт. юрид. наук, проф., заслуженного юриста РФ С.В. Полениной, докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова, канд. юрид. наук Е.В. Скурко. – М.; Н. Новгород, 2007. – С. 260.

³ Конституционные акты Канады от 17 апреля 1982 г. // http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/canada/canada-r.htm

В Конституции Индии равная защита гражданам установлена только для тех, кто находится на территории государства (ст. 14)¹ и опять нет нормы о защите и покровительстве граждан, находящихся за пределами Индии.

Далее приведем результаты анализа конституций и конституционных актов унитарных государств на наличие в них сформулированной государственной гарантии по защите и покровительству иностранных граждан, находящихся за границей. Уточним, что в данную репрезентативную группу вошли унитарные европейские государства (с различными историческими особенностями формы государства).

Итак, из проанализированных учредительных актов прямое закрепление искомой гарантии наличествует только в конституциях Албании², Венгрии, Латвии, Польши.

С законодательно-технической точки зрения, действующая Конституция Албании представляет собой стройный юридический документ, достаточно полно отражающий состояние современной конституционной теории и практики.

Конституция Албании в качестве принципиальных положений выделяет защиту национальных прав албанского народа, проживающего за ее пределами (ч. 1 ст. 8), защиту прав албанских граждан, временно или постоянно проживающих за рубежом (ч. 2 ст. 8), а также вменяет в обязанность государства оказание помощи албанским гражданам, которые живут и работают за ее пределами, в целях сохранения и развития их связей с национальным культурным наследием (ч. 3 ст. 8).

Отметим, что в качестве выражения гарантий государства в отношении своих граждан за границей Конституция Албании использует такие термины как «защита» и обязанность «помощи»

¹ Конституция Индии принята Учредительным собранием в 1950 г. // constitution.garant.ru/DOC_3991046.htm

² Основной закон (Конституция) Албании (Республики Албании) от 21 октября 1998 г. // www.albania.su/page.php?id=30

при этом с определенной целевой установкой – «сохранение и развитие связей с национальным культурным наследием».

В ч. 2 ст. XXV Конституции Венгрии установлено, что каждый венгерский гражданин имеет право во время пребывания за рубежом пользоваться защитой Венгерской Республики¹. Акцентируем внимание на том, что здесь также используется только термин «защита» и формулировка исходит из того, что это право граждан.

Статья 36 Конституции Польши определяет право польских граждан на покровительство (*opieka*) со стороны Республики Польша во время их пребывания за границей. Примечательно, что в данном учредительном акте используется термин «покровительство». Такое предусматривается не как гарантия или обязанность государства, а как право польского гражданина.

Интересной в рамках данного исследования представляется формулировка Конституции Латвии (ст. 98): «...каждый имеющий паспорт Латвии, за пределами Латвии находится под защитой государства...». Таким образом, искомая защита государства в отношении граждан, находящихся за границей обнаруживается. Однако такая защита, что интересно, адресована «каждому имеющему паспорт Латвии».

Дальнейший анализ учредительных актов унитарных государств показал на полное отсутствие в них искомой формулировки (Греция, Испания, Италия, Литва).

Также в рамках заявленной темы представляется необходимым анализ норм Базовых законов государств-членов Союза Независимых Государств (СНГ). Отдельное от иных унитарных государств рассмотрение базовых основ заявленной проблематики обусловлено тем, что на момент прекращения существо-

¹ Конституция / Основной закон Венгрии (25 апреля 2011 г.) // <http://constitutions.ru/archives/5628/2>

вания Советского Союза «как геополитической реальности»¹ республики, обретшие суверенитет, находились в сопоставимой системе политических и юридических координат.

Итак, во всех рассмотренных учредительных актах данной фокусной группы содержится формулировка в той или иной степени совпадающая с российской конституционной нормой ч. 2 ст. 61.

Итак, в конституциях республик Казахстан (ст. 11)² и Киргизия (ст. 50)³ исследуемая формулировка полностью идентичная российской («Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами»).

Отметим, что конституции республик Беларусь⁴ (ст. 10) и Туркмения⁵ (ст. 7) также содержат аналогичные нормы только с уточнением, что гражданину Республики гарантируется защита и покровительство государства как на территории, так и за ее пределами.

Дальнейший анализ показал, что конституции республик Азербайджан⁶ (ст. 53) и Узбекистан⁷ (ст. 22) в нормах о своих гражданах за границей используют в качестве гарантий такие термины как «правовая защита» и «покровительство». Последний не является оригинальным, а относительно правовой защиты необходимо отметить следующее. Если исходить из того, что все меры, предпринимаемые государством в отношении своих граждан за рубежом, законодательно установлены, то в

¹ См.: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1. – С. 6.

² Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

³ Конституция Киргизии от 27 июня 2010 г. // http://russkg.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=95:-27-2010-&catid=27:2010-08-20-08-52-42&Itemid=30

⁴ Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁵ Конституция Туркменистана 2008 г. // <http://turkmeny.blogspot.com>

⁶ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁷ Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

данном случае добавление прилагательного «правовая» не меняет объема и смысла мероприятий государства по защите своих граждан. Если же государство вынуждено будет применить в целях защиты своего гражданина, находящегося за границей действия, законодательно не предусмотренные, но необходимые, то в данном случае – такое действие государства в соответствии с основным законом, которое можно рассматривать как неправомерное. Поэтому, считаем, что более целесообразным, с точки зрения юридической техники является употребление конструкции «защита» без уточняющих прилагательных.

Отдельно необходимо отметить тексты конституций республик Молдова¹ (ст. 18) и Таджикистан² (ст. 16). В рамках проводимого исследования они примечательны тем, что в формулировках посвященных гражданам за рубежом они употребляют только термин «защита» и не используют термин «гарантии». В отличие от приведенных ранее рассмотренных норм здесь наблюдается «иная» точка отсчета – «граждане Республики пользуются защитой государства», а не вменение такой защиты государству.

Оригинальный формат исследуемой нормы содержится в Конституции Республики Украина³: «Украина гарантирует заботу и защиту своим гражданам, находящимся за ее пределами» (ст. 25). Отметим, что основной закон использует здесь и термин «гарантия», и «защита». Однако ни в одной из конституций рассматриваемой группы стран не употребляется термин «забота».

Исходя из толкования в словарях, забота означает:

– беспокойство, беспокойное, обременительное дело; мысль или деятельность, направленная к благополучию кого-чего-нибудь; внимание, попечение, уход (словарь С.И. Ожегова)⁴;

¹ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

² Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

³ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с последующими изменениями) // <http://www.spinform.ru/isp.htm>

⁴ <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms-term-20522.htm#efremova>

– усердные хлопоты, беспокойное попечение, радушное беспокойство о ком или о чем (словарь В.И. Даля)¹.

Относительно термина «покровительство»:

– защита, заступничество, оказываемое кому-нибудь (словарь С.И. Ожегова)²;

– заступничество, защита, оказываемая влиятельным или сильным слабым, протекция; особые благоприятные условия, создаваемые для чего-нибудь – чаще в экономической или промышленной деятельности (словарь Д.Н.Ушакова)³.

Таким образом, выходит, что с учетом интерпретаций термина «покровительство» и «защита» имеют одинаковый содержательный объем. Следовательно, использование в одной норме конституции формулировки и защиты, и покровительства не является правильным с точки зрения юридической техники. Более верно подобрать иное слово-дополнение к защите. В этом смысле у Украины тогда конституционный подход с закреплением «заботы» является верным. Если же покровительство воспринимать как слово с устоявшимся значением «создания особых благоприятных условий», то в этом случае такое словоупотребление оправдано.

Отметим, что в Конституции республики Армения отсутствует искомая норма.

Таким образом, проведенный сравнительно-правовой анализ конституционных актов позволил сделать вывод о сопоставимости однородных норм конституций в государствах с различным политико-территориальным устройством; многообразии юридических конструкций при формулировании рассматриваемой гарантии; предложить в данной связи направления совершенствования зарубежного конституционного законодательства.

¹ <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms-term-20522.htm#efremova>

² <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms-term-61455.htm>

³ <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-synonyms-term-61455.htm>