

**ПРАВО И ГОСУДАРСТВО В
СОВРЕМЕННОМ МИРЕ:
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ,
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

**Посвящается памяти
заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора
Мальцева Геннадия Васильевича**

Белгород, 2019

ББК 67+66.02
УДК 342
П 68

Ответственный редактор –
профессор Мархгейм М.В.

П 68 Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : Материалы международной научно-теоретической конференции – VI Международные «Мальцевские чтения» – памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (Белгород, 26-27 апреля 2019 г.). – Белгород, 2019. 122 с.

ISBN 978-5-6042788-8-8

В данном издании систематизированы статьи участников VI Международной научно-теоретической конференции («Мальцевские чтения»), ежегодно проводимой в апреле в знак уважения и памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича.

Необычность формата Мальцевских чтений выражается в том, что проводятся они на двух площадках в Белгороде (юридический институт НИУ «БелГУ») и Москве (юридический факультет имени М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте Российской Федерации). Инициаторами выступили соответственно кафедра конституционного и муниципального права (ныне кафедра конституционного и международного права), профессором которой на протяжении ряда лет работал Г.В. Мальцев, и кафедра теории государства и права имени Г.В. Мальцева.

Материалы адресованы научным и практическим работникам, аспирантам, магистрантам, студентам, а также всем, кто теоретическими и практическими проблемами юриспруденции.

ISBN 978-5-6042788-8-8

ISBN 978-5-6042788-8-8



© Авторы статей, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Тонков Е.Е.	ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВА ИЛИ РЕВОЛЮЦИЯ В ПРАВЕ?	5
Беляев В.П. Русаков И.Б.	К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	10
Беляева Г.С. Белоусова К.А.	К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ПРИЗНАКАХ ОЦЕНОЧНЫХ КАТЕГОРИЙ	15
Бутько Л.В.	К ВОПРОСУ О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООЩИТНОЙ ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИИ	19
Мархгейм М.В. Загайнова Г.Г.	ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	23
Таболин В.В. Мархгейм М.В.	ГОРОД КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА	30
Макогон Б.В.	АДРЕСНЫЕ ТРАКТОВКИ ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ АДАПТАЦИИ К ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ	36
Минасян А.А.	СИСТЕМА КОМИТЕТОВ И КОМИССИЙ ПАЛАТ ЗАРУБЕЖНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ	39
Нинциева Т.М.	К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ЗНАЧЕНИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ СРОКОВ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ	43
Нифанов А.Н.	УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИИ В ГОСУДАРСТВЕ	46
Новикова А.Е.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ЗАПРЕТ КАК ФОРМА ОБЪЕКТИВАЦИИ ПРАВООЩИТНЫХ РИСКОВ	51
Новикова А.Е. Гладкий А.Ю.	МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ОМБУДСМЕН: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ	55
Тресков А.П.	СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИЯХ АМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ	60
Абгаров С.С.	СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД КАК КОНТРОЛЬНЫЙ ИНСТРУМЕНТ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	64
Гелуненко В.В.	ИСТОКИ ФОРМАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ СЛОВА В РОССИИ	70

Захаров С.С.	КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ: СОДЕРЖАНИЕ И ОТГРАНИЧЕНИЕ ОТ СМЕЖНЫХ ПОНЯТИЙ	75
Иванов С.А.	СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКТРИНАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КАТЕГОРИИ «МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ»	80
Коротков В.В.	ПОНЯТИЙНЫЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ПРАВСТВЕННОЕ ЗДОРОВЬЕ	86
Лебедь А.В.	К ВОПРОСУ О ПРИНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ ДЕЙСТВИЙ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ	89
Плохих А.Н.	ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПАЛАТ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА СКВОЗЬ ПРИЗМУ СИНЕРГЕТИКИ	91
Русаков И.Б.	К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	94
Скорыходов С.С.	ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСТВЕННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ	98
Сушков П.А.	ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА ВЫЕЗДА ГРАЖДАН ИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	101
Сушков А.В.	КОРРЕКЦИЯ СТАТУСА АДРЕСАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕШЕНИЯМИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	105
Тульнев М.А.	КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАПРЕТ ЦЕНЗУРЫ: ОПЫТ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ	109
Чистюхина М.В.	ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКАЯ И СОДЕРЖАТЕЛЬНАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОБЯЗАННОСТИ ПЛАТИТЬ ЗАКОННО УСТАНОВЛЕННЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ	112
Лубенская А.С.	РОЛЬ ПРАВА В ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ	117

Тонков Евгений Евгеньевич,
директор юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
(Белгород)

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВА ИЛИ РЕВОЛЮЦИЯ В ПРАВЕ?

«Современному технизированному миру, вступившему в эпоху информатизации, предлагается очередная социальная утопия, которая пытается сделать прорыв и пойти дальше зашедших в тупик идеологических споров, противоречий между индивидуализмом и коллективизмом, консерватизмом и либерализмом, капитализмом и социализмом» (Г.В. Мальцев)¹.

Результатом анализа существующих и «набирающих обороты» подходов к оценке соотношения цифровизации и права становится понимание того, что до настоящего времени (к сожалению или к счастью) в научной среде пока не сложилось однозначное представление о методологии исследования данной проблемы. Изменившиеся экономические, политические и социокультурные условия неизбежно обуславливают определенный перенос акцентов в интересах и потребностях государства и личности, которые подчас носят диаметрально противоположный характер. Это существенно влияет на саму парадигму управления государством, иницируя трансформацию его целей, содержания, технологии, активизирует инновационные процессы, которые требуют осмысления.

Наверное, уже мало кто помнит, но в первые годы своего существования (с 1927 по 1929 гг.) журнал «Государство и право», редакцию которого тогда возглавлял П.И. Стучка, носил гордое название «Революция права». Сегодня как революционные изменения в праве, поспешно и подчас без достаточной аргументации, нередко из конъюнктурных соображений (видимо, чтобы быть «в тренде»), предлагается рассматривать в различных аспектах его цифровизацию, подразумевающую переход с аналоговой формы передачи информации на цифровую.

Например, А. Ломакин называет в качестве *подобластей* (курсив наш – Е.Т.) цифрового права авторское право, программное право, право цифровых денег, право цифровых споров и т.д.²

¹ Мальцев Г.В. Нравственные основания права. М., 2008. С. 272.

² См: Ломакин А. Цифровизация права. Жилищное право. 2017. № 9. С. 103.

П. Хлебников размышляет об использовании цифрового формата в правоотношениях между субъектами, считая цифровизацию права следствием цифровизации жизни¹, с чем, впрочем, трудно не согласиться. Он выделяет несколько направлений, где уже сейчас формируются правоотношения с использованием цифровых технологий – интернет-сайты, интернет-страницы, электронная торговля, электронные документы, электронные услуги.

Э.В. Талапина формирует другой проблемный аспект, связанный с субъектами права, – технологически обусловленное появление новых субъектов, например, роботов. По ее мнению, мы имеем дело с новой «цифровой личностью», новым субъектом права наряду с человеком².

Правовое регулирование данных вопросов уже длительное время осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³, который предусматривает свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом. Несмотря на определенные ограничения, которые содержит закон в части неприкосновенности частной жизни, по нашему мнению, российское общество пока не осознает всех масштабов неопределенности, которую несет расширение неконтролируемого цифрового пространства.

Д.А. Пашенцев отмечает, что «внедрение цифровых технологий в юридическую практику позволяет автоматизировать ряд процессов, которые раньше могли осуществляться лишь при прямом участии субъекта права»⁴. Подкрепляя свою уверенность в скором торжестве цифровизации, он в качестве примера приводит «внедрение электронного правосудия, при котором решение по типичным делам может принимать робот, а не живой судья»⁵.

Очень жаль, что фантазия автора не распространяется дальше, чтобы мы могли воочию представить, какие же «типичные дела» и их участников ожидает столь незавидная участь. Нельзя забывать, что важнейшую роль в судебном процессе играет судебное усмотрение, т.е. *мыслительная* (курсив наш – Е.Т.) деятельность конкретного судьи по конкретному делу, которая в качестве результата представляет собой вполне определенное решение, принятое

¹ См.: Хлебников П. Цифровизация права как следствие цифровизации жизни. Жилищное право. 2017. № 9. С. 93.

² См.: Талапина Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 9.

³ См.: Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/.

⁴ Пашенцев Д.А. Российская законотворческая традиция перед вызовом цифровизации // Журнал российского права. 2019. № 2. С. 7.

⁵ Пашенцев Д.А. Указ. соч. С. 7.

на основе анализа альтернативных вариантов, предлагаемых законодательством.

Электронный судья-робот при всем своем совершенном устройстве к мыслительной деятельности не способен, в связи с чем реализация такого неотъемлемого атрибута судопроизводства как судебное усмотрение ставится под сомнение. Более того, под угрозой оказываются сами дискреционные полномочия судебной власти, под которыми понимаются «направленные на преодоление фактической и правовой неопределенности и допускаемые принципами уголовного судопроизводства полномочия суда применять на основе внутреннего убеждения один из нескольких легитимных вариантов решения правовых вопросов»¹.

Безусловно, данные опасения распространяются и на производство по гражданским делам. Робот, по нашему мнению, вообще не может быть ни в какой, даже самой отдаленной перспективе управомоченным субъектом, наделенным государством полномочиями принятия правомерных решений и совершения соответствующих действий. Для достижения определенности суд обязан не просто руководствоваться действующим законодательством, массив которого успешно может сосредотачиваться в цифровом формате, но и во многом принимать во внимание конкретные обстоятельства рассматриваемого дела, исходя не только из принципов права, но и морали. Доступна ли такая «неоднородная» среда электронному правосудию, большой вопрос.

Впрочем, Д.А. Пашенцев предполагает автоматизацию таких профессий, как секретарь судебного заседания и нотариус. Нам представляется, что даже поверхностное ознакомление с перечнем должностных обязанностей секретаря судебного заседания и, тем более, с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате, дают веские основания усомниться в возможности реализации на практике подобных гипотез.

В чем-то они перекликаются с воззрениями французского утописта XIX века Т. Дезами, который составил список профессий, подлежащих ликвидации в коммунистическом обществе: «Хищная порода судопроизводителей, законовевов, судебных исполнителей, нотариусов, стряпчих, адвокатов, третейских судей, членов примирительных комиссий и т.д. ...будет упразднена»².

Никто не возражает, что механизм, наделенный искусственным интеллектом, способен осуществлять систематизацию и предварительную подготовку документов, необходимых правоприменителю для анализа конфликтной ситуации, выполнять типовые стандартизированные процедуры. Вполне

¹ Пронин К.В. Дискреционные полномочия суда в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С.7.

² Дезами Т. Кодекс общности. М., 1956. С. 165.

вероятно, что робот будет справляться с этой задачей лучше человека. Более того, по справедливому замечанию В.Д. Зорькина, «цифровые технологии могут существенно повысить качество правоприменения в органах исполнительной власти»¹. Однако использование искусственного интеллекта не может и не должно заменить принятие обоснованного решения юристом-профессионалом по внутреннему убеждению, как это предписывают принципы правосудия.

Как справедливо подчеркивают Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногор, «все нормы права, в том числе и процессуальные, а также методики, выработанные юридической наукой, никогда не содержат всей полноты информации для разрешения конкретного дела – ситуации. Поэтому навыки человека, выступающего субъектом в данном конкретном случае, и образуют каркас юридической практики»².

Содержание правового регулирования фактически опосредовано множеством целей и интересов субъектов правоотношений и существенно зависит от них, поэтому доверить его обеспечение электронному фантому было бы не только легкомысленно, но и безрассудно. Цифровизация мировой экономики неизбежно влечет за собой изменения процессов правовой регуляции. Различные юридические и неюридические формы государственной деятельности, реализуемые основными звеньями государственного механизма, равно как и всей системой государственных органов, будут испытывать в связи с этим соответствующее воздействие. Однако специфика их организации и структуры, занимаемое ими место в системе механизма государства, органически связанное с формами их деятельности, не может претерпевать принципиальных изменений. Как формы государственной власти, так и структура органов, осуществляющих эту деятельность, подчинены задачам наиболее успешного претворения в жизнь основных функций государства и не могут находиться в зависимости от цифровизации.

Особенно важно, чтобы в погоне за всеобщей цифровизацией мы не утратили главное содержание правового государства, а именно, верховенство права и законности на фоне констатируемого многими учеными снижения качества и эффективности правового регулирования. Как подчеркивает Н.А. Власенко, «кризисные тенденции в праве приобретают системный характер, охватывают все новые моменты и грозят стать серьезной девальвацией

¹ Зорькин В.Д. Право в цифровом мире // Российская газета. 2018. 29 мая.

² Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 90.

данного инструмента, без которого цивилизованное общество существовать не может»¹.

Неблагоприятный прогноз указанной ситуации может существенно усугубиться прогрессирующими негативными процессами в экономике, несмотря на оптимистические заявления приближенных к власти политологов, возглавляющих якобы независимые фонды и другие структуры, финансируемые правительством непосредственно или опосредованно. Вместе с тем, механизм правового регулирования предполагает во всех государственных органах определенную логическую структуру, алгоритм действий, их цикличность, функциональную взаимосвязь с иными публичными субъектами разных ветвей и уровней власти, нацеленность на эффективное выполнение поставленных задач. Достижению такого результата должны быть подчинены усилия всех составных элементов механизма правового регулирования.

Вот почему принципиально важно отделить юридические формы государственной деятельности от неправовых (неюридических), к которым, несомненно, относится и так называемая цифровизация. Мы придерживаемся позиции Н.И. Матузова в том, что 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 пространство².

Человеческое общество всегда испытывало дефицит точных и совершенных правовых решений, в результате которых создавались бы справедливые нормы права, правила поведения граждан и организаций. Таких решений очень не хватало и Советскому государству, однако этот нормативно-правовой дефицит был вызван не упущениями в теоретических изысканиях в сфере правотворческой деятельности (таких работ было достаточно), а другими, лежащими за пределами науки причинами.

Технологические возможности цифровизации располагают необходимым потенциалом для совершенствования правотворческой работы и в целом законодательства, однако эти возможности целесообразно рассматривать в качестве дополнительной поддержки усилий и мыслительных способностей реальных субъектов правотворчества. Активная дискуссия о трансформации юридической профессии в эпоху цифровизации велась на Международном юридическом форуме в Санкт-Петербурге в 2017 году и (к счастью, для юриспруденции и общества) сторонники замены юриста-человека на юриста-робота остались пока в меньшинстве.

¹ См. напр.: Н.А. Власенко. Избранное. М. Норма, 2015. С. 303.

² См.: Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 103.

Тем не менее, натиск «революционеров» и «низвергателей» традиционных теоретических основ права будет усиливаться, о чем свидетельствуют и многочисленные публикации, и выступления на конференциях, в которых обосновывается имеющее место отставание права от потребностей общества, претерпевающих заметные перемены под воздействием глобализации социальной действительности.

Высоко оценивая преимущества и в каком-то смысле неизбежность цифровизации, следует понять, что существование гражданского общества, реальной демократии, правового государства, в первую очередь, подразумевают господство права, Конституции и закона. Сильное государство, соответствующее современному характеру и структуре общества, должно располагать эффективным и адекватным инструментарием, позволяющим осуществлять надежное противостояние тем скрытым угрозам, которые содержит эйфория от цифровизации и совершаемые под ее эгидой революционные изменения в правоотношениях.

Беляев Валерий Петрович,

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Юго-Западного государственного университета

Русаков Игорь Борисович,

соискатель кафедры теории и истории государства и права
Юго-Западного государственного университета
(Курск)

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

«С идеей государственного суверенитета каждый народ воспринимает себя как некий геополитический центр, где формулируются национальные идеи и претензии, происходит постоянная оценка и переоценка статуса того или иного государства в неизменно иерархическом мировом сообществе» (Г.В. Мальцев¹).

¹ Мальцев Г.В. Права человека в свете современных представлений о государственном суверенитете // Сборник трудов конференции: Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразие опытов М., 2009. С. 107.

Приступая к рассмотрению вопроса относительно классификации контрольной деятельности, целесообразным представляется обращение к высказыванию О.К. Застрожной, согласно которому потребность в научной классификации контроля обусловлена рядом причин: во-первых, контрольная деятельность осуществляется различными субъектами, неодинаковыми по правовой природе, по объему компетенции, по формам и методам работы; во-вторых, контроль осуществляется по отношению к объектам, также различным по своему правовому положению, связям с контрольным органом, направлению деятельности¹. Со своей стороны полагаем, что дальнейшая разработка классификации контрольной деятельности вообще и государственной, в частности, заключается в необходимости установления роли и функционального предназначения того или иного субъекта в осуществлении контрольной деятельности, а также четкого определения их контрольных полномочий. При этом речь следует вести именно о видах (подвидах, разновидностях) контрольной формы государственной деятельности как обобщающей категории, характеризующей государственный контроль в целом².

Надо заметить, что многие ученые классифицируют контроль именно по субъекту: государственный контроль, контроль, осуществляемый коллективами и непосредственно гражданами, демократический, общественный контроль³. В общем виде с такой классификацией можно согласиться. Однако подобный подход требует уточнения, заключающегося в следующем: поскольку контроль, осуществляемый трудовыми коллективами и гражданами, является разновидностью социального контроля, есть все основания поделить контроль на государственный (объект нашего исследования) и общественный.

Другим основанием для классификации контроля рядом авторов называется отношение контролирующего субъекта к подконтрольному объекту, в связи с чем контроль делится на внешний (вневедомственный, надведомственный) и внутренний (внутриведомственный)⁴.

¹ Застрожная О.К. Функция контроля в деятельности местных советов депутатов трудящихся и их аппарата. Воронеж, 1973. С. 9.

² Об этом см. подробнее: Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект). СПб, 2006.

³ Государственный и общественный контроль в СССР / Под ред. В.И. Туровцева. М., 1970. С. 28; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 43; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 240-242; Акопов Л.В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика). Ростов-на-Дону, 1997 и другие.

⁴ Шорина Е.В. Указ. соч. С. 43-48; Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982. С. 157; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 8-15; Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. М., 2002. С. 65 и другие.

Предлагается также делить контроль на общий и специализированный; предварительный и последующий, а также текущий¹. В.И. Рохлин считает, что контроль бывает ведомственный и межведомственный, осуществляемый специально уполномоченным органом, не входящим в данную систему, не состоящий в ней и не подотчетный ей².

В зависимости от времени и сферы осуществления В.Г. Афанасьев выделяет систематический, периодический и разовый контроль; общий, выборочный, территориальный и отраслевой контроль³.

По времени проведения, в частности, налогового контроля А.С. Титов называет предварительный, текущий (оперативный) и последующий контроль⁴.

В.Ф. Опрышко, помимо уже названных видов контроля, различает контроль в зависимости от используемых источников (документальный и фактический), по признаку полноты (сплошной, выборочный, комбинированный), в зависимости от периодичности (возобновляемый, внезапный, плановый, внеплановый)⁵.

С учетом изложенных мнений представляем собственный подход к классификации государственного контроля:

а) по форме государственного устройства и территориальных пределов действия контроль следует разделить на федеральный контроль и контроль, осуществляемый субъектами Российской Федерации. Заметим, что контрольные полномочия государственных органов субъектов России закреплены в конституциях республик в составе федерации, уставах краев, областей, городов федерального значения;

б) если исходить из характера взаимоотношения контролирующего субъекта и подконтрольного субъекта, то контроль подразделяется на внешний и внутренний. Особенность внешнего контроля заключается в том, что он проводится за неподчиненными в административном отношении контролирующему субъекту органами. К примеру, органы Федерального казначейства вправе осуществлять контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере во

¹ Роберт Ю., Фалмер М. Энциклопедия современного управления. Т. 4. Контроль как функция управления. М., 1992. С. 9-10, 32.

² Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. С. 167.

³ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. С. 242.

⁴ Титов А.С. Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание // Юрист. 2005. № 1. С. 17.

⁵ Опрышко В.Ф. Административно-правовые формы контроля за качеством товаров и соблюдением правил торговли. Киев, 1973. С. 50-51.

всех без исключения государственных органах¹. Внутренний контроль осуществляется непосредственно внутри органов одной системы: контроль в пределах министерства, федеральной службы, федерального агентства России. Внутренний контроль охватывает всю деятельность подконтрольного органа, а система внешнего контроля чаще всего образуется как узкоспециализированная и касается только определенной функции или отдельной стороны деятельности подконтрольного звена. Внутренний контроль неразрывно связан с задачами, поставленными перед системой соответствующего министерства, ведомства, а внешний в значительной мере обусловлен необходимостью обеспечить решение общегосударственных задач и реализацию общегосударственных интересов²;

в) по времени проведения контроль возможно классифицировать на предварительный, текущий и последующий. Предварительный контроль – это контроль за правильностью либо целесообразностью принятия какого-либо решения. Например, согласно ст. 2 федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»³ высший орган финансового контроля призван осуществлять финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также тех нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, которые предусматривают расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Текущий контроль проводится в процессе самой оперативной деятельности соответствующих органов независимо от того, достигнуты или нет ее конечные результаты (например, депутатский запрос). Последующий контроль является логическим продолжением текущего. Его целью является проверка выполнения требований, предписаний, указаний контролирующих органов об устранении выявленных нарушений. Назначение последующего контроля – довести до логического конца процесс контроля, обеспечить его действенность. Например, Конституционный Суд России осуществляет проверку конституционности правовых актов, уже вступивших в законную силу;

г) по объему исследуемой деятельности разделим контроль на общий и специальный. Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольного субъекта. При специальном контроле обследуется деятельность подконтрольного субъекта по четко определенному вопросу (например, контроль за выполнением гигиенических и противоэпидемических мероприятий, санитарных правил, норм и нормативов);

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 15.03.2017) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

² Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987 С. 8.

³ Федеральный закон № 4-ФЗ от 11.01.1995 «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

д) по способу проведения контроль может быть абстрактным и конкретным. Абстрактный контроль осуществляется вне связи с каким-либо фактом отклонения от норм, правил, нормативов (например, плановая ревизия). Конкретный контроль осуществляется только в связи с имеющейся информацией о нарушении (например, судебный контроль в связи с жалобой на незаконность действий следователя, повлекших нарушение конституционных прав и свобод граждан);

е) отметим и такие виды контроля как обязательный и факультативный. Обязательный контроль осуществляется компетентным субъектом в порядке и в случаях, прямо предусмотренных законом, иными нормативно - правовыми актами (например, земельный контроль). Факультативный контроль производится лишь по инициативе уполномоченного лица либо индивида в случае сомнений относительно законности деятельности какого-либо органа либо самих правовых норм (например, аудиторская проверка);

ж) по правовым последствиям различают консультативный и учреждающий контроль. Консультативный контроль – это деятельность, осуществляемая контрольными органами, решения которых имеют рекомендательный характер. Здесь уточним, что подконтрольный субъект обязан рассмотреть решение контролирующего субъекта, однако он вправе не исполнять его, а лишь принять к сведению (например, при контроле, осуществляемом Уполномоченным по правам человека). Учреждающий контроль – это контроль органов, решения которых устанавливают для подконтрольного субъекта определенные правовые последствия, имеющие юридическую силу (например, Счетная палата России в случае выявления на проверяемых субъектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности вправе направлять администрации этих предприятий, учреждений и организаций представления или предписания, являющиеся обязательными для исполнения подконтрольными органами; неоднократное неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания влечет приостановление всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций).

И, наконец, анализ норм Конституции РФ и другого законодательства дает основания, в зависимости от органов, наделенных правом производить

государственный контроль, выделять: а) парламентский контроль; б) президентский контроль; в) контроль органов исполнительной власти; г) судебный контроль¹; д) контроль Уполномоченного по правам человека².

Таков наш подход к основаниям (критериям) видовой классификации контрольной деятельности в нашем государстве.

Беляева Галина Серафимовна,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры административного права и процесса юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород)

Белоусова Ксения Александровна,
соискатель кафедры теории и истории государства и права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Барнаул)

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ПРИЗНАКАХ ОЦЕНОЧНЫХ КАТЕГОРИЙ

«У государства имеются исключительные права, своего рода монопольные прерогативы в отношении правовой системы. Ему принадлежит правовое верховенство в смысле издания законов, развития законодательства как юридической основы функционирования гражданского общества» (Г.В. Мальцев³).

Полное описание на уровне законодательного акта всех элементов общественных отношений, постоянно меняющихся в процессе своего функционирования, представляется невозможным, поскольку это потребовало бы практически мгновенного реагирования со стороны законодателя на все изменения в обществе, что неизбежно отразилось бы на качестве таких актов. В

¹ Здесь судебный контроль рассматривается как понятие, включающее в себя и судебный конституционный контроль, о котором см. подробнее: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 1998; Он же. За право надо бороться // Закон и право. Белгород, 2005. № 2; Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в РФ: проблемы демократизации // Государство и право. 1996. № 1.

² Заметим, что такой же позиции, в основном, придерживается ряд авторов, к примеру: Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации. С. 46; Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в РФ. С. 65 и другие.

³ Мальцев Г.В. Права человека в свете современных представлений о государственном суверенитете // Сборник трудов конференции: Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразие опытов М., 2009. С. 109.

целях преодоления данной ситуации, законодателем зачастую используются специальные средства юридической техники – оценочные категории, которые позволяют учитывать все разнообразие социальных явлений, находящихся в сфере правового регулирования, дают им оценку на основании определенных критериев.

Включая в тексты нормативно-правовых актов оценочные категории, законодатель предоставляет субъектам правоприменения осуществлять индивидуальную регламентацию общественных отношений. Поскольку законодателем не определяется исчерпывающее (а в большинстве случаев вообще) содержание и объем оценочных категорий, данная возможность предоставляется субъектам, применяющим соответствующие правовые нормы. Им предоставляется право свободного толкования и применения оценочных категорий, самостоятельной оценки фактов в сфере правового регулирования, что обуславливает творческий подход к осуществлению права.

В этой связи представляется необходимым установление признаков оценочных категорий, с тем, чтобы определить их понятие.

Первым признаком оценочных категорий назовем отсутствие их институционализации, иначе говоря, не определенность их содержания в законодательных нормах. Почву для этого признака создают способы выражения оценочных категорий. Стоит отметить, что определенность самой нормы права, в которой имеется оценочная категория, сохранена, так как иначе она не могла бы формально фиксировать стандарт поведения. В случае закрепления в юридической норме стандарта поведения с употреблением оценочной категории, этому стандарту становится свойственна многозначность. Восприниматься такой стандарт может по-разному, продуцируя неоднозначные интерпретации и переменное видение поведения.

Первым об этом признаке заговорил М.И. Бару, указав на полную неопределенность оценочных понятий¹. По его мнению, оценочная категория включает в себе только общую информацию об определенном свойстве, признаке, особенности в архитектуре нормы, но не дает детальный разбор сведений. Наряду с этим, не указывается в правовых нормах и содержательное наполнение оценочных категорий, из-за невозможности, или бессмысленности обозначения всех его значимых признаков.

Попытаемся проиллюстрировать неконкретизированность оценочных категорий. Согласно ч. 1 ст. 205 Гражданского кодекса РФ в особых случаях при признании судом достаточного основания для пропуска срока исковой

¹ Бару М. И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 104.

давности из-за личностных факторов, касающихся истца (серьезного заболевания, беспомощного состояния, необразованности и пр.), нарушенное право человека относится к числу защищаемых. В приведенном примере смысл оценочной категории «достаточное основание» не конкретизируется в тексте нормы законодательства. Здесь законодатель только дает направление, которому суд будет следовать при зачислении конкретных факторов пропуска срока исковой давности в категорию «достаточное основание»: они должны относиться к личности истца. Затем в скобках указывается перечень состояний, оцененных законодателем как «уважительные». Интересно, что эти состояния также необходимо считать оценочными категориями. Так или иначе, а относить или не относить причину к категории «уважительная» будет, собственно, суд (ввиду непосредственной установки законодателя по отношению к субъекту, должного исходить из оценочной категории в юридической норме). По этой причине невозможно определить заблаговременно полный список признаков оценочного понятия, не беря в расчет реальные факторы ситуации, даже при наличии богатой фантазии и внушительных практических навыков.

Следовательно, неопределенность содержательной нагрузки оценочных категорий проявляется в невозможности полностью определить свойственные им признаки и в законодательных актах, и в неюридических формах права. Наряду с этим, содержательное наполнение оценочных понятий права при относительной формальной неопределенности может в некоей части детерминироваться областью социальных отношений, регулируемых сообразными правовыми нормами.

В качестве второго признака оценочных понятий выступает осуществление их детализации именно органами, применяющими право и трактующими нормы права посредством их оценивания.

Вследствие неопределенности содержательного наполнения оценочных понятий, возникает возможность различной трактовки правовой нормы, в которой они содержатся. Применяющий право орган, принимая решение по своему усмотрению, так или иначе, находится в определенных рамках усмотрения, поскольку эти рамки есть правовыми ограничениями свободы действий: он должен принять наиболее подходящее решение по непосредственному делу в пределах, определенных законом.

Третий отличительный признак оценочной категории состоит в том, что формулировка ее содержательного наполнения в ходе правового применения составляется через правовое сознание правоприменителя. Невзирая на непосредственную связь этого признака со вторым признаком, и вытеканием из последнего, считаем целесообразным определить его как самостоятельный

признак, так как правовое сознание имеет огромное значение при оценивании той или иной ситуации. Содержательное наполнение правового сознания может различаться из-за преобладающего в нем познавательного элемента или профессии его субъектов и прочих обстоятельств. С точки зрения оценочных категорий, профессиональное правовое сознание – важный и особо актуальный фактор.

Иногда в юриспруденции за отдельный признак оценочных категорий принимают их логико-семантический характер¹. Наряду с этим, по нашему мнению, этот критерий оценочных категорий не самостоятелен. Мы считаем, что он касается не столько философской стороны, сколько гносеологической (логико-категориальной), в разрезе генезиса оценочных категорий в праве, течения их формирования, содержательной нагрузки, свойств. С позиции логики оценочная норма права является мыслью законотворца в виде его суждения и умозаключения. С языковой позиции, эта норма выражается в виде грамматических предложений текста права.

Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой признакам, из которых складывается содержание оценочной категории, свойственна гибкость («каучуковость»), даже при отсутствии смены их состава. Ведь разные субъекты, применяющие закон, могут давать разную оценку одним и тем же фактам на базе той же самой совокупности признаков. К примеру, как раз этим можно объяснить то, что существует разная судебная практика по одному и тому же вопросу. Одновременно с этим, важной особенностью оценочных категорий есть то, что те или иные ситуации абстрагируются путем закрепления содержательных признаков, устанавливающих границы свободы усмотрения субъекта непосредственного правового отношения.

Четвертый характерный признак оценочных категорий – их несамостоятельная, условная (относительная) природа в соответствии с собственными действиями.

К примеру, такая оценочная категория, как «должная осмотрительность» в качестве критерия подтверждения того, что налоговая выгода необоснованна, изложена в постановлении Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды». Сейчас выражение «должной осмотрительности» в ходе избрания стороны есть основой основ в сфере налоговых отношений. Эта оценочная категория довольно часто используется налоговыми и судебными органами в ходе установления размера налоговых обязанностей

¹ Петраков С. В. Теоретико-правовой анализ содержания оценочных категорий и понятий права // Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 23. С. 29.

налогоплательщиков. В то же время эта категория законодательно не закреплена. Также до сих пор не выделен этот признак оценочных категорий в юридической науке.

Принимая во внимание, сказанное выше, можно прийти к умозаключению, что оценочная категория – есть это правовое понятие, отражающее наиболее общие свойства предметов, явлений, действий, процесс конкретизации которого осуществляется правоприменителем путем осуществления оценки данного понятия в рамках конкретной правоприменительной ситуации.

Бутько Людмила Васильевна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного и финансового права
СКФ ФГБОУВО «РГУП»
(Краснодар)

К ВОПРОСУ О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИИ

Связь правозащитных механизмов с конституционной реформой наблюдается в ходе исторического развития и проявляется в их сущностной, функциональной и организационной характеристиках, нашедших преломление в нормах российского права. Объективность такой связи предопределена их оценками и с позиций реалий современности, подтверждена анализируемой правоприменительной практикой, несмотря на известную ситуативную обусловленность последней.

Действующие в Российской Федерации правозащитные механизмы созданы в ходе современной конституционной реформы. Они призваны ориентировать на качество и результаты правозащитной деятельности, как в нашей стране, так и в других государствах и даже в масштабах мирового сообщества, вовлеченного в процессы глобализации, в борьбу с порожденными ею вызовами, в санкционное противостояние и прочие превратности современного миропорядка.

С другой стороны, исследование правозащитной деятельности в контексте конституционных реформ актуализирует переоценку действующей системы социальных регуляторов, определение необходимых направлений дальнейших государственных преобразований и конкретно – совершенствование качества правового регулирования отношений, возникающих на правозащитном пространстве в целом и отдельных его площадках. В этих процессах

наблюдаются как признаки общих закономерностей, так и индивидуальность исключительно российского традиционализма, менталитета нашего государства и общества.

В характеристиках правозащитных механизмов, помимо организационного, компетенционного аспектов, их субъектного состава, технологических и иных особенностей, превалирует функциональный аспект. Суть его проявляется в реализации контрольных и восстановительных полномочий¹. Какой бы правозащитный механизм мы не исследовали, в какой бы сфере общественных отношений он не применялся, так или иначе мы имеем дело с реализацией того или иного вида контроля в той или иной форме, обеспечиваемого различной степени эффективности способами и средствами. В конечном итоге все правозащитные механизмы имеют указанную функциональную ориентацию и предназначены для выполнения контрольных полномочий. Их качество оценивается с учетом того, насколько последовательно, полно и достойно реализована контрольная деятельность, восстановлены допущенные нарушения защищаемых интересов и прав.

К сожалению, сегодня мы вынуждены констатировать слабость и неэффективность правозащитных механизмов, которые объясняются разными причинами. Одна из них – нестабильность и некачественность российского законодательства, причем, как законодательства в целом, так и в первую очередь правозащитного законодательства. Способствует тому тот режим и те процедуры, в которых происходит принятие, обновление и применение действующих норм российского права. К созданию (возникновению) такой причины имеет прямое отношение конституционная реформа, в ходе которой было создано это законодательство, поэтому если оценивать указанную причину в историческом контексте, то она стала возможной только благодаря происходящей в стране конституционной реформе и соответственно, нормам, закрепленным в Конституции. Как видим, связь правозащитных механизмов с конституционной реформой и самой Конституцией налицо.

Результатом такой связи является острота экономических, политических, и главным образом – социальных проблем, о которых рассказал В.Д. Зорькин в своей статье «Буква и дух Конституции», заострив тем самым внимание на актуальности проблематики конституционной реформы. Акцентируя внимание на том, что «главным источником напряженностей в российском обществе является нерешенность социально-экономических проблем, в том числе недостаточная защита социальных прав граждан», автор обозначил причины

¹ Бутько Л.В., Курдюк П.М., Бутько В.В. Контрольно-счетная деятельность в России: вопросы теории. Монография. Кубанский государственный аграрный университет. Краснодар. 2008. С. 122-123.

такой ситуации и подчеркнул, что «наиболее болезненно и остро воспринимается обществом крайне несправедливое распределение бремени проводимых в стране экономических реформ, свидетельством которого в первую очередь является чрезмерное социальное расслоение. По данным официальной статистики, децильный коэффициент (отношение доходов 10% наиболее богатых к доходам 10% наиболее бедных) в России один из самых высоких в мире и приближается к 17 единицам. За чертой бедности находится 20 млн. россиян»¹.

В настоящий момент в оценках конституционной реформы актуализировались проблемы ее дефинирования, установления ее функционального назначения, этапов и направлений, а также другие вопросы. Обращаясь к определению конституционной реформы, напомним, что в этом вопросе сложились два подхода к пониманию данного явления, каждый из которых подтвержден ходом исторических событий и потому вполне имеет право на существование².

Различия поставлены в зависимость от того, что признается объектом реформирования. Если дефинирование осуществляется исключительно с позиций конституционно-правовой науки, тогда конституционная реформа определяется в узком смысле слова, где она представлена как совокупность правовых, организационных и политических мероприятий, проводимых с целью качественного изменения действующего или принятия нового Основного закона государства и на его основе постепенного обновления всего законодательства в государстве. Главным объектом реформирования выступает сама Конституция, и понимание конституционной реформы аккумулировано в основном и целом вокруг данного объекта.

Второй подход ориентирован на реформирование таких явлений как государство и право, с точки зрения таких отраслей юридической науки, как теория и история права и государства. В этом формате конституционная реформа представляет собой эпохальное конкретно-историческое государственно-правовое явление, обеспечивающее переход государства и права к новому историческому типу, их качественное преобразование, закрепляемое в нормах Основного закона государства и всего обновляющегося в последующем законодательства.

¹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета – Федеральный выпуск № 7689 (226). 10 октября 2019.

² Бутько Л.В. Современная конституционная реформа: теория и практика. Монография. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России. 1997. С. 31, 33-34.

Такую конституционную реформу В.Д. Зорькин назвал радикальной. И в этом случае Конституция выступает не только и не столько объектом реформирования, сколько правовым средством реформирования государства, учреждения его новой модели, применительно к которой осуществляется реформирование права. Отечественный опыт свидетельствует о том, что такое развитие конституционной реформы способно привести к социальному взрыву и противостоянию, вплоть до кровопролития. Поэтому государственные политические деятели, представители разных отраслей науки склоняются к приоритету первого типа конституционной реформы. Именно в таком направлении «надо и дальше развивать правовой потенциал нашего Основного закона», предлагает В.Д. Зорькин, в рамках доктрины «живой конституции», при которой предпочтение должно быть отдано таким ценностям, как общественное согласие и справедливость.

В ключе сказанного правомерной признается постановка вопроса о признании самой Конституции правозащитным механизмом. Для положительного на него ответа имеются, по нашему мнению, все основания. Уже хотя бы потому, что, кроме учредительной и регулятивной, Конституция выполняет и охранительную функцию, а, следовательно – защищает: ГОСУДАРСТВО во всех его качествах и сущностных признаках; ЛИЧНОСТЬ, все ее права и свободы, которые, как известно, самой Конституцией провозглашены высшей ценностью; ОБЩЕСТВО, его институты и систему сложившихся на основе Конституции отношений.

Исторический опыт свидетельствует о том, что конституции и акты конституционного ранга выступали и выступают особым камертоном, реагирующим на события, происходящие в ходе конституционных реформ в каждой стране и во всем мире, и потому являются главным инструментом, применяемым для преобразования правового положения личности, общества, государства, защиты их прав и законных интересов.

В перечне объектов, защиту которых призвана обеспечивать Конституция следует указать и саму Конституцию, по той причине, что именно в ней в первую очередь представлены механизмы ее изменения, совершенствования или напротив, сохранения неизменности, т.е. защита от попыток реформирования или замены. Эти механизмы достаточно категорично и жестко стоят на страже сохранения действующей Конституции Российской Федерации, не допуская продвижение конституционной реформы по пути изменения исторического типа государства и права. Выбор типа конституционной реформы и порождаемых ею правозащитных механизмов должен быть осуществлен и оптимизирован с учетом всех перечисленных факторов.

Эффективного использования заслуживают сложившиеся и примененные в отечественной практике способы и процедуры внесения изменений в Конституцию Российской Федерации. При этом требуется их предварительное усовершенствование с учетом имеющегося собственного и зарубежного опыта. К примеру, вряд ли следует признать приемлемой процедуру внесения изменений в Конституцию, даже точечных, путем принятия указов Президента, как это произошло в 1996-м и в 2000-м годах. Эта процедура категорически не вписывается в концепцию верховенства Конституции, ее высшей юридической силы и входит в явное с ней противоречие.

К числу апробированных относится процедура изменения Конституции, предусмотренная Федеральным законом о поправках 1998 г. Посредством Закона-поправки возможно конституционное учреждение универсальных правозащитных механизмов государственного и общественного назначения, единых моделей, принципов и условий их применения. Для конкретизации процедур реализации каждого вида контроля полезно воспользоваться компетенционными законами федерального и регионального уровней. Предлагаемая модель конституирования правозащитных механизмов вполне органично вписывается в доктрину «живой конституции».

Мархгейм Марина Васильевна,
доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой конституционного и
международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород)

Загайнова Гоар Грантовна,
кандидат юридических наук доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
Северо-Кавказский филиал ФГБОУ ВО
«Российский государственный университет правосудия»
(Краснодар)

ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Говоря о разнообразных воздействиях, которые в совокупности составляют феномен правового регулирования, мы должны различать в них как сам процесс, требующий организации и реорганизации, так и его реальный результат, который можно назвать регулятивным эффектом. Это может

быть запланированное изменение порядка вещей, появление новых форм жизни и социальных институтов, придание устойчивости тому или иному общественному отношению, формирование правовых знаний и юридического опыта, а также многое другое» (Г.В. Мальцев)¹.

Эксперименты все чаще стали проникать в правовую сферу. С их помощью «прорабатывается» ожидаемый эффект социальных, налоговых, организационных, иных решений. В их числе и экспериментальный режим государственной границы России.

Исходя из законодательной дефиниции государственной границы, как линии и проходящей по этой линии вертикальной поверхности, устанавливающей пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации², объективен вывод о значимости государственной границы Российской Федерации применительно к территориальным правоотношениям.

Установлено, что отдельные участки государственной границы России выступали объектом эксперимента уже в современном периоде развития нашей страны.

Так, согласно Указу Президента РФ от 19 июня 1996 г. № 943 в целях совершенствования охраны государственной границы Российской Федерации, Федеральной пограничной службе Российской Федерации было разрешено проведение в 1996-1997 гг. эксперимента по невойсковой охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации с привлечением к этой деятельности в установленном порядке граждан Российской Федерации³.

На период проведения эксперимента в системе органов пограничной службы Российской Федерации в пределах их утвержденной штатной численности были созданы подразделения пограничной стражи, предназначенные для осуществления невойсковой охраны государственной границы Российской Федерации.

Ключевые поручения в связи с проведением эксперимента были даны директору Федеральной пограничной службы Российской Федерации и уже

¹ Мальцев Г.А. Социальные основания права. – М.: Норма, 2007. С. 31.

² Закон РФ от 01.04.1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016 г.) // Российская газета. 1993, 4 мая.

³ Указ Президента РФ от 19.06.1996 № 943 «О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации». Утратил силу с 1 июля 2003 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 19.11.2003 г. № 365 // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3065.

через месяц воплощены в приказе ФПС РФ от 27 июня 1996 г. № 450¹ (далее – Приказ).

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19 июня 1996 г. было принято провести эксперимент по невойсковой охране отдельных участков границы в Забайкальском пограничном округе с 1 июля 1996 г. по 1 июня 1997 г. и уже с 1 июля 1996 г. приступили к подбору личного состава, предназначенного для комплектования формируемых на период проведения практического эксперимента органов пограничной стражи.

На период эксперимента за счет численности управления Забайкальского пограничного округа были сформированы и назначены: отдел пограничной стражи при управлении округа; районные отделения пограничной стражи и аппараты участковых уполномоченных.

Проведение эксперимента требовало не только оптимизации системы управления, но также привлечения образовательного ресурса. По этой причине Управлением пограничной стражи, Управлением подготовки войск, Управлением высших учебных заведений на базе Забайкальского пограничного округа в ноябре 1996 г. была организована сборовая доподготовка штатных сотрудников и специалистов пограничной стражи, привлекаемых к проведению эксперимента. Для реализации занятий в соответствии с тематикой сборов привлечены офицеры – преподаватели Академии пограничных войск и Военного института пограничных войск (г. Хабаровск).

По завершении сборов к 1 декабря 1996 г. командующему Забайкальским пограничным округом надлежало доложить о готовности к проведению эксперимента и самостоятельно приступить к его осуществлению сформированными структурами.

Аналогичным образом (в аспекте сроков, оптимизации системы управления, а также доподготовки) предусматривался порядок проведения эксперимента на российско-казахстанском участке государственной границы

В итоге в качестве нештатных сотрудников пограничной стражи к участию в эксперименте было разрешено привлечение до 140 человек в Забайкальском пограничном округе и до 300 человек на российско-казахстанском участке из числа членов казачьих обществ и местного населения приграничных районов.

Исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19.06.1996 г. также предполагало внесение предложений по реализации военных аспектов

¹ Приказ ФПС РФ от 27.06.1996 г. № 450 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 19 июня 1996 г. № 943 «О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков Государственной границы Российской Федерации» // Библиотека «Российской газеты». 1997. № 11.

Указа Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе»¹. Соответствующие предложения были отражены в приложении к Приказу ФПС РФ от 27 июня 1996 г. № 450. Изложенными предложениями для членов казачьих обществ предусматривались порядки прохождения военной службы, обучения в военно-учебных заведениях, пребывания в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации, военно-учебной работы.

В частности, граждане Российской Федерации из числа казаков исполняли воинскую обязанность и несли военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

Военнослужащие – казаки проходили военную службу в военной форме одежды, установленной для соответствующих видов (родов) войск, с нарукавным знаком, свидетельствующим о принадлежности к соответствующему казачьему обществу.

Юноши – казаки, изъявившие желание стать офицерами Вооруженных Сил Российской Федерации, поступали в военно-учебные заведения Министерства обороны на общих основаниях.

Граждане из числа казаков, пребывающие в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации, приписывались для доукомплектования воинских частей по мобилизации и в военное время с учетом имеющихся у них военно-учетных специальностей по территориальному принципу.

Проведение рассматриваемого эксперимента на общегосударственном уровне также предусматривало материально обеспечение. В данной связи Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 г. № 1501-р было установлено материально-техническое и финансовое обеспечение эксперимента по невойсковой охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации осуществлять за счет и в пределах средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Федеральной пограничной службы Российской Федерации². В этих целях на организацию и проведение эксперимента направлено в 1996 г. 10,5 млрд. рублей, в 1997 г. – 30 млрд. рублей.

Федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправ-

¹ Указ Президента РФ от 16.04.1996 г. № 563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» (ред. от 17.10.2013 г.) // СЗ РФ. 1996. Ст. 1954.

² Распоряжение Правительства РФ от 07.10.1996 г. № 1501-р «О материально-техническом и финансовом обеспечении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации» // Российская газета. 1996, 10 октября.

ления было рекомендовано оказывать содействие подразделениям пограничной стражи в решении вопросов, связанных с их деятельностью и обустройством.

Отметим, что проведение эксперимента затрагивало непосредственно те субъекты России, в которых располагались искомые участки государственной границы. Данное обусловило регламентацию экспериментальных отношений со стороны таких субъектов. В качестве примера можно привести лаконичное Распоряжение Губернатора Тюменской области от 29 апреля 1997 г. № 246-р «Об организации невойсковой охраны южной границы области»¹.

Более содержательно развернуты были положения Постановления Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 2 апреля 1997 г. № 132-п «О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков российско-казахстанской границы на территории Омской области»². Указанным постановлением утверждался штаб руководства экспериментом по невойсковой охране Российско-Казахстанского участка границы на территории области.

На время проведения эксперимента и по согласованию с Федеральной пограничной службой РФ территорию Исилькульского, Одесского и Черлакского районов объявляли приграничными без введения ограничений на въезд, передвижение, производство хозяйственной и иной деятельности, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий.

Интересно, что в документе уровня субъекта Федерации был предусмотрен вопрос предоставления льгот для лиц, принимающих участие в эксперименте. Так, главам местного самоуправления уже указанных районов, руководителям предприятий и хозяйств приграничных районов по представлению областного отдела пограничной стражи было рекомендовано для штатных и внештатных сотрудников пограничной стражи, а также по представлению Управления ФСБ по Омской области, для внештатных сотрудников ФСБ, выполняющих обязанности по охране границы использовать нижеперечисленные льготы и преимущества:

- частичное освобождение от уплаты налога за пользование земельными участками и налога за имущество с физических лиц;
- первоочередное выделение делянок для заготовки леса, сена и т.д. и оплаты их стоимости на льготных условиях;

¹ Распоряжение Губернатора Тюменской области от 29.04.1997 г. № 246-р «Об организации невойсковой охраны южной границы области» // Документ опубликован не был;

² Постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 02.04.1997 г. № 132-п «О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков российско-казахстанской границы на территории Омской области». Утратил силу в связи с изданием Указа Губернатора Омской области от 30.10.2009 г. № 134 // Документ опубликован не был;

- сохранение заработной платы по постоянному месту работы за дни, используемые для выполнения обязанностей по охране границы;
- обеспечение бесплатного проезда на общественном транспорте в пределах района для выполнения служебных обязанностей;
- предоставление автотранспорта по заявке органа пограничной стражи для выполнения задач службы по охране границы.

Несмотря на то, что проведение эксперимента было рассчитано на период в один год, тем не менее, реальная ситуация требовала продолжения изложенного экспериментального подхода в обычных условиях. Данный тезис можно подтвердить установлениями Постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14 мая 1997 г. № 1404-II ГД «О состоянии охраны Государственной границы Российской Федерации»¹. В нем была отмечена сложность на тот период времени обстановки на российско-монгольском и российско-казахстанском участках Государственной границы Российской Федерации.

В связи с провозглашением политиками принципа прозрачности границ между государствами – членами Содружества Независимых Государств в рассматриваемом хронологическом периоде сложилась ситуация, при которой на российско-казахстанской границе функции, присущие границе суверенного государства, обеспечивались не в полном объеме.

Отмена Российской Федерацией таможенного контроля на Государственной границе Российской Федерации с Республикой Казахстан привела к тому, что через границу шел усиливающийся поток наркотических средств, оружия, а также беженцев и нелегальных мигрантов. Активизировалась деятельность иностранных спецслужб против Российской Федерации. Имели место неоднократные попытки вывоза вооружений и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения.

При этом как положительный фактор в охране Государственной границы Российской Федерации Государственная Дума отметила, что эксперимент по невойсковой охране Государственной границы Российской Федерации, проводимый Федеральной пограничной службой Российской Федерации на российско-монгольском и российско-казахстанском участках Государственной границы Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 июня 1996 г. № 943, нашел поддержку органов местного самоуправления и населения приграничных районов. Возросла активность добровольных народных дружин, казачьих формирований, отдельных граждан в поиске эффективных форм взаимодействия с войсками

¹ Постановление ГД ФС РФ от 14.05.1997 г. № 1404-II ГД «О состоянии охраны Государственной границы Российской Федерации» // Ведомости ФС РФ. 1997. № 17. Ст. 769.

Федеральной пограничной службы Российской Федерации. Созданные экспериментальные группировки пограничной стражи активно участвуют в охране Государственной границы Российской Федерации.

В качестве одного из резолютивных предложений в анализируемом Постановлении стало «уделить особое внимание при реализации программы законопроектной работы Государственной Думы совершенствованию нормативно-правовой базы в области обеспечения охраны Государственной границы Российской Федерации и обеспечить в кратчайшие сроки подготовку законопроектов, определяющих статус приграничных районов, статус и порядок деятельности невойсковой охраны Государственной границы Российской Федерации, ускорить принятие федерального закона о казачестве».

Как показало дальнейшее исследование, изложенное правотворческое предложение Государственной Думы РФ, было реализовано лишь в долгосрочном перспективе и нормативные акты, опосредовавшие проведение эксперимента с государственной границей отменены лишь в 2009 г., к примеру, с принятием Указа Президента РФ от 7 октября 2009 г. № 1124 «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы»¹.

В качестве промежуточных итогов отметим, что эксперимент с невойсковой охраной Государственной границы Российской Федерации был опосредован подзаконными нормативными правовыми актами (федерального уровня и уровня субъектов России), определяющими срок его проведения, участников, а также управленческий и материальный аспекты.

Форма эксперимента в рассматриваемый хронологический период способствовала обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, а имевшаяся подзаконная совокупность актов являлась нормативной основой, восполняющей отсутствие базовых законодательных документов, регулирующих важную группу отношений.

¹ Указ Президента РФ от 07.10.2009 г. № 1124 «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы» // СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4734.

Таболин Владимир Викторович,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры публичного права и
правового обеспечения управления
Государственного университета управления
(Москва)

Мархгейм Марина Васильевна,
доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой конституционного и
международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород)

ГОРОД КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА¹

«Восточные славяне уже к VI веку довольно активно объединялись в союзы вокруг племен, у которых был свой «град», расположенный в месте, удобном для межплеменного общения. История древних русских городов уходит своими корнями во времена «гардарики», когда у каждого племени был свой «град»: Киев у полян, Новгород у словен, Смоленск у кривичей, Искоростень у древлян и т.д. На Руси города долго сохраняли функции, благодаря которым они были оплотом государственности» (Г.В. Мальцев²)

Государство, являясь не только привлекательным, но и базовым сложносоставным объектом для юриспруденции, само способно раскрывать перспективные ракурсы исследования иных явлений и процессов, неразрывно с ним связанных. В числе таковых – город. Будучи высоко урбанизированной территорией, город проявляет себя, помимо прочего, в качестве формы существования государства, сохранения и развития исторических, экономических и правовых аспектов научно-технического прогресса, образования и культуры. По словам О. Шпенглера «Всемирная история – это история городского человека. Народы, государства, политика и религия, все искусства, все науки покоятся на единственном прафеномене человеческого существования, на городе»³.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ проект №19-011-00720

² Мальцев Г.В. Культурные традиции права : монография. М.: Норма – МНФРА-М, 2013. С. 452.

³ Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. Т.2. Всемирно-исторические перспективы / Перевод с нем. и примеч. И.И. Маханькова. – М.: Мысль, 1998. С.92.

Ученые-государствоведы проявляют единодушие в оценке значимости города на этапе перехода от первобытнообщинного строя к государству¹ путем формирования городов-государств. Однако, столь важная роль города на других этапах формирования и развития государства по какой-то причине перестает быть актуальной. Более того, образование государства считается объективным процессом развития человечества как некой самодостаточной и более совершенной формы его самоорганизации. Полагаем, город, выступая важнейшим элементом системы расселения и жизнедеятельности человека, был и останется ключевым звеном в формировании новых государств. По словам профессора Г.В. Мальцева, «становлению и укреплению Киевской Руси сопутствовало стремление древнерусских городов самостоятельно добиться большего политического могущества, приобрести статус великого княжества, стать во главе агломерации близлежащих городов и княжеств и в результате создать новое государство»². При этом кроме Киева на собственную государственность претендовали и другие города – Новгород, Полоцк, Ростов, Смоленск, Чернигов и др.

В учебной юридической науке сложился ряд устоявшихся позиций относительно закономерностей возникновения государства³. В их числе выводы, что государство, сменяя родоплеменной строй, предназначено для подавления сопротивления эксплуатируемых масс, поддержания власти имущих, охраны собственности собственников, защиты своих территорий от внешних врагов, поддержания общественного порядка, стабилизации существующих и развивающихся общественных отношений, организации проведения больших общественных работ, требующих руководства большими массами людей, ведения войн в целях расширения территории, увеличения рабов, захвата богатств. Проанализируем указанные факторы возникновения и развития государства сквозь призму города.

В целом соглашаясь с выводом, что государство сменяет родоплеменной строй, отметим, что сначала возникает город как единственно возможная территориальная форма, позволяющая создать государство. «Сельская» форма жизни родоплеменного строя, являясь в отличии от города, естественной и гармоничной природе, не создает необходимых условий для создания

¹ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник / Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова – М.: Проспект, 2012; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004 и др.

² Мальцев Г.В. Культурные традиции права : монография. М.: Норма – МНФРА-М, 2013. С. 488.

³ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник / Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова – М.: Проспект, 2012; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004. Там же. С. 35-36.

государства и даже в рамках последнего продолжает сохранять характеристики родовых и общинных отношений. В связи с последним считаем значимым привести слова Г.В. Мальцева, что «никогда общественное значение общины не поднимается так высоко, как в эпоху ранних государств – это можно считать исторической закономерностью. Без общины государственная власть пока еще обходится не может; здесь самоуправление снизу и государственное управление сверху, сливаясь и проникая друг в друга, составляют единую общественно-политическую систему»¹.

Возникновение городов связывается с историческим процессом общественного разделения сельскохозяйственного и ремесленного труда, а также с социальной дифференциацией населения. Как показывают археологические раскопки, уже в 7-4-м тыс. до н.э. наличествовали сравнительно крупные поселения оседлых земледельцев, ремесленников и торговцев с компактно расположенными жилищами из глины или сырцового кирпича (Чатал-Хююк в Малой Азии, Иерихон в Палестине, Анау, Намазга-Тепе в Средней Азии и др.), некоторые из которых в дальнейшем развились в города².

Обобщая исторические аспекты возникновения и развития городской цивилизации³, можно предложить четыре схематических этапа возникновения городов-государств и городского права: концентрация людей на достаточно малой территории и ее плотная городская застройка; возникновение меновых, а затем и товарно-денежных отношений, складывающихся из объективных социальных потребностей, углубления специализации труда и роста его производительности, порождают возникновение наряду с нормами обычного права регулирующих инструментов жизнедеятельности путем установления общих правил поведения для всех горожан и прибывающих в город людей; возникновение и более широкое применение письменности как фактора фиксации нового порядка организации городской жизни; возникновение города-государства в результате развития формальных лидеров (вожди, старейшины, жрецы, писари, воины и др.) общества в государственных правителей. Само понятие «гражданин» восходит к общеславянскому *gordianin*, образованному от *gorď* (впоследствии – «город»). Раньше это слово значило «горожанин», «житель города», и лишь в конце XVIII в. оно стало значить человека, являющегося подданным того или иного государства⁴.

¹ Мальцев Г.В. Крестьянская община в истории и судьбе России : монография. – М.: Издательство РГТЭУ, 2010. С. 9.

² https://www.bookol.ru/spravochnaya_literatura_main/entsiklopedii/152539/str805.htm

³ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография / В.В. Таболин. – М.: ИГ Юрист, 2012. С. 24- 33.

⁴

<https://lexicography.online/etymology/%D0%B3/%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD>

Мальцев Г.В. отмечал, что с «появлением так называемых вожеств племенная власть в экономически процветающих регионах приступила к строительству укрепленных городов, хозяйственных и торговых центров, где происходил интенсивный обмен продуктами и услугами...»¹.

Именно город закладывал основы неравенства, и, соответственно, государство его укрепляло и расширяло, превращая в социально-имущественное расслоение путем подчинения «столичному городу» все большего количества людей, городское право превращалось в государственное. Отметим названный Г.В. Мальцевым исторический парадокс, состоящий в том, что племенная власть, воздвигая города ради собственного усиления, на самом деле «рыла себе могилу», расчищая путь государству, готовила его приход в ущерб собственным перспективам»².

А.Б. Венгеров, подчеркивая значимость города в образовании четкой социальной дифференциации, имущественном расслоении, выделении знати и аппарата управления, указывал на организацию трех центров управления, административного и идеологического лидерства: городская община, дворец и храм. Город начал выполнять разнообразные функции государственного управления по отношению к прилегающим поселениям³.

Классовое расслоение городского общества происходило практически сразу с его возникновением. В городах, как отмечал Г.В. Мальцев, «имущественное расслоение сказывалось резче, чем в более или менее изолированной общине. Именно здесь богатая верхушка окружала себя массой зависимых и полузависимых людей, ... здесь замышлялись войны, возводились оборонительные цитадели»⁴. Административные и религиозные лидеры обеспечивали свой статус прежде всего путем установления сборов и податей со всех видов деятельности в свою пользу и для «общественных нужд», присвоения себе наиболее выгодных видов деятельности (торговля) и введения карательных мер для недовольных. Бывшие воины занимались охраной властителя и исполняли его судебные решения. Эти отношения заложили основу формирования системы государственного принуждения.

Города, реализуя одну из своих главных функций, как нельзя лучше были приспособлены к защите своих территорий от внешних врагов. На это в историко-хронологическом ключе обращалось внимание В.Б. Колчиным⁵.

¹ Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства : монография. – М.: Издательство РАГС, 2010. С. 209-210.

² Там же. С. 210 – 211.

³ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 26, 31-32.

⁴ Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства : монография. – М.: Издательство РАГС, 2010. С. 210.

⁵ Колчин Б.А. Древняя Русь. Город, замок, село. – М., Изд. «Наука», 1985.

Развитию городов служила необходимость поддержания общественного порядка, стабильности в существующих и развивающихся отношениях в обществе посредством аппарата принуждения. В источниках по раннему периоду истории Руси есть важные свидетельства об уже тогда разнообразных функциях, выполняемых городами. По этому поводу Г.В. Мальцев отмечал, что «город был многофункциональной структурой, которая иногда прямо перерастала в государство (государство-полис) либо служила платформой для консолидации сил, способных создавать крупные империи, централизованные политические образования, контролирующие огромные территории нередко в разных частях света»¹.

Города всегда выступали в роли центров управления обширными областями, религиозными и культурными центрами, военным оплотом государства. Последнее было характерно и для Руси, где, как отмечал Г.В. Мальцев, «города долго сохраняли функции, благодаря которым они были оплотом государственности»². В городах концентрировалась феодализирующаяся знать.

Наличие однотипных функций при этом не мешало «каждому городскому поселению обладать специфическими чертами, иметь свое неповторимое лицо: «старшие» города, столицы земель-княжений, по масштабам отличались от удельных. Города различались системами фортификации, количеством и плотностью населения, преобладанием тех или иных сословий в социальной стратификации. ... все перечисленные черты, представленные в разных комбинациях, в отличие от сельских поселений свойственны именно городам»³.

Город становится единственно возможной формой организации жизнедеятельности человека, позволяющей не только сформировать и развивать государство, но и местом зарождения и приложения главного цивилизационного фактора – научно-технического прогресса.

Именно город открыл неограниченные перспективы в развитии инженерно-строительной науки и практики. Строительство административных и жилых зданий, инженерных коммуникаций (водопровод, канализация и т.п.), военных укреплений, дорог и проч. Древние города – это выдающиеся памятники высокого архитектурно-строительного и инженерного искусства, технологии постройки которых до сих пор остаются загадками для современных ученых.

¹ Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства : монография. – М.: Издательство РАГС, 2010. С. 211.

² Там же.

³ Даркевич В.П. Происхождение и развитие городов древней Руси (X-XIII вв.). – М., Вопросы истории. 1994. №10. С.43-60.

Применительно к Руси историками высказывается мнение, что именно города предохраняли ее от губельного изоляционизма, играли ведущую роль в развитии политических, экономических и культурных связей с Византией и дунайской Болгарией, мусульманскими странами Передней Азии, тюркскими кочевниками причерноморских степей и волжскими булгарами, с католическими государствами Западной Европы. В урбанистической среде, особенно в крупнейших центрах, усваивались, сплавлялись, по-своему перерабатывались и осмысливались разнородные культурные элементы, что в сочетании с местными особенностями придавало древнерусской цивилизации неповторимое своеобразие.

Как уже отмечалось, именно в городах «замышлялись войны». Война, понимаемая как захват или уничтожение другого государства путем установления «нового порядка» в столице и крупных городах либо их уничтожение для гибели оккупированного государства и аннексии его территории. Профессор А.Б. Венгеров, подчеркивая сущность отношений между городами-государствами, писал: «...политическими становятся отношения между городами-государствами, союзы и войны между ними. Известные из истории завоевания одних городов-государств другими ведут к расширению территории государств, превращая их в многочисленные и значительные по своим территориям империи»¹.

Полагаем, приведенные выше доводы убедительно доказывают, что все закономерности возникновения государства неразрывно связаны с городом, играющим в этом процессе важнейшую роль. Дальнейшее исследование городов позволит открыть новые закономерности их влияния на развитие государства. Поскольку сегодня в России большинство (75%) граждан проживает в городах (как и в среднем по Европе), то государство, стремясь отвечать на запросы большинства населения, вольно или невольно ориентировано на города.

Подытоживая, отметим, что город не только не утратил своей ведущей роли в жизни государства, но и в условиях интенсивной урбанизации закономерно претендует на ключевую роль в его развитии.

Города продолжают выступать «опорным каркасом» развития государства. Это в полной мере касается и современной России: развитие нашего государства прямо зависит от состояния наших городов. Здесь, к сожалению, у нас гораздо больше проблем чем успехов. Отсутствие четкой теоретической политико-правовой концепции развития городов в России, полагаем, является

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 39.

причиной отсутствия внятных стратегических целей и задач развития государства.

Преодолению этого послужит формирование правовой теории города в качестве инструмента создания прикладных основанных на учете исторического опыта структурно-правовых моделей возрождения и развития российской городской цивилизации, на основе которых могла бы быть создана концепция развития государства в целом.

Макогон Борис Валерьевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»,
(Белгород)

АДРЕСНЫЕ ТРАКТОВКИ ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ АДАПТАЦИИ К ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ

«Со времен социогенеза человеческие сообщества упорядочиваются на основе процессов регулирования (регуляции) поведения людей, общественных отношений, в которых ясно выражены начала самоорганизации систем, действующих в условиях возрастания факторов сознательности и субъективности» (Г.В. Мальцев¹)

В теории права разработано два подхода к интерпретации ограничений: субъективный и объективный. При этом большинство исследований посвящено первому подходу².

Итак, субъективный – с учетом того, что само право является сдерживающим средством, основан на ограничении субъективных прав и свобод личности (ограничение прав). В общих чертах смысл данного подхода сводится к

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма, 2007. С. 38.

² См.: Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003; Егорова Е.В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-дону, 2005; Лебедев В.А. Ограничения политических прав и свобод граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 2; Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2001; Эбзеев Б.С. Ограничения конституционных прав: понятие и пределы // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч.1. – Н. Новгород, 1998 и др.

тому, что свобода человека не может существовать без ограничений, ибо подлинная свобода осознает свои границы¹. По мнению А.И. Ильина, право, ограничивая свободу личности известными пределами, обеспечивает беспрепятственное пользование своими правами, гарантируя свободу внутри этих пределов. Автор указывает на то, что свобода каждого человека распространяется в пределах границы, которая служит началом свободы другого индивида. Определяя эти границы, право способствует установлению порядка в совместной жизни людей².

Представители данного подхода право (в объективном смысле) воспринимают или даже отождествляют с ограничением, например, это:

- ограничение свободы каждого условием ее согласия со свободой каждого другого, в степени, допустимой законодательством³;

- известное всегда ограничение естественного права посредством конкретизации границ его распространения, установления допустимых форм, способов реализации, обозначения механизма защиты от нарушения или последующего восстановления нарушенного права⁴;

- своего рода уравнивание противоположных интересов⁵;

- законодательно санкционированное ограничение условий и возможностей притязать на рассматриваемое благо, но не уменьшение самого этого блага, объем и качество которого представляют величину в достаточной мере постоянную⁶ и др.

Следовательно, при помощи правовых норм осуществляется правовое регулирование и упорядочивание общественных отношений в требуемом направлении.

Применительно к заявленному подходу ученые отмечают, что ограничение прав является одним из правовых средств, обеспечивающих достижение поставленных правом целей и удовлетворение интересов субъектов права. Эти ограничения «позволяют удерживать субъекта права в определенных рамках с целью упорядочения общественных отношений путем обеспечения интересов контрсубъекта»⁷.

¹ См.: Ясперс К. Смысл и назначение истории (пер. с нем.). – М., 1991. – 168.

² Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 96.

³ См.: История политических и правовых учений. – М., 2004. – С. 119.

⁴ Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. – 1998. – № 7. – С. 26.

⁵ Радько Т.Н. Теория государства и права. – М.: Российская академия адвокатуры, 2001. – С. 226.

⁶ Беломестных Л.Л. Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 19.

⁷ См., например: Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С. 8-9; Приходько И.М. Правовые ограничения в законодательстве: проблемы теории и практики // Правоведение. – 1999. – № 1. С. 241;

В итоге целью ограничения прав является гармоничное сочетание индивидуальных и общественных потребностей, интересов; урегулирование поведения отдельной личности, которое не позволяло бы нарушать права других участников общественных отношений, интересы общественного правопорядка¹.

Полагаем, накопленные теоретические разработки применительно к субъективному подходу (даже в большем количестве относительно объективного) можно объяснить тем, что права и свободы человека и гражданина, являясь известным аксиологическим предпочтением более привлекательны для исследователей. Вместе с тем, считаем, что таковые следует рассматривать как составную часть общей теории, касающейся ограничений в праве и способствующую развитию частных проявлений установления легитимных пределов, в том числе, адресованных субъектам публичной власти.

С позиции второго – объективного подхода, представляется целесообразным привести позицию А.В. Малько, определяющую правовое ограничение в качестве правового сдерживания противозаконного деяния, способствующего созданию условий для удовлетворения интересов контрсубъекта и общества в сфере охраны и защиты; это определенные правом границы, указывающие на пределы, в рамках которых должны действовать субъекты, исключение определенных возможностей в деятельности лиц². Таким образом, ученым дана абстрактная дефиниция термина, позволяющая включить в него все другие понятия, в определенной степени ограничивающие деятельность физических и юридических лиц, государства в целом.

Считаем целесообразным именно данные теоретические разработки адаптировать к пределам деятельности субъектов публичной власти с учетом потенциала именно процессуальных норм в ограничении деятельности субъектов (носителей) публичной власти.

¹ Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. – СПб, 2011.

² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004. – С. 91.

Минасян Анна Артуровна
кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород)

СИСТЕМА КОМИТЕТОВ И КОМИССИЙ ПАЛАТ ЗАРУБЕЖНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ

«Как и социальному порядку в целом, многим институтам, его составляющим, присущ так называемый эмерджентный характер. Результат почти никогда не бывает таким, каким его предусматривали; в нем всегда есть неожиданное, что вызывает приятное или неприятное удивление. Нельзя сказать, что что юридические институты совершенно лишены эмерджентных качеств, в известной мере естественных для институциональной сферы, но «юридический разум» активно протестует, когда образ и форма нового института отличаются от того, что предполагали, ожидали, проектировали. Юристы склонны видеть в этом просчеты и ошибки, допущенные в ходе правотворчества, и потому ищут и обычно находят «вину законодателя» (Г.В. Мальцев¹)

Современная система комитетов и комиссий оформилась примерно в середине прошлого столетия². Комплексно названная проблема была рассмотрена Ю.В. Копцевой в диссертационном исследовании «Двухпалатный парламент в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ»³. Так, ярким примером в становлении комитетской системы является парламент США – Конгресс, а именно, его верхняя палата – Сенат. В первые десятилетия после принятия Конституции США объем деятельности Конгресса был незначительным, поэтому рассмотрением и разрешением конкретных вопросов занимался Сенат либо самостоятельно, либо создавая временные комиссии, срок деятельности которых ограничивался завершением ими работы над конкретными законопроектами.

В связи с увеличением роли США возникла необходимость в создании постоянных комитетов парламента. Так, к началу XIX века нижняя палата

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С.407.

² Мархгейм М.В., Минасян А.А. Взаимодействие палат Федерального Собрания России: конституционно-правовые параметры и ресурсы оптимизации. М.: Юрлитинформ, 2019. С.116-119.

³ Копцева Ю.В. Двухпалатный парламент в отечественной и зарубежной практике: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Конгресса – Палата представителей – насчитывала 10 постоянно действующих комитетов, а Сенат – 12.

Во второй трети XIX века комитетская система США была полностью сформирована. Количество постоянных комитетов Сената составляло 22 комитета, однако, несмотря на создание постоянной системы комитетов, законодательно не был урегулирован вопрос, касающийся количественного состава комитетов, их функций и полномочий. Данные полномочия полностью принадлежали палатам парламента США, что привело к возрастанию численного состава комитетов, дублированию полномочий, и, как правило, к снижению уровня результативности работы Конгресса в целом.

Первым правовым актом, регулирующим деятельность комитетов, стал Акт о реорганизации законодательной власти 1946 года¹, принятый обеими палатами Конгресса. В 1970 году был разработан и принят новый Акт о реорганизации законодательной власти, который более детально регламентировал состав, структуру постоянных комитетов парламента, а также принципы деятельности данных структурных единиц.

Анализ текстов конституций зарубежных государств и доктринальных источников дает основания для систематизации парламентских комитетов (комиссий). Так, в зависимости от срока их деятельности различаются постоянные и временные комитеты. Постоянными они именуется потому, что формируются, как правило, на весь срок деятельности парламента. Постоянным комитетам отведена ключевая роль в работе палат парламентов зарубежных государств. Именно в постоянно действующих парламентских комитетах (комиссиях) и осуществляется большая часть работы парламентариев. Временные комитеты создаются для разрешения какого-либо конкретного вопроса и прекращают свою деятельность после выполнения задачи.

В зависимости от содержания полномочий различаются универсальные и специальные комитеты. Универсальные комитеты являются постоянно действующими и предназначены для решения, например, финансовых, бюджетных, социальных, международных вопросов и имеют соответствующее наименование (например, в Основном законе ФРГ установлены комитеты по иностранным делам (ст. 45-а), по обороне (ст. 45-а), по петициям (ст. 45-с)). Их деятельность и компетенция регулируются регламентами палат парламента.

Специальные комитеты могут быть и постоянными, и временными. Они создаются с целью рассмотрения отдельных вопросов, а также проведения ис-

¹The Legislative Reorganization Act of 1946 (P.L. 79-601).

следований и расследований, в том числе получая конституционное закрепление (например, в III главе Основного закона ФРГ 1494 г.). Парламентские комитеты по расследованию формируются для сбора информации, необходимой парламенту, с целью детального рассмотрения конкретного вопроса. Создание комиссии по внутренним расследованиям предусмотрено и Конституцией Экваториальной Гвинеи (п. «к» ст. 64), которая создается «для изучения вопросов, ... затрагивающих общественные интересы»¹.

Особое место среди специальных парламентских комитетов занимают следственные комиссии. Эти комиссии создаются для разрешения вопросов, касающихся, зачастую, девиантного поведения должностных лиц. По результатам работы следственные комиссии готовят доклады или заключения.

Следует отметить, что в определения предмета парламентского в конституциях зарубежных стран нет единства. Так, предмет парламентских расследований определяется как вопрос, «представляющий государственный интерес» (ст. 82 Конституции Италии 1947 г.), «имеющий общественный интерес» (ст. 44 Основного закона ФРГ 1949 г.) и др.

В зависимости от происхождения различаются комитеты верхней и нижней палат, а также объединенные комитеты. Комитеты верхней палаты парламента, создаваемые как на постоянной, так и на временной основе. Работа данных комитетов основывается исключительно на регламенте палаты.

Комитеты нижней палаты парламента могут создаваться на конституционной основе. Например, Конституция Австрии² (ст. 55) закрепляет право Национального Совета по формированию Главного комитета Национального Совета, которым формируются подкомитеты.

Объединенные комитеты и комиссии предназначены для постоянного взаимодействия палат в ходе работы над законопроектами, а также для решения других вопросов³, которые условно можно разделить на:

– законоподготовительные комитеты и комиссии, которые формируются палатами парламента для совместной подготовки проектов законов и их более детального рассмотрения, изучения палатами парламента (например, Конституция Южно-Африканской Республики в ст. 45 закрепляет за палатами парламента обязанность по формированию совместного комитета «для разработки регламента совместной работы», а также для «ежегодного пересмотра Конституции»⁴);

¹ Конституция Экваториальной Гвинеи. Сайт. URI: <http://worldconstitutions.ru/?p=149&page=2>.

² Конституция Австрии. Сайт. URI: <http://worldconstitutions.ru/?p=149&page=2>.

³ См.: Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 137.

⁴ Конституция Южно-Африканской Республики. Сайт. URI: http://legalportal.am/download/constitutions/206_ru.pdf.

– паритетные комитеты и комиссии, которые создаются при возникших разногласиях между палатами парламента, между парламентом и президентом, и имеют временный характер. Создание подобного рода комиссий является наиболее результативной формой взаимодействия конфликтующих сторон. Паритетные комиссии создаются из числа членов конфликтующих сторон, но в некоторых случаях могут быть дополнены соответствующими специалистами¹.

Основная цель их деятельности заключается в создании проекта разрешения конфликтной ситуации. Отметим, что конституционная практика большинства зарубежных стран в рамках формирования состава согласительных комиссий исходит от того, что данные внутриорганизационные органы, зачастую, формируются не только членами палат парламента, но и членами правительства. Такие парламентские комитеты существуют, например, в Бельгии (ст. 82 Конституции Бельгии 1994 г.²).

Все решения, принимаемые комитетами и комиссиями, могут иметь различную силу: в одних случаях решение комиссии носит рекомендательный характер и должно быть утверждено (или не утверждено) палатами; в других – комиссия может принимать окончательное решение по закону, которое направляется главе государства для подписания и обнародования.

Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что, несмотря на различный порядок делегирования в состав комиссии представителей палат и порядок принятия итоговых решений, общим во всех случаях является паритетный принцип их формирования. Комиссии способствуют обеспечению единства и эффективности действий парламента как целостного института государственной власти при разделении компетенции между палатами парламента и их самостоятельности в выполнении собственных полномочий³.

¹См. Иванова К. А. Указ. соч. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. М. : Инфра-М, 1997. С. 101-144.

³ Парламентское право России. Курс лекций / Булаков О. Н., Рязанцев И. Н. / под ред. Булакова О. Н. М. : Юстицинформ, 2007. С. 72.

Нинчиева Тамила Магомедовна,
кандидат юридических наук, декан юридического факультета
Чеченского государственного университета
(Грозный)

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ЗНАЧЕНИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ СРОКОВ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

«На социальных институтах лежит обязанность «... приведения общественных структур и функций в состояние определенного единства, и, не в последнюю очередь, "инструктированию" субъектов деятельности, как они должны вести себя в тех или иных ситуациях» (Г.В. Мальцев¹).

Важнейшим элементом процессуально-правового регулирования выступают процессуальные сроки, предоставляющие субъектам права возможность осуществлять юридическую деятельность, решать конкретные задачи и достигать необходимые цели в оптимальный период времени.

Определение процессуального срока подробнее всего разработана уголовно-процессуальной наукой². В УПК РФ содержится одноименная глава 17 «Процессуальные сроки. Процессуальные издержки».

В.В. Кальницкий, в частности полагает, что «сроки – это установленные законом временные отрезки, в течение которых надо выполнить действия, принять решение или, напротив, воздержаться от этого для подготовки участников процесса к защите, обжалованию, заявлению ходатайств»³. Ито есть, по мысли данного автора, процессуальные сроки требуются для упорядочения уголовного судопроизводства во времени.

Требования к процессуальным срокам получила закрепление и в международных нормативно-правовых актах, а именно - «право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок» (ч. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), «быть судимым без неоправданной задержки» (п. «с» ч. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах).

¹ Мальцев Г.В. О социальной природе юридических институтов // http://www.fpa.su/biblioteka/izdaniya/problemy-teorii-gosudarstva-i-prava/o-sotsialnoy-prirode-yuridicheskikh-institutov-g-v-maltsev/?SECTION_CODE=problemy-teorii-gosudarstva-i-prava&ELEMENT_CODE=o-sotsialnoy-prirode-yuridicheskikh-institutov-g-v-maltsev.

² Гуляев А. П. Процессуальные сроки в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. М., 1976; Петрова, Г. Б. Сроки как элемент правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности. Саратов, 2006. С. 5.

³ Кальницкий В.В. Процессуальные документы, сроки, издержки // Законодательство и практика. 2013 № 2. С. 86.

Требования к разумному сроку уголовного судопроизводства возведены в ранг принципов уголовного процесса – ст. 6¹ «Разумный срок уголовного судопроизводства»; разработаны средства противодействия чрезмерно длительному производству по делу, ускорения рассмотрения дела и компенсации за волокиту¹.

Правовая природа процессуальных сроков раскрыта К.Ю. Хатмуллин, который отмечает следующее: «в юридической литературе процессуальные сроки рассматриваются как разновидность гарантий прав личности и правосудия, как элемент процессуальной формы, как элемент механизма уголовно-процессуального регулирования. Поскольку процессуальные сроки и длительности также установлены уголовно-процессуальными нормами, то их также необходимо относить к уголовно-процессуальным гарантиям»².

«Гражданским процессуальным срокам присуще конкретное выражение времени, которое обладает некоторыми свойствами, такими как продолжительность или длительность, последовательность сменяющих друг друга моментов. Гражданские процессуальные сроки закреплены в нормах права, что определяет их формализованный характер, поэтому некоторым срокам присущи такие черты как непрерывность, необратимость течения»³, – отмечает Е.В. Крылова. Ею выделены следующие свойства процессуальных сроков: «императивно-регулятивная правовая природа срока, которая обличена в правовую форму, определенную в нормах гражданского процессуального права; направленность на достижение целей, определенных в ст. 2 ГПК РФ, то есть на правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданского дела и другие»⁴. Как итог, отмечается, что «гражданский процессуальный срок выступает элементом правового регулирования поведения участников гражданского процесса и суда с целью решения задач и достижение целей гражданского судопроизводства, представляющий собой закрепленный в нормах гражданского процессуального законодательства или установленный в актах суда промежутки времени, исчисляемый днями, месяцами, годами, или моментом во времени, определенные точной календарной датой или указанием на обязательное наступление события, в рамках которого возможно или обязательно принять процессуальное решение, совершить процессуальное

¹ Подробнее об этом см., напр.: Курышева Н.С., Архипов А.С. Принцип разумного срока уголовного судопроизводства: проблемы реализации в ходе досудебного производства // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2012. № 5. С. 446-453.

² Хатмуллин В.Ю. Правовая природа процессуальных сроков в уголовном судопроизводстве // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 4. С. 71.

³ Крылова Е.В. К вопросу о содержании понятия «срок» в гражданском судопроизводстве // Право. Законодательство. Личность. 2015. № 2 (21). С. 26-29.

⁴ Там же. С. 27.

действие или совокупность процессуальных действий либо воздержаться от их совершения, а их истечение приводит к возникновению, изменению и прекращению гражданских процессуальных правоотношений»¹.

В административном судопроизводстве М.А. Сойниковым под процессуальными сроками понимаются «промежутки времени, в течение которых должно быть совершено определенное процессуальное действие либо совокупность процессуальных действий. Процессуальные сроки выступают, с одной стороны, важнейшей гарантией реализации прав граждан и организаций в сфере судебной защиты своих прав и охраняемых законом интересов, а с другой — служат недопущению злоупотреблением участниками процесса своими процессуальными правами. Процессуальные сроки в административном судопроизводстве могут быть классифицированы по различным основаниям. Так, в зависимости от способа установления процессуального срока можно выделить сроки, закрепленные в законе, и сроки, устанавливаемые судом (ч. 1 ст. 92 КАС РФ). Процессуальные сроки, установленные законом, в свою очередь, могут быть подразделены на сроки, адресованные суду, и сроки, обращенные к участникам процесса. Таким образом, процессуальные сроки в административном судопроизводстве могут быть классифицированы по различным основаниям. КАС РФ воспринял от ГПК РФ пробел, заключающийся в отсутствии нормативного определения категории «процессуальный срок»².

На основе вышесказанного попытаемся сформулировать общетеоретическое определение процессуального срока, справедливое для всех видов юридического процесса. Итак, процессуальный срок есть исчисляемый юридически закрепленный период времени, в рамках которого субъектом права должно быть совершено определенное процессуальное действие, истечение которого служит основанием для возникновения, изменения и прекращения процессуальных правоотношений.

¹ Крылова Е.В. К вопросу о содержании понятия «срок» в гражданском судопроизводстве // Право. Законодательство. Личность. 2015. № 2 (21). С. 28-29.

² Сойников М.А. Понятие и виды процессуальных сроков в административном судопроизводстве // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2016. № 2 (9). С. 39-40.

Нифанов Алексей Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород)

УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИИ В ГОСУДАРСТВЕ

«Вопрос о правовых принципах является в настоящее время одним из наиболее обсуждаемых в юридической литературе. Это говорит о развитии правовой системы в условиях, когда многие ее нормативные структуры не приобрели еще достаточной «тектонической» устойчивости. Но это может свидетельствовать также о назревшей, широко осознанной модернизации способов действия норм права, переходе от излишне жестких к гибким методам регулирования общественных отношений» (Г.В. Мальцев¹)

В качестве универсальных принципов территории в государстве выступают положения, закрепленные в международных правовых актах. Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 15), определяя порядок взаимодействия внутригосударственного и международного права, устанавливает: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Данное положение в последствии подтверждено решением высшей конституционной инстанции России: «В соответствии с принципами правового государства, закрепленными в Конституции РФ, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры должны добросовестно соблюдаться, в том числе путем их учета внутренним законодательством»².

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 661.

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 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 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 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения

Анализ международных правовых актов на предмет выявления в них принципов территории показал, что в многочисленных международных актах перечень основных принципов разнороден, но совпадает в наиболее авторитетных документах (Устав ООН¹, Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г.²). В них перечислены следующие принципы: неприменение силы или угрозы силой; мирное разрешение споров; невмешательство; сотрудничество; равноправие и самоопределение народов; суверенное равенство государств; добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Заключительный акт СБСЕ 1975 г. дополнил приведенный перечень тремя принципами: нерушимость границ, территориальная целостность, уважение прав человека³.

Из приведенного массива принципов мы исследуем только территориальную целостность и нерушимость государственных границ в качестве фокусно-ориентированных именно на территорию. Вместе с тем, необходимо отметить, что иные основные принципы международного права (например, мирное разрешение споров, невмешательство, сотрудничество, суверенное равенство государств, добросовестное выполнение обязательств по международному праву) косвенно применимы к феномену территории как и к другим правовым явлениям.

Принцип территориальной целостности государств утвердился с принятием Устава ООН в 1945 г. и относится к числу основных принципов международного права (п. 4 ст. 2).

Наименование принципа окончательно не установилось: можно встретить упоминание, как территориальной целостности, так и территориальной неприкосновенности. Значение этого принципа весьма велико с точки зрения

незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. – № 5.

¹ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.) // Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 7-33.

² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Принята 24.10.1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 65-73.

³ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Подписан в г. Хельсинки 01.08.1975 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. – М., 1977. – С. 544-589.

стабильности в межгосударственных отношениях. Его назначение состоит в защите территории государства от любых посягательств.

В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. при раскрытии содержания формулировки п. 4 ст. 2 Устава ООН были отражены многие элементы принципа территориальной целостности, хотя сам этот принцип отдельно не упоминался. В частности, устанавливалось, что каждое государство «должно воздерживаться от любых действий, направленных на нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны».

Отмечалось также, что «территория государства не должна быть объектом военной оккупации, явившейся результатом применения силы в нарушение положений Устава», и что «территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения». В связи с этим, далее указывалось, не должны признаваться законными какие-либо территориальные приобретения, явившиеся результатом угрозы силой или ее применения. Однако, как известно, закон не имеет обратной силы. Поэтому в Декларации оговаривалось, что вышеприведенные положения не должны толковаться как нарушающие положения Устава ООН или любые международные соглашения, заключенные до принятия Устава и имеющие юридическую силу в соответствии с международным правом.

Следующим этапом в развитии рассматриваемого принципа явилось принятие Заключительного акта Сопровождающего документа по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., который содержит отдельную и наиболее полную формулировку принципа территориальной целостности государств: «Государства-участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников. В соответствии с этим они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства-участника и, в частности, от любых таких действий, представляющих собой применение силы или угрозу силой. Государства-участники будут равным образом воздерживаться от того, чтобы превратить территорию друг друга в объект военной оккупации или других прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их осуществления. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будет признаваться законной»¹.

¹ Международное право / под ред. Г.И. Тункина. – М.: Юридическая литература, 1994.

Речь идет о любых действиях против территориальной целостности или неприкосновенности. Например, транзит любых транспортных средств через иностранную территорию без разрешения территориального суверена является нарушением не только неприкосновенности границ, но и неприкосновенности государственной территории, поскольку именно она используется для транзита.

Все природные ресурсы являются составными компонентами территории государства, и если неприкосновенна территория в целом, то неприкосновенны и ее компоненты, то есть природные ресурсы в их естественном виде. Поэтому их разработка иностранными лицами или государствами без разрешения территориального суверена также является нарушением территориальной неприкосновенности.

В мирном общении сопредельных государств нередко возникает проблема защиты государственной территории от опасности нанесения ей ущерба путем какого-либо воздействия из-за границы, то есть опасности ухудшения естественного состояния этой территории или отдельных ее компонентов.

Использование государством своей территории не должно наносить ущерб естественным условиям территории другого государства.

Следующий универсальный принцип территории – нерушимость государственных границ определяет сотрудничество государств по установлению границ, их охране, решению спорных вопросов в связи с границами. Значение отношений, связанных с границами, определяется тем, что они есть границы распространения государственного суверенитета, границы действия государственного правопорядка. Вопросы о границах занимают важное место в важнейших договорах современности, но им не уступают и те, что давно уже стали только вехами истории. С давних времен считалось, что нарушение границы является *casus belli* – поводом к законной войне.

Воздушные, морские, сухопутные границы охраняются всей мощью государства, его дипломатическим аппаратом, а также его политическими союзническими договорами.

Учитывая всеобщность, единообразие, длительность практики государств по охране государственных границ, следует констатировать наличие в международном праве принципа нерушимости государственных границ.

В писаной форме он, как указано, отражен в двусторонних и многосторонних союзнических договорах, уставах универсальных и региональных политических организаций.

Его понимание государствами отражено в таких морально-политических нормах, как нормы Декларации принципов Заключительного акта Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.) «Государства-участники

рассматривают как нерушимые все границы друг друга, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы. Они будут, соответственно, воздерживаться также от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства участника»¹, декларациях и резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН.

В Договорах СССР-ФРГ, ГДР-ФРГ и других, заключенных в период с 1970 по 1973 г., в Соглашениях о границах стран СНГ государства признают нерушимыми установленные границы, обязуются воздерживаться от их нарушения, которое является, по общему мнению, непосредственной угрозой всеобщему миру и безопасности.

Права государства, определяемые императивами принципами, заключаются в требовании абсолютной неприкосновенности установленных границ, незаконности их изменения без согласования и под каким-либо давлением, с применением силы или угрозы силой. Этим же определяются и обязанности государств – неукоснительное соблюдение установленных в соответствии с международным правом границ, разделительных или демаркационных линий, включая линии перемирия, на период перемирия, до заключения постоянно действующего договора, в связи с чем такие линии могут рассматриваться как временные границы, разрешение споров о границах только мирными средствами, неокказание содействия государствам, нарушающим установления принципа об обеспечении безопасности границ.

Государства обязаны не нарушать установленные внутренними и международными нормами правила о режиме границ. Так, режим охраны границы Российской Федерации, установленный Законом «О государственной границе Российской Федерации», предусматривает строго визовый въезд на территорию России. Шенгенское соглашение 1990 г.² напротив, установило принцип безвизового пересечения границы гражданами государств-участников Соглашения. Правом государства является установление или снятие таможенных и иных ограничений, связанных с прохождением границ физическими лицами, транспортными средствами, товарами.

В отношении границ также действует институт мер доверия, выражающийся в запрете передвижения войск или проведения учений вблизи границ, создания зон безопасности и др., в установлении транспарентности границ для

¹ Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосков, В.И. Кузнецов. – М.: Международные отношения, 1994.

² Соглашение между Правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенгенское соглашение) (Заключено в г. Шенгене 14.06.1985 г.) // Официальный сайт законодательства Европейского Союза <http://eur-lex.europa.eu> по состоянию на 19.01.2017 г.

отдельных видов товаров, услуг. Такой режим установлен между некоторыми странами СНГ¹.

Нарушение границ считается международным преступлением, в связи с чем возможно применение самых жестких ответных мер, предусмотренных, в частности, в ст.ст. 39-47 Устава ООН: применение вооруженных сил, других санкций чрезвычайного характера, вплоть до ограничения суверенитета виновного государства, и нарушения его границы. Вместе с тем, подчеркнем, что принцип нерушимости границ не получил универсального признания, а потому носит региональный характер.

Новикова Алевтина Евгеньевна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ЗАПРЕТ КАК ФОРМА ОБЪЕКТИВАЦИИ ПРАВООЩИТНЫХ РИСКОВ

«В императиве запечатана энергия человеческой воли, которая, будучи безличной волей законодателя, не утрачивает своих повелительных свойств. Но откуда берется эта волевая энергия? Отчасти из того обстоятельства, что любое требование к поведению людей, заявленное в категоричной либо иной, более мягкой, форме, создает психологическое давление на человека, от которого чего-то ждут, чего-то добиваются, которого к чему-то понуждают. Вжившийся в социальную роль индивид должен вольно или невольно удовлетворять связанные с данной ролью экспектации лиц из своего окружения. Действие социальных и юридических норм порождает массу ожиданий, лежащих в основе развитой сети социальных взаимодействий» (Г.В. Мальцев²)

Известной разновидностью в числе способов правового регулирования является запрет. Обладая устойчивой совокупностью признаков, а также отличаясь общепризнанным функционалом, полагаем, целесообразна аргументация в пользу запрета как формы объективации правозащитных рисков в аспекте их минимизации. В частности, запреты в праве, характеризующиеся юридической общеобязательностью под угрозой наступления юридической

¹ Международное право / отв. ред. Г.В. Игнатенко. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФА, 1999.

² Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С.567-568.

ответственности, способны на первоначальном, регулятивном этапе сократить негативные последствия правозащитных рисков.

С.С. Алексеев при установлении природы правовых запретов, писал о том, что они являются неотъемлемым элементом правопорядка, посредством которого обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, действиях государственных органов¹. В целом солидаризируясь с мнением ученого, считаем, что в настоящее время оно должно подлежать содержательно расширенному толкованию. К примеру, в плоскости правозащитных рисков запреты минимизируют не только неблагоприятные последствия в связи с деятельностью публичных властных субъектов, но и участников правоотношений иной юридической природы. Об этом свидетельствуют и положения современного российского законодательства.

Так, бесспорно высок регулятивно-минимизирующий потенциал основополагающих юридических норм (принципов), законодательно содержащихся в формулировках запретов. Здесь уместен пример ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации². В числе основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признаны запрещение принудительного труда и запрещение дискриминации в сфере труда. Далее в ст.ст. 3 и 4 детализировано содержание принципов.

Ряд законов, не имея конкретного адресата, вводит запрет на осуществление определенной деятельности ввиду угрозы нарушения прав и свобод личности.

К примеру, федеральный закон от 20.05.2002 г. № 54-ФЗ ввел временный запрет на клонирование человека, исходя из принципов уважения человека, признания ценности личности, необходимости защиты прав и свобод человека и учитывая недостаточно изученные биологические и социальные последствия клонирования человека³.

С учетом перспективы использования имеющихся и разрабатываемых технологий клонирования организмов законодательно также предусмотрена возможность продления запрета на клонирование человека или его отмены по

¹ См.: Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

³ Федеральный закон от 20.05.2002 г. № 54-ФЗ «О временном запрете на клонирование человека» // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1917.

мере накопления научных знаний в данной области, определения моральных, социальных и этических норм при использовании технологий клонирования человека. При этом отмена связана с вступлением в силу федерального закона, устанавливающего порядок использования технологий клонирования организмов в целях клонирования человека. До настоящего времени предусмотренный закон не принят.

Федеральным законом от 22.03.2003 г. № 34-ФЗ в целях предотвращения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду с 1 июля 2003 г. в Российской Федерации запрещено производство и оборот этилированного автомобильного бензина¹.

Объективен многочисленный ряд законодательных запретов, обусловленный соблюдением прав человека и гражданина в сфере здравоохранения. Это касается запрета рекламы и стимулирования продажи табака, спонсорства табака в целях сокращения спроса на табак и табачные изделия².

В ст. 38 федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ осуществлен запрет производства фальсифицированных медицинских изделий, а также ввоза на территорию Российской Федерации фальсифицированных медицинских изделий, недоброкачественных медицинских изделий и контрафактных медицинских изделий, а также их реализации³.

В данном же федеральном законе медицинским работникам запрещено осуществление эвтаназии (ст. 45).

В ст. 8 Закона РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусмотрен запрет требования сведений о состоянии психического здоровья, обозначающий, что при реализации гражданином своих прав и свобод требования предоставления сведений о состоянии его психического здоровья либо обследования его врачом-психиатром допускаются лишь в случаях, установленных законами Российской Федерации⁴.

Совершенно обоснованы запреты в деятельности правоохранительных органов. Как правило, они заключены в статьи с наименованием «Запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств» (ст. 22 и ст. 31.1. федерального закона «О полиции» и закона «Об учреждениях и органах,

¹ Федеральный закон от 22.03.2003 № 34-ФЗ «О запрете производства и оборота этилированного автомобильного бензина в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003, 25 марта.

² Федеральный закон от 23.02.2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

³ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁴ Закон РФ от 02.07.1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹) и предполагают запрет применения специальных средств:

1) в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции;

2) при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

Конкретными законодательными установлениями предусмотрен запрет ограничения субъективных прав лиц специальной статусной категории. Данное следует, к примеру, из ст. 17 федерального закона от 30.03.1995 г. № 38-ФЗ, не допускающей увольнение с работы, отказ в приеме на работу, отказ в приеме в организации, осуществляющие образовательную деятельность, и медицинские организации, а также ограничение иных прав и законных интересов ВИЧ-инфицированных на основании наличия у них ВИЧ-инфекции, равно как и ограничение жилищных и иных прав и законных интересов членов семей ВИЧ-инфицированных, если иное не предусмотрено федеральным законом².

Как нами было указано ранее, нарушение запрета в праве предполагает наступление юридической ответственности. В российском законодательстве многочисленны и такие нормы. В ст. 415 Трудового кодекса Российской Федерации формализовано запрещение локаута (увольнение работников по инициативе работодателя в связи с их участием в коллективном трудовом споре или в забастовке). Нарушение установленного запрета влечет применение ст. 5.34 «Увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³.

Интересно, что природа появления в российском законодательстве норм-запретов, влияющих на положительное состояние правозащитных рисков в государстве, обусловлена не только национальным фактором, но также и международным. Так, принятие федеральных законов от 05.11.1997 г.

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

² Федеральный закон от 30.03.1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

№ 138-ФЗ «О Ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении»¹ и от 27.05.2000 г. № 72-ФЗ «О ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний»² позволило сформировать российскую законодательную базу, регулирующие непосредственно вопросы отрасли, затронутые в международных актах в целях недопущения нарушения субъективных прав.

В целом, считаем, тезис о законодательном запрете как форме объективации правозащитных рисков в аспекте их минимизации обладает теоретическим и практическим значением. В первом случае возможно формирование научной площадки, уточняющей классификацию многочисленных норм-запретов в российском законодательстве. Во-вторых, запрет в праве является безусловным императивным средством превенции нарушения прав личности и перспективен в части дополнения современного законодательства подобного рода нормами применительно к личности и ее правам. Полагаем, такой сбалансированный законодательный подход укрепит гуманитарную часть демократического режима государства без угрозы трансформации его любого элемента в проявление авторитаризма.

Новикова Алевтина Евгеньевна,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры конституционного и международного права

юридического института НИУ «БелГУ»

Гладкий Алексей Юрьевич,

аспирант кафедры конституционного и международного права юриди-

ческого института НИУ «БелГУ»

(Белгород)

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ОМБУДСМЕН: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ

«Сегодня центр институциональных, в особенности правовых инициатив, реализуемых в России, заметно перемещается в наднациональное пространство... Конечно, воспринимать готовые институты, освященные авторитетом международного права, мирового сообщества, государству легче, чем создавать новые институты, но далеко по этому легкому пути оно

¹ Российская газета. 1997, 11 ноября.

² Российская газета. 2000, 31 мая.

вряд ли сможет. История свидетельствует о том, что общество, в котором угасает огонь самобытного социального творчества, обречено на гибель» (Г.В. Мальцев¹)

На современном этапе развития Российского государства актуальна необходимость взаимодействия гражданина и государства, отвечающего нормам международным права.

Справедливо считается, что институт омбудсмана является важным звеном, защищающим права человека, а также участвующим в укреплении законности в процессе взаимодействия граждан и государственных структур. Учреждаемый в публичном порядке, как правило, представительным органом, он при этом не наделен властными функциями. Уполномоченный по правам человека выступает своеобразным правозащитным «буфером» между государством и обществом. Двуединство его статуса выражается в том, что, будучи государственным органом с достаточной степенью самостоятельности, он действует как агент гражданского общества, призванный надлежащим образом реагировать на нарушения прав человека, допущенные со стороны представителей власти².

В демократических странах институт омбудсмана вводился в связи с возросшим вмешательством государства во все сферы жизнедеятельности человека, тотальным контролем над личностью. Возникновение омбудсмана в государствах постсоциалистических объясняется обратными процессами – появлением современного гражданского общества и возрастанием его влияния на государственную власть³.

Начиная с середины XX в. под воздействием глобализации происходит изменение концепции института омбудсмана: из органа контроля за администрацией он превращается в правозащитный институт. В отличие от классического института, современные омбудсманы являются многофункциональными органами, содействующими реализации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственном уровне, развитию международного и регионального сотрудничества по правам человека, играют профилактическую роль в предотвращении нарушений конституционных прав⁴.

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 488.

² Новикова А.Е. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Автореф. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2007. С. 3.

³ См.: Кротов А.В. Нарушения конституционного права на неприкосновенность частной жизни в России в постановлениях Европейского суда по правам человека // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. Т. 3. № 2-3. С. 46.

⁴ Иванова К.А. К вопросу о совершенствовании правовых способов защиты прав человека на местном уровне в РФ и за рубежом // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 12-15.

Обращает на себя внимание, что зарубежные государства законодательно создают помимо общепринятых уровней института омбудсмана довольно новый институт муниципального омбудсмана. Считаем, это логичным и обоснованным ввиду роли муниципальных органов в повышении качества жизни населения. Так, местные органы оказывают влияние на многие сферы жизнедеятельности человека: школьное образование, социальное обеспечение, благоустройство, организация мест отдыха, досуга, развлечений, контроль за качеством продукции и сферы услуг и пр. Значительное место по объему функций органов местного самоуправления занимают административно-управленческие вопросы: обеспечение правопорядка, сбор налогов, проведение выборов, запись актов гражданского состояния. Органы местного самоуправления разрешают экономические вопросы; руководят принадлежащими им предприятиями и службами; управляют собственным имуществом; осуществляют строительство муниципального жилья, устанавливают ставки арендной платы и т.п.

В отличие от парламентских омбудсменов, их муниципальное продолжение назначается местными властями. Здесь уместно упомянуть опыт автономных областей Италии (Тоскана, Лигурия, Кампания, Лацио, Ломбардия) и Испании (Каталония, Андалузия, Галисия, Арагона, Кастилия, Леон, Валенсия, на Канарских и Балеарских островах). Уполномоченный города назначается в швейцарском городе Цюрихе; в Израиле есть омбудсмены городов Иерусалима, Хайфы, Тель-Авива, на Ямайке – омбудсмен города Джеймстауна, в Нидерландах – омбудсмен города Амстердама, в Польше законодательство допускает их назначение в воеводствах¹.

В ряде городов США имеется аналогичная практика. Своеобразная черта муниципальной системы США – отсутствие четкого разграничения компетенции между политико-административными единицами различных уровней. В качестве общей тенденции можно отметить расширение прав крупных муниципалитетов, а, следовательно, и прав муниципальных омбудсменов. Местные омбудсмены, в основном городские, занимаются вопросами защиты потребителей, наемных работников, безработных, иммигрантов.

Местный Уполномоченный по правам человека в Великобритании был создан для исправления несправедливости и улучшения местных услуг. Так,

¹ См.: Braibant G., Questiaux Nicole, Wiener Celine Le controle de l'administration et la protection des citoyens dans le monde (Контроль над администрацией и защита граждан в мире). Paris, 2003 ; Noy, Bilha The Open Line for Israel, municipal ombudsman. Jerusalem, 2005 ; Rowat D., Wallace G. The ombudsman in North America / International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys. Greenwood Press, Vol. 1. 2007.

он помогает убедиться в том, что местные общественные службы несут должную ответственность, гарантируя, что поставщики этих услуг выправят положение, когда они выходят из строя¹. Это может быть там, где местные власти не в состоянии обеспечить уровень сервиса, на который вправе рассчитывать общественность. Кроме того, это может быть там, где совет не действовал должным образом при выполнении своих функций.

В Нидерландах в 2005 г. парламент утвердил поправки к административному законодательству страны (General Administrative Law Act), которые определили единообразную процедуру рассмотрения обращений граждан, как к конституционному органу Национального омбудсмана, так и к многочисленным институтам местных муниципальных омбудсменов².

Необходимость введения общих правил объяснялась тем, что местные законодательные собрания зачастую назначали своих омбудсменов, произвольно определяя их мандат в части рассмотрения жалоб на действия исполнительных органов власти муниципалитета или группы муниципалитетов (кроме полиции, подпадающей под исключительную юрисдикцию Национального омбудсмана). К 1 января 2006 г. (времени вступления в силу поправок к административному законодательству) 168 муниципалитетов Нидерландов из 418 имели своих омбудсменов, действовавших на основе неунифицированных правил, устанавливавшихся местным законодателем³. Кроме того, к этому времени в Нидерландах действовали около шестидесяти омбудсменов на предприятиях общественного сектора экономики. Введенные поправки не ограничили конституционные права граждан Нидерландов на обращение к Национальному омбудсмену с жалобой на действия любого, в т.ч. местного, административного органа или должностного лица. Более того, имеющееся только у Национального омбудсмана полномочие «обязывать свидетелей нарушения прав человека к сотрудничеству» фактически превратило институт Национального омбудсмана в апелляционную инстанцию всей системы омбудсменов Нидерландов.

Отметим, что политико-территориальное устройство в федеративных и унитарных государствах равным образом позволяет учредить омбудсмана на муниципальном уровне. Постановку подобного рода вопроса для России уже

¹ Местный омбудсман. Комиссия по местному самоуправлению в Великобритании. Ежегодный отчет 2015-2016 // <file:///C:/Users/k.a.ivanova/Downloads/LG0%20ARA%20Final%2014%20July%202016.pdf> (дата обращения 18.06.2019 г.).

² http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands_annex.pdf (дата обращения 18.06.2019 г.).

³ Толмачев В.Э. Государственная система защиты прав человека в Нидерландах // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 51-55.

можно было встретить в юридической литературе¹. На практике также единицы муниципальных образований в России были задействованы в реализации омбудсменовской схемы защиты прав человека (г. Волгодонск Ростовской области) или через общественные приемные регионального Уполномоченного².

Мы также считаем, что данная идея должна быть поддержана муниципальными образованиями России. Солидарны с мнением К.А. Ивановой, что основной целью деятельности муниципального омбудсмана должно стать обеспечение защиты прав и свобод личности на муниципальном уровне. Возможно, предусмотреть порядок, согласно которому муниципальный омбудсмен избирался бы на заседании представительного органа местного самоуправления путем тайного голосования.

К кандидату необходимо предъявить следующие требования: 1) гражданство Российской Федерации; 2) постоянное проживание в данном муниципальном образовании не менее 3 лет; 3) возраст старше тридцати лет; 4) наличие познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Кандидатуры представляются администрацией муниципального образования с учетом мнения населения, выраженного в ходе опроса³.

К полномочиям муниципального уполномоченного по правам человека, считаем целесообразным отнести рассмотрение обращений граждан; обращение в надлежащие органы власти по поводу массовых нарушений прав человека и гражданина; участие в разработке проектов муниципальных правовых актов, касающихся прав и свобод личности; участие во взаимодействии со звеньями омбудсменовской службы в России, а также многофункциональными и специализированными органами местного самоуправления и государственными органами; правовое просвещение и др.

Таким образом, полагаем, современные реалии требуют трансформации сложившейся классической модели омбудсмана в Российской Федерации и

¹ См.: Мархейм М.В., Новикова А.Е. Региональные правовые модели уполномоченного по правам человека и проблемы их реализации в Белгородской области (монография). Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2009. 120 с.

² Новикова А.Е. Муниципально-региональная стратегия учреждения института Уполномоченного по правам человека в Белгородской области // Инновационные и традиционные механизмы повышения эффективности муниципальной реформы: федеральные стандарты и региональный опыт: материалы научно-практической конференции, состоявшейся 29 апреля 2008 года в г. Белгород / Ассоциация «Совет муниципальных образований Белгородской области», ГУ «институт региональной политики и законодательства» / Общ. ред. Т.А. Бочарова, А.Н. Нифанов. Белгород: Белгор. обл. типография, 2008. С. 75-78.

³ Иванова К.А. К вопросу о совершенствовании правовых способов защиты прав человека на местном уровне в РФ и за рубежом // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 12-15.

включения в нее уполномоченных по правам человека на муниципальном уровне.

Тресков Алексей Павлович,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории государства и права
Ростовского государственного университета путей сообщения,
федеральный судья в отставке
(Ростов-на-Дону)

СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИЯХ АМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ

«Принципы нельзя выдумывать, произвольно изменять, но их можно игнорировать, подменять, дискредитировать, однако, пожалуй, самое распространенное злоупотребление принципами, связанное с их иерархической, ценностной структурой, – это недооценка одних принципов и недооценка других. В таких случаях система принципов деформируется или выходит из строя. Для каждой специфической сферы деятельности необходим отбор ценностей и построение на их базе иерархии принципов, обеспечивающих успех соответствующего дела» (Г.В. Мальцев¹)

Конституция, являясь базовым законом государства, формализует принципиальные основы организации и деятельности различных органов власти. Данное в полной мере соотносимо с судебной властью. Сравнительно-правовой аспект закрепления норм-принципов судебной власти в конституциях американских государств выступил предметом настоящей работы.

Результаты осуществленной аналитики могут быть изложены в следующих основных положениях.

Принципы судебной власти в конституциях американских государств расположены в частях, которые специально посвящены судебной власти, а также в иных разделах.

Более подробно заявленное структурирование выглядит следующим образом. Принципы судебной власти традиционно располагаются в главах, посвященных основам организации государства (Раздел первый «Государство»

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 662-663.

Конституции Боливии¹, Раздел I «Об основных принципах» Конституции Бразилии², Глава I «Суверенитет и власти, которым делегировано его осуществление» Конституции Гаити³, Часть 1 «Нация и государство» Конституции Гватемалы⁴, Часть IV «Форма правления» Конституции Гондураса⁵, Раздел первый «Нация и ее правительство» Конституции Доминиканской Республики⁶, Часть 5 «Отрасли государственной власти и государственная служба» Конституции Колумбии⁷, Часть I «Республика» Конституции Коста-Рики⁸, Глава VII «Принципы организации и деятельности государственных органов» Конституции Кубы⁹, Глава I «О разделении властей» из Раздела третьего Конституции Мексики¹⁰, Раздел 2 «Формы правления» Конституции Никарагуа¹¹) либо правам и свободам человека и гражданина (разделы второй и четвертый «Права и гарантии», «Гражданство и гражданские права» Конституции Боливии, Раздел II «Об основных правах и гарантиях» Конституции Бразилии, Раздел III «Права человека, гарантии и обязанности» Конституции Венесуэлы с дроблением на главы об общих положениях, гражданских и экономических правах¹², Глава I «Права» Конституции Гаити, Часть IV «Права человека» с конкретизацией в Главе I «Личные гарантии» и Главе II «О судебном покровительстве» Конституции Гватемалы, части II, III «Гражданство и гражданские права» и «Права и гарантии» и Конституции Гондураса, Часть II «Лич-

¹ Конституция Боливии промульгирована 17 ноября 1947 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=39&page=2> (дата обращения 02.01.2019 г.).

² Конституция Бразилии от 5 октября 1988 г. // <http://www.krugosvet.ru/node/41662> (дата обращения 02.01.2019 г.).

³ Конституция Гаити от 25 ноября 1950 г. // <https://sites.google.com/site/ustavniky/home/konstitucia/konstitucii-kvalificirovannyh-gosudarstv/gaiti-rus> (дата обращения 02.01.2019 г.).

⁴ Конституция Гватемалы от 1956 г. // <https://sites.google.com/site/ustavniky/home/konstitucia/konstitucii-kvalificirovannyh-gosudarstv/gvatemala-rus> (дата обращения 02.01.2019 г.).

⁵ Конституция Республики Гондурас от 28 марта 1936 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=45> (дата обращения 07.06.2018 г.).

⁶ Конституция Доминиканской Республики от 10 января 1947 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=46> (дата обращения 02.01.2019 г.).

⁷ Конституция Колумбии принята 5 августа 1886 г. // <https://sites.google.com/site/ustavniky/home/konstitucia/konstitucii-kvalificirovannyh-gosudarstv/kolumbia-konstitucia-rus> (дата обращения 02.01.2019 г.).

⁸ Конституция Коста-Рики от 7 ноября 1949 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=49> (дата обращения 02.01.2019 г.).

⁹ Конституция Кубы от 15 февраля 1976 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=1248> (дата обращения 02.01.2019 г.).

¹⁰ Конституция Мексиканских соединенных штатов от 5 февраля 1917 г. // <https://worldconstitutions.ru/?p=51> (дата обращения 02.01.2019 г.).

¹¹ Конституция Республики Никарагуа от 19 ноября 1986 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=52> (дата обращения 02.01.2019 г.).

¹² Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 30 декабря 1999 г. // <http://constitutions.ru/?cat=32> (дата обращения 02.01.2019 г.).

ные права» Конституции Доминиканской Республики, Часть 3 «О гражданских правах и социальных гарантиях» Конституции Колумбии, Часть IV «Личные права и гарантии» Конституции Коста-Рики, Глава VI «Основные права, обязанности и гарантии» Конституции Кубы, Глава I «О гарантиях прав личности» из Раздела первого Конституции Мексики, Часть IV «Права и гарантии» Конституции Никарагуа, Раздел I «Основные права личности» Конституции Перу¹).

Отдельного внимания заслуживает Конституция Аргентины². В ней структурно Глава первая объединяла нормы, связанные и с государственной организацией, и с правовым статусом личности («Принципы, права и гарантии»).

В каждой из проанализированных конституций были обнаружены специальные разделы о судебной власти (Раздел шестнадцатый «Судебная власть» Конституции Боливии, Раздел V «Судебная власть» Конституции Гаити, Часть VII «Судебная власть» Конституции Гватемалы, Часть I «Судебные гарантии» и VII «Отправление правосудия» Конституционного акта Канады 1982 г., Часть 15 «Отправление правосудия» Конституции Колумбии, Часть XI «Судебная власть» Конституции Коста-Рики, Глава X «Суды и прокуратура» Конституции Кубы, Глава IV «О Судебной власти» Конституции Мексики, Часть VII «Судебная власть» Конституции Никарагуа, Раздел VIII «Судебная власть» Конституции Перу).

Интересно, что многие из них отличаются дроблением на более мелкие структурные единицы. К примеру, Раздел третий Конституции Аргентины в целом поименован «О судебной власти», но содержит в себе Главу первую «О природе и сроках полномочий органов судебной власти» и Главу вторую «Полномочия судебной власти».

Аналогичен подход в Конституции Бразилии – обособлена Глава III «О судебной власти», включающая секцию I «Общие положения», секцию II «О Федеральном верховном суде», секцию III «О Высшем трибунале правосудия», секцию IV «Об областных федеральных трибуналах и федеральных судьях», секцию V «О трибуналах и судьях по трудовым делам», секцию VI «О трибуналах и судьях по избирательным делам», секцию VII «О военных трибуналах и судьях», секция VIII «О трибуналах и судьях штатов».

В данном ключе структурирована и Глава III «Судебная власть и система правосудия» Конституции Венесуэлы, включившая общие положения,

¹ Политическая Конституция Перу от 29 декабря 1993 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=534> (дата обращения 02.01.2019 г.).

² Конституция Аргентинской Республики принята Генеральным Конституционным Конгрессом 1 мая 1853 г. // <http://worldconstitutions.ru/archives/38> (дата обращения 02.01.2019 г.).

Часть II «Верховный суд» и Часть III «Руководство и управление судебной властью».

В Конституции Гондураса Часть VII «Судебная власть» объединила четыре главы об организации судебной власти, полномочиях верховного суда, признании неконституционности законов и порядке пересмотра судебных решений, казначействе юстиции.

Часть IX Конституции Доминиканской Республики заключила разделы о судебной власти, Верховном суде, апелляционных судах, земельных судах, трибуналах первой инстанции и мировых судьях.

В качестве еще одного результата исследования отметим, что искомые принципы также обнаружены и в иных структурных единицах конституций и, скорее, это является исключением, чем правилом. К примеру, в Конституции Боливии в Разделе третьем «Охрана общественного порядка» наличествуют статьи 34 и 35, закрепившие принцип компетентного суда. Данный же принцип отражен в ст. 187 Части XI «Ответственность государственных служащих» Конституции Гондураса.

Конституции Бразилии в Главе «О публичной администрации» оригинально закрепила принципиальные положения о соразмерности жалования служащих законодательной, судебной и исполнительной властей; в Главе «О семье, детстве, юношестве и лицах пожилого возраста» отразила принцип равенства в судебной процедуре.

В Конституции Колумбии обнаружены интересные нормы в Части 11 «Президент республики и замещающее президента лицо» – ст. 119 является источником положений о полномочиях Президент Республики в отношении правосудия (ст. 119). Согласно ст. 89 в Главе III «Об исполнительной власти» Конституции Мексики также президенту принадлежат предусмотренные права и обязанности оказывать судебным властям поддержку, необходимую для быстрого выполнения ими своих функций.

Подобного рода подход характерен и для Главы II «Права и обязанности исполнительной власти» Конституции Никарагуа (ст. 193).

В числе нестандартных структурных частей конституции, которые формализовали искомые принципы – ст. 178 (Часть 17 «Выборы») Конституции Колумбии, установившая принцип несовместимости судебской должности с членством в политических партиях.

В Части V «Конституционная защита» Конституции Перу закреплены принципы Конституционного суда.

Специфичными, на наш взгляд явились нормы Части VIII «Политические права и обязанности» Конституции Коста-Рики, включившие в себя

нормы Главы III «Верховный суд по избирательным делам» с закреплением в ней отдельных специальных принципов, коррелируемых с судебной властью.

В качестве ключевого вывода, представляется тезис о многообразии не только конституционных подходов к формализации принципов судебной власти в американских государствах, многочислен и сам перечень таких принципов, что опосредует дальнейших научный интерес к ним.

Абгаров Степан Степанович,
соискатель кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Ставрополь)

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД КАК КОНТРОЛЬНЫЙ ИНСТРУМЕНТ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Актуальной для гуманитарно-общественной сферы формой парламентского контроля, как на федеральном, так и на региональном уровне, следует признать взаимодействие законодательного представительного органа власти с уполномоченным по правам человека, статус которого имеет парламентскую природу.

В современной доктрине конституционного права можно выделить две основные группы позиций исследователей – признающих и поддерживающих статус уполномоченного по правам человека как субъекта (как правило, косвенного) парламентского контроля¹, либо нивелирующих его статус в таком качестве². Есть и условно обобщающая точка зрения, согласно которой уполномоченный по правам человека включается в систему контролирующих государственных органов³, наряду с органами прокуратуры России, специализированными уполномоченными по отдельным категориям прав или субъектов,

¹ См., напр.: Вандышева Е.А., Сунгуров А.Ю. Контрольная функция парламента: парламентские комиссии по расследованию и счетные палаты // Вестник Томского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Политология. 2015. № 3(31). С. 65; Зенин Г.Е. Конституционно-правовые дефекты системы законодательного регулирования парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 39-45; Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36-46; Чертков А.Н., Азаров Д.В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1. С. 59-63.

² См., напр.: Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10-14; Эмих В.В. Уполномоченные по правам человека в механизме разделения властей // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 16-18.

³ Трофимова Г.А. Система федеральных государственных органов в России // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 423-432.

Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Федерации.

Придерживаясь в большей части первой из обозначенных позиций и учитывая тот факт, что институт уполномоченного по правам человека формируется и развивается в контексте комплексного – федерального и регионального – взаимодействия и адаптивной законодательной аналогии, тем не менее, можно обосновать и подчеркнуть специфику его контрольного статуса: только уполномоченный законодательно наделяется правом извне инициировать процесс парламентского (в т.ч. депутатского) расследования фактов нарушения прав и свобод личности, иные специально-предметные формы парламентского контроля, а также непосредственно принимать в них участие. Отметим в качестве определяющей позицию, согласно которой институт уполномоченных по правам человека, который включает в себя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (федеральный уполномоченный) и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (региональные уполномоченные), выполняет особую роль в государственном правозащитном механизме – одном из значимых сегментов гуманитарно-общественной сферы правоотношений. В системе государственных органов России это единственный персонифицированный орган. Причем предметом его деятельности как национального правозащитного «учреждения» выступает и контроль за соблюдением прав человека, и защита отдельных лиц от несправедливых действий властей¹. И здесь особое значение имеет именно парламентская природа соответствующего государственного органа.

Следует уточнить, что должности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации начали учреждаться еще в середине 90-х годов XX века, причем по «инициативе снизу». Более того, первые специальные законы о региональных уполномоченных были приняты раньше, чем федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»².

В настоящее время концептуально-правовой основой деятельности региональных уполномоченных выступают положения ст. 16.1 федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ, закрепившие некоторые общие стан-

¹ Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 52-59.

² Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; <http://www.pravo.gov.ru>

дарты организационно-правового статуса рассматриваемого государственного органа в субъектах Российской Федерации¹. При этом полноценность правовому институту региональных уполномоченных по правам человека придают профильные установления конституций (уставов) и нормы специальных законов субъектов Российской Федерации.

В рамках данной работы обратим внимание на такой аутентичный инструмент, как специальный доклад уполномоченного по правам человека, который можно признать перспективно действенным средством парламентского контроля.

Так, федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в ст. 33 закрепляет, что «по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады» (ч. 2). Причем по усмотрению Уполномоченного такой доклад может быть опубликован, как в официальных, так и в иных изданиях (ч. 3).

Правоприменительная практика указанного государственного органа демонстрирует позитивные по содержанию и последствиям результаты использования им рассматриваемого средства контрольной деятельности².

В свою очередь данный функциональный инструмент адаптивно воспринят на уровне субъектов Российской Федерации, причем в законодательном аспекте существенно дополнен содержательно, а в правоприменительном – значительно активнее реализуется на практике, хотя и не отличается единообразием регулирования.

Как правило, законодательная композиция, закрепляющая право регионального уполномоченного по правам человека на подготовку, официальное представление и опубликование специального доклада, по конструкции не существенно отличается от федеральной модели: соответствующие нормы дополняют положения о ежегодном докладе уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации³. Однако имеют место и исключения. К примеру, в ст. 14 профильного закона Тюменской области понятие «ежегодный доклад»

¹ Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7; <http://www.pravo.gov.ru>

² См., напр.: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений» // Российская газета. 2008, 4 июня; Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 10.05.2006 г. «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2006. № 31.

³ См., напр.: законы Республики Коми от 2 ноября 2015 г. № 75-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» (ред. от 20.06.2016 г.) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2015. № 21. Ст. 275; Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» (ред. от 27.04.2018 г.) // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 9.

не используется в принципе – его заменяет конструкция «ежегодная информация Уполномоченного по правам человека». Однако, хотя и фрагментарно выраженная, сохраняется норма о «специальном докладе»¹.

В части конструкции положений о специальном докладе регионального уполномоченного законодательство субъектов Российской Федерации демонстрирует неодинаковое их закрепление по объему. Так, к примеру, законодатель Республики Коми ограничился лишь одной нормой о соответствующем праве уполномоченного по правам человека². В других субъектах Федерации такое право раскрывается в нескольких частях статей о докладах (информации) уполномоченного по правам человека³. Однако наибольшим разнообразием, в т.ч. в соотношении с федеральным законодательством, отличается содержание установлений о праве регионального уполномоченного на подготовку специального доклада, оснований, условий и порядка его реализации.

В данной связи можно отметить ст. 13 Закона Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области»⁴, в ч. 3 которой приводится достаточно системный перечень оснований для подготовки Уполномоченным специального доклада, включая случаи массового и грубого нарушения прав, свобод и законных интересов личности, необходимость защиты и восстановления прав граждан определенной социальной группы и пр. При этом перечень носит открытый характер, что видится ценным и обоснованным в части недопущения ограничения предмета контрольной деятельности регионального уполномоченного. Безусловно, такая детализация носит ориентирующий характер, акцентирует внимание на том, что специальный доклад должен быть посвящен наиболее актуальным, «резонансным» проблемам в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Однако, как представляется, опыт других субъектов Федерации, использующих обобщенную формулировку открытого типа⁵, здесь наиболее целесообразен. Следует признать, что уполномоченный по правам человека выступает

¹ Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 9.

² Закон Республики Коми от 2 ноября 2015 г. № 75-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» (ред. от 20.06.2016 г.) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2015. № 21. Ст. 275.

³ См., напр.: законы Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» (ред. от 07.11.2017 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998. № 16; 3 Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» (ред. от 26.04.2018 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 9.

⁴ Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 10-8(2010). Ст. 1510.

⁵ См., напр.: Закон Республики Коми от 2 ноября 2015 г. № 75-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» (ред. от 20.06.2016 г.) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2015. № 21. Ст. 275.

одним из ведущих акторов контрольно-правозащитной сферы как специальный и независимый государственный орган, поэтому определение приоритетности рассмотрения, анализа и анонсирования конкретных проблем в данной сфере следует оставить не его усмотрение.

Интересен в контексте рассматриваемого аспекта исследования и вопрос адресация специального доклада конкретным субъектам – органам и должностным лицам субъекта Федерации. Здесь соответствующие нормы законодательства о региональных уполномоченных отличаются, как статусом, так и количеством адресатов. Например, в Тюменской области – это парламент и высшее должностное лицо (губернатор)¹, а в Архангельской области, помимо указанных органов власти, также закрепляются: председатель областного суда, прокурор области, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации². Общей же чертой профильных норм тех законов субъектов Федерации, где они нашли отражение, выступает закрытый характер перечня таких адресатов. Между тем, по нашему мнению, здесь также должен быть реализован принцип независимости и компетенционной самостоятельности уполномоченного по правам человека: перечень адресатов его специального доклада должен иметь открытый характер, допуская векторное усмотрение уполномоченного, наряду с законодательным закреплением органов и должностных лиц, которым такой доклад направляется в обязательном порядке.

Еще одним типичным законодательным установлением в субъектах Федерации выступает диспозитивная норма об опубликовании (в т.ч. в официальных источниках) текста специального доклада – по усмотрению регионального уполномоченного. Но иногда данная норма дополняется и другими «уполномоченными» субъектами, которым предоставляется право публикации такого документа: например, парламент и высшее должностное лицо (губернатор) в Тюменской области³. Однако спорной и неоднозначной здесь следует признать именно диспозитивность базовой нормы. Представляется, специальный доклад уполномоченного должен быть официально опубликован, причем не столько по аналогии с ежегодным докладом (информацией), а

¹ Закон Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» (ред. от 26.04.2018 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 9.

² Закон Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» (ред. от 07.11.2017 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998. № 16.

³ Закон Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» (ред. от 26.04.2018 г.) // Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 9.

сколько по причине особой значимости и актуальности его предмета – массовые, грубые, системные нарушения прав и свобод человека и гражданина или т.п. события или действия.

Резюмируя, подчеркнем, что специальный доклад следует признать действенным правовым средством в инструментарии уполномоченных по правам человека, имеющим особое функциональное значение и при осуществлении указанным органом парламентского контроля. Подтверждает данный тезис, с одной стороны, содержательный анализ специальных докладов региональных уполномоченных по правам человека, в которых четко отражается их целевая направленность, актуальность предмета, результаты проведенных проверок, мониторинга и пр., а также формулируются конкретные рекомендации по исправлению сложившейся негативной ситуации в сфере обеспечения прав и свобод личности¹. С другой стороны, подготовка и векторное представление таких докладов, как правило, влечет за собой конкретные правоприменительные действия, направленные на нивелирование условий и исправление последствий в таких ситуациях. К примеру, в 2018 году в Пермском крае по итогам рассмотрения соответствующего специального доклада регионального уполномоченного был подготовлен и принят к исполнению Приказ Министерства социального развития Пермского края «Об утверждении плана мероприятий по исполнению учреждениями стационарного социального обслуживания населения рекомендаций специального доклада Уполномоченного по правам человека в Пермском крае»².

В данной связи, в целях повышения эффективности и результативности практической реализации такого средства контроля, как специальный доклад уполномоченного по правам человека, считаем обоснованным (единообразное) закрепление на законодательном уровне следующих положений:

- перечень оснований для подготовки уполномоченным по правам человека специального доклада должен носить открытый характер;
- перечень адресатов специального доклада уполномоченного по правам человека должен иметь открытый характер, при этом допускать векторное усмотрение уполномоченного, наряду с законодательным закреплением органов и должностных лиц, которым такой доклад направляется в обязательном порядке;

¹ См., напр.: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае «О соблюдении прав граждан, проживающих в психоневрологических интернатах Пермского края» // <http://www.consultant.ru>; Специальный доклад «О соблюдении права граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии в части обращения с отходами на территории Алтайского края» за 2012 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае. www.protmen.ru/специальные-доклады-2 (дата обращения: 01.07.2018 г.)

² <http://www.consultant.ru>

– специальный доклад уполномоченным по правам человека должен подлежать официальному опубликованию;

– по итогам рассмотрения специального доклада уполномоченного по правам человека законодательный представительный орган власти обязан принять резолютивное решение.

Помимо указанного, можно предложить законодательно закрепить определение специального доклада уполномоченного по правам человека – как правового средства его контрольной деятельности, направленной на мониторинг, анализ, формулирование рекомендаций и информирование уполномоченных субъектов о результатах проведенных контрольных мероприятий относительно негативно актуальных проблем в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, требующих оперативного разрешения со стороны органов государственной власти и (или) специально уполномоченных структур государственных структур.

Гелуненко Валерия Вадимовна,
аспирант кафедры конституционного и международного права
юридический институт НИУ «БелГУ»
Научный руководитель – проф. М.В. Мархгейм
(Белгород)

ИСТОКИ ФОРМАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ СЛОВА В РОССИИ

«Сам по себе институт прав человека, за которым стоят объективно возросший уровень свободы, значительно расширенный диапазон возможностей человеческого самовыражения, безусловно, означает общественный прогресс и представляет собой крупное завоевание цивилизации» (Г.В. Мальцев)¹.

Современное гарантирование свободы слова, выступает одним из важнейших достижений современных демократических государств, при этом сама свобода является сердцем демократии. Одновременно с этим свобода слова является уникальной возможностью по выражению своих мнений и убеждений, как в устной, так и в письменной форме. Тем не менее, такой подход использовался не всегда, потому как свобода слова, впрочем, как и базовые

¹ Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. М.: «Мысль», 1977. С. 193.

права человека, прошла долгий и тернистый путь для своего отражения и нормативного закрепления¹. Рассматривая правовое закрепление свободы слова в России, необходимо обратиться к ретроспективе этого самого закрепления.

Зарождение и становление института свободы слова приходится на период Российской империи, а именно, на времена правления Петра I, когда на нормативную базу России оказывалось европейское влияние. В это период активно внедряется и развивается ценз на книгопечатанье со стороны органов государственной власти, тем самым устанавливая ограничение на печатное свободное слово. В Соборном уложении 1649 г. имеется одно из первых предписаний упоминающих цензурированную свободу слова. Так, в главе третьей, упоминаемого уложения, предписывался запрет произносить речи, порочащие честь и достоинство другого человека при дворе Государя: «Будет кто при Царском Величестве, кого обесчестит словом; ... посадите его в тюрьму на две недели, чтобы им неповадно было впредь так делать»² Также, в новом проекте уложения 1767 года, по Наказу Екатерины II, устанавливалась общественная опасность публичного распространения «опасных» произведений, что и подразумевало под собой цензуру. Выходит, что зарождение свободы слова, связывается не с самой свободой слова, а скорее с ее ограничением – цензурой.

Что касается самого процесса становления свободы слова в Российской империи, то он приходится на правление одного из самых либеральных правителей – Александра I. Так свобода слова получила свое нормативное закрепление в Уставе 1804 г. императора Александра I. Устав, также закреплял определенные цензуры, однако они были направлены, не на ограничение свободы слова, а на ограничение злоупотреблением данной свободой. Предусматривалось правило толкования любых сомнений в пользу «сочинителя», что являлось весьма либеральным для реалий господствующего политического режима. В документе сохранялась главенствующая роль министерства просвещения, церковные книги продолжали оставаться в ведомстве Синода, цензура для иностранных изданий была отдана почтамтам³. Рассматриваемый период был ознаменован еще и тем, что в это время активно зарождается институты СМИ. Однако существуют мнения, что Александром I свобода слова устанавливалась лишь формально, а реально она была подвержена жесткой цензуре.

¹ Гелуненко В.В. Историческая составляющая становления института «свободы слова» // Актуальные проблемы становления и развития правовой системы Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов. Издается по постановлению научно-технического совета ФГБОУ ВО «СГУ им. Питирима Сорокина». 2017. С. 77-81.

² Сборник документов по истории государства и права СССР (досоветский период) / Под редакцией Т.М. Баженова. Свердловск. 1987 г. С. 39.

³ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв. М.: Аспект Пресс. 2009. С. 167.

А сам процесс ослабления цензуры приходится на период Александра II, который существенно ослабил ограничения свободы печати.

Конституционные проекты декабристов, наложили свой отпечаток на развитии свободы слова. Так, например, П.И. Пестель в «Русской правде», говорил, о том, что «...каждый гражданин имеет право писать и печатать все то, что он хочет, с тем только, чтобы его имя было на его сочинении выставлено»¹. Думается, что такая позиция по своей сущности, является очень двусмысленной, так как, на лицо высказывающиеся открыто, могла быть наложена ответственность. П.П. Шувалов подчеркивал, что «общественное мнение должно служить опорой государственной власти, иначе та нравственная сила, которая в нем заключена, может послужить основанием для проведения опасных тенденций, обернуться против действующего правительства»². Нет никакого сомнения, в том, что при грамотном правлении, власти необходимо прислушиваться к мнению народа. Примерно в этот же период, свобода слова тесно переплетается с политическими правами – правом на участие в управлении делами государства, правом на объединение. Возможно, это и повлияло на современное восприятие свободы слова, посредством политического подтекста.

Последние годы российского самодержавия были ознаменованы возникающими конфликтами. Так, в трудах А.Н. Радищева, Б.Н. Чичерина, П.И. Новгородцева, В.С. Соловьева, Н.А. Бердяева центральное место занимала идея реформирования самодержавия и продвижения страны к гражданскому обществу и правовому государству. В проекте Конституции, изданном весной 1905 года, подготовленном «Союзом Освобождения», в главе 3 «Об основных правах граждан» провозглашалась свобода каждого человека, обеспечиваемая законом. Пункт «14 указанного проекта предоставлял возможность каждому «в пределах, установленных общими гражданскими и уголовными законами, высказывать устно и письменно свои мысли, а равно обнародовать их и распространять путем печати»³. Данный конституционный проект, провозглашал тотальное упразднение цензуры во всех ее проявлениях, без возможности ее восстановления. Также, устанавливалась возможность отстаивать свою свободу посредством судебной системы, т.е. совершаемые посредством печати нарушения закона или прав отдельных лиц должны были обязательно рассматриваться в суде.

¹ Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт.-сост. А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М.: Гардарики. 2000. С. 375.

² Записка П.П. Шувалова (вторая редакция) / Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт.-сост. А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М.: Гардарики. 2000. С.489-490.

³ Проект Конституции Союза Освобождения 1905 г. / Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов / Авт.-сост. А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М.: Гардарики. 2000. С.530-531.

Однако, в дальнейшем череда революционных событий, захлестнувшая не только Европу, но и Россию тормозит развитие свободы слова. Вплоть до 1905-1907гг. в России сохранялось государственное цензурирование. Несмотря на это, число печатных СМИ росло, и государственные органы не успевали их отслеживать. Дабы урегулировать данную сферу, правительство обнародовало манифест от 17 октября 1905 года, тем самым нормативно закрепив в России свободу слова. В соответствии с данным манифестом граждане получили возможность выражать свои мысли и взгляды. Недаром период до начала Первой мировой войны считается временем расцвета русской журналистики и свободы слова¹. Также, предпринимались попытки принять Закон «О печати»², который был внесен партией кадетов в Государственную Думу первого созыва 4 июля 1906 г. Данный законопроект провозглашал полную свободу печати от цензуры. «Каждое печатное издание, исключением являлись запрещенные приговором суда произведения, согласно этому проекту, подлежало свободному и беспрепятственному распространению»³. Данное правовое предписание, должно было распространиться и на зарубежные издания. Однако в связи с роспуском Государственной Думы 7 июля 1906 г. данный проект рассмотрен не был. 3 ноября 1912 г. по инициативе партии народной свободы состоялась еще одна попытка, рассмотрения законопроекта о печати, но данная попытка также не увенчалась успехом. Несмотря на Манифест 1905 г., который провозглашал свободу слова и свободу печати, ситуация с реальным состоянием свободы слова находилась в зависимости от усмотрения администрации. Но, несмотря на рассвет русской журналистики и свободы слова в обществе назревал кризис, который привел к февральской революции 1917г., которая временно отменила цензурные ограничения, однако вскоре они были восстановлены.

Недаром время после прихода советской власти, можно считать упадком свободы слова, так как, нормативное закрепление прав и свобод в целом носило лишь декларативный характер.

Так, конституция РСФСР 1918 года носила открыто классовый характер, ее положения вообще не упоминали права и свободы человека. Так называемая «свобода мысли и слова» могла осуществляться, только провозглашая интересы пролетариата. Нормы данной конституции закрепляли применение насилия для уничтожения паразитических слоев общества. Соответственно

¹ Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв. М.: Аспект Пресс. 2009. С. 176.

²Проект закона о печати // Русский конституционализм: от самодержавия к конституционно-парламентской монархии: Сб. документов / Авт.-сост.: А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М.: Гардарики. 2001. С. 302-308.

³ См.: там же.

свобода слова изначально закреплялась в контексте цензуры, и носила фиктивный характер с точки зрения реального значения.

Что касается Конституции РСФСР 1925 г., то она также не предавала реального значения правам и свободам человека, при этом, в целом ее можно охарактеризовать как более лояльную по отношению к гражданину.

Несмотря на то, что в Конституции РСФСР 1936 года была гарантирована свобода слова и свобода печати «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя» и в Конституции 1978 года декларировалось всеобщее право на свободу слова и печати, но уже «в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя» механизм осуществления данных норм не предусматривался. Более того, действующий в то время декрет «О печати» 1917 г., национализировал печатные издания, впоследствии чего пострадала деятельность либеральных СМИ. Для осуществления контроля над СМИ создавались цензурные комитеты, которые просуществовали вплоть до распада СССР. Является очевидным, что советский период связан с упадком, тотальным ограничением и контролем свободы слова.

При том, что данная свобода в конституциях, а также в законодательстве советского периода, реально закреплялась, как фиктивная свобода, такая регламентация свободы слова была практически бессмысленной. Поскольку в тот период большинство граждан, опасались просто мыслить иначе, чем того требовала идеология, исключением явились инакомыслящие.

Даже вынужденно принятие в 1966 году «Пакта о гражданских и политических правах»¹ и «Пакта о социальных, экономических и культурных правах»², не исправило ситуацию. Советский Союз всячески отторгал, провозглашенные данными пактами права и свободы человека, исключением не стала и свобода выражения мнений. Продолжались преследования лиц, которые высказывали свои мнения в отношении действующего общественного и государственного строя, отличавшихся от господствующей идеологии.

И только после распада СССР с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. была значительно реформирована вся законодательная система Российской Федерации. Так, в действующей конституции провозглашены, и реально признаются, гарантируются каждому права и свободы чело-

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976. N 17. ст. 291. Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

века, как высшая ценности государства. В этот период, была отменена цензура, и наряду с иными конституционными правами и свободами свое достойное место получила свобода мысли и слова, формализованная в статье 29 конституции. Также, важным правовым документом, закрепляющим свободу слова, является Закон Российской Федерации № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹, который детально регулирует механизм распространения информации, т.е. свободы слова. Более того, положение о защите свободы слова получило свое дальнейшее отражение и в отраслевом законодательстве в Гражданском, Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе об Административных правонарушениях Российской Федерации.

Подытоживая вышеизложенное, обозначим, что свобода слова уже долгое время является неотъемлемой частью конституционно-правовой доктрины России. Становление и развитие института свободы слова на отечественном уровне начинается со времен правления Петра I и Александра I и продолжался вплоть до революционных событий 1917 г., в советский, период данный институт существовал лишь формально. Поэтому, правовое закрепление данного института и реальное воплощение его в жизнь в России приходится непосредственно на постсоветский период и продолжается вплоть до сегодняшнего времени.

Захаров Сергей Сергеевич,
начальник Управления судебного департамента в Белгородской области
(Белгород)

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ: СОДЕРЖАНИЕ И ОТГРАНИЧЕНИЕ ОТ СМЕЖНЫХ ПОНЯТИЙ

Данная работа посвящена содержательному сопоставлению универсального понятия правосудия (в данном случае «конституционное правосудие»), которое, кстати, ни разу не употребляется в специальном федеральном конституционном законе от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в данной формулировке²) и легализованную конструкцию «конституционное судопроизводство». Ориентирами для определения соотношения этих понятий выступают конституционные нормы, согласно которым правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом,

¹ Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1(ред. от 01.05.2019) «О средствах массовой информации» // Российская газета. № 32. 08.02.1992.

² Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2018. № 31. Ст. 4811.

а судебная власть как самостоятельная ветвь государственной власти, единственным носителем которой является суд, реализуется в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 10, ч. 1 ст. 11, ст. 18, ч. 1 и 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации)¹. Приведенные конституционные положения указывают на сопряжение рассматриваемых понятий. Наша позиция сведена к универсальности правосудия с включением в него не только судопроизводства (процессуальный аспект), но и других компонентов, в частности суда, судоустройства, статуса судьи (институциональный аспект).

Вместе с тем в юриспруденции распространена научная позиция «эксклюзивности» конституционного судопроизводства среди иных видов и его самостоятельности вне правосудия. К примеру, А.А. Ливеровский и М.В. Петров, доказывая спорность принадлежности конституционного судопроизводства к сфере правосудия, отмечают, что «...сложно распространить критерий справедливости на нормоконтроль, суть которого – аналитическая работа по созданию юридических конструкций, разрешающих задачи определения соответствия одних норм другим или по их толкованию»². Но, следуя данной логике, всем иным видам судопроизводства также необходимо отказать в принадлежности к правосудию в силу того, что нормоконтроль и указанная аналитическая работа являются необходимыми элементами правоприменительной деятельности суда по любому делу во всех сферах осуществления судебной власти³.

А.А. Ливеровский и М.В. Петров также считают, что в сравнении с другими видами судопроизводства, в конституционной разновидности якобы отсутствует спор о праве, как и содержательное наполнение принципов состязательности и равноправия сторон, неприменим критерий справедливости, исключена возможность установления юридических фактов, что в совокупности и позволяет подвергать сомнению принадлежность конституционного судопроизводства к сфере правосудия⁴.

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

² Ливеровский А.А., Петров М.В. Органы конституционного нормоконтроля как «квазисуды» // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3(15). С. 25.

³ См.: Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в механизме судебной защиты прав // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 1-5.

⁴ См.: Ливеровский А.А., Петров М.В. Органы конституционного нормоконтроля как «квазисуды» // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3(15). С. 25-27.

В качестве контраргументов можно представить следующие суждения. Все виды судопроизводства имеют существенные различия. Однако, выступая в качестве критерия для выделения относительно самостоятельных способов осуществления судебной власти, ни одно из таких различий не дает оснований для исключения какого-либо вида судопроизводства из сферы правосудия, предназначенного в российской правовой системе для обеспечения судом как единым в системе разделения властей органом судебной власти прав и свобод человека и гражданина (ст. 10, ч. 1 ст. 11, ст. 18 Конституции Российской Федерации). Именно это социальное предназначение правосудия и обеспечивается конституционным судопроизводством в своей сфере осуществления судебной власти посредством разрешения Конституционным Судом РФ публично-правовых споров. Как верно отмечает Н.С. Бондарь, сама логика и предназначение конституционного судопроизводства связаны с необходимостью разрешения конституционно-правовых споров, при этом наиболее отчетливо спорность предмета конституционного судебного разбирательства проявляется в рамках конкретного конституционного нормоконтроля¹.

Еще раз акцентируем внимание на существенных различиях понятий «правосудие» и «судопроизводство» применительно к рассматриваемой конституционной сфере. Тем более, что по данному вопросу имеется официальная позиция Конституционного Суда РФ. В Постановлении по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ конституционное судопроизводство названо специфической формой правосудия². Если интерпретировать форму как способ осуществления, проявления какого-либо действия, то логичен вывод, с точки зрения Конституционного Суда РФ, судопроизводство является способом осуществления, реализации правосудия. В этой связи мы всецело разделяем мнение В.А. Лазарева по поводу того, что правосудие – единая форма реализации судебной власти, а методы (способы) его осуществления – различные виды судопроизводства³.

Кроме того, судопроизводство и правосудие соотносимы как процесс и результат.

¹ См.: Бондарь Н.С. Конституционный Суд России: не «квазисуд», а больше, чем суд // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3(15). С. 30.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

³ См.: Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М.: Проспект, 2003. С. 48.

Давая дефиницию конституционного судопроизводства, ученые придерживаются концепции единства процессуальной деятельности и процессуально-правовых отношений (интегративной концепции)¹, которые мы идентифицируем в качестве формализованного подхода. Итак, по мнению В.А. Кряжкова и Л.В. Лазарева конституционным судопроизводством представляется урегулированная специальными процессуальными нормами совокупность процессуальных действий и правоотношений между Конституционным Судом и другими субъектами при рассмотрении и разрешении дел, связанных с охраной Конституции².

Н.В. Витрук конституционное судопроизводство представил урегулированной специальными процессуальными нормами совокупностью процессуальных отношений между судом и другими участниками судопроизводства, опосредующей последовательность их процессуальных действий, направленных на достижение объективной истины при разрешении тех или иных категорий дел в соответствии с полномочиями конституционного суда³.

С точки зрения С.А. Татаринова, конституционное судопроизводство является системой процессуальных действий и правоотношений, складывающихся между участниками конституционного судебного процесса и направленных на обеспечение реализации Конституционным Судом РФ форм судебного конституционного контроля. Еще одна дефиниция автора отождествляет конституционное судопроизводство с урегулированным специальными конституционными процессуальными нормами порядком рассмотрения и разрешения конкретных дел в компетенции Конституционного Суда РФ в рамках отправления конституционного правосудия⁴.

Как и в других видах судопроизводства, рассмотрение и разрешение дел Конституционным Судом РФ осуществляется в рамках соблюдения предусмотренной нормами права процессуальной формы. В реальности конституционное судопроизводство проявляется как судебный процесс по рассмотре-

¹ См.: Татаринов С.А. О юридической природе конституционного судопроизводства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23 / под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2005. С. 90.

² См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 147.

³ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2005. С. 305.

⁴ См.: Татаринов С.А. О юридической природе конституционного судопроизводства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23 / под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2005. С. 90.

нию и разрешению дел Конституционным Судом РФ, поэтому его также называют конституционным судебным процессом¹ или судебно-конституционным процессом².

Н.В. Витрук различает указанные термины, указывая, что собственно судопроизводство начинается с момента принятия Конституционным Судом РФ обращения к своему производству и завершается вынесением итогового решения по делу. К конституционному судопроизводству не относятся стадии обращения заявителя в Конституционный Суд РФ и исполнения решения. Такую позицию автор обосновал тем, что названные стадии совершаются без участия суда, поэтому целесообразно их охватывать понятием судебно-конституционного процесса³. С точки зрения Н.В. Витрука, конституционное судопроизводство распространяется исключительно на отношения, участником которых является Конституционный Суд РФ как орган, обладающий властными полномочиями (обязательным субъектом судопроизводства является суд). В настоящее время данная точка зрения также имеет место быть и понятие «конституционный судебный процесс» в значении процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению обращений, поступивших в Конституционный Суд РФ, содержательно шире понятия «конституционное судопроизводство». Конституционный судебный процесс в сопоставлении с конституционным судопроизводством представляется совокупностью процессуальных действий (деятельностью) Конституционного Суда РФ в лице судей и иных его сотрудников, а также других субъектов процесса и совокупностью процессуальных правоотношений между Конституционным Судом РФ и другими субъектами по поводу рассмотрения и разрешения поступивших в Конституционный Суд РФ обращений⁴.

Целесообразно привести и противоположную позицию, согласно которой, поскольку судопроизводство по своей юридической природе представляет собой юридический процесс, понятия «судопроизводство» и «конституционно-судебный процесс» рассматривают как синонимы⁵. Представляя достаточную аргументацию, данная позиция имеет право на существование, но, полагаем, заявленный вопрос все-таки требует определенности.

¹ Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в механизме судебной защиты прав // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 1-5.

² См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2005.

³ Там же.

⁴ Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в механизме судебной защиты прав // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 1-5.

⁵ Райкова Н.С. Сущность конституционного судопроизводства // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 5. С. 9-15.

С учетом приведенных рассуждений еще раз подчеркнем, что конституционное правосудие, помимо классического осуществления судебной власти в установленной форме и в определенных целях, также отличается реализацией конституционного контроля – проверкой, выявлением, констатацией и устранением несоответствия нормативных правовых актов и действий органов государственной власти нормам Конституции¹.

На наш взгляд, не отрицая многообразия доктринальных рассуждений, все-таки следует придерживаться базовых конституционных норм, согласно которым Конституционный Суд РФ является судом, функционал которого сопряжен не только с правосудием, но также специфической контрольной деятельностью. Кроме того, на основании ч. 1 ст. 118 Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, но не зафиксировано, что судом может быть реализовано только правосудие. Поэтому контрольное направление деятельности Конституционного Суда РФ, конечно, оказывает влияние на специфику его статуса, но не исключает его принадлежности судебной власти и функционала осуществления правосудия.

Иванов Сергей Александрович,
заведующий Петродворцовым филиалом
коллегии адвокатов «Санкт-Петербург»
(Санкт-Петербург)

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ДОКТРИНАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КАТЕГОРИИ «МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ»

Приступая к оценке содержательного наполнения субъективного права на медицинскую помощь, следует обратить внимание, в первую очередь, на определение понятия данного вида помощи, которое в отечественном (конституционном) праве нашло официальное нормативное выражение и, что логично, ряд предыдущих и последующих его доктринальных интерпретаций.

Так, Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинская помощь определена в качестве комплекса профильных – здоровьеподдерживающих и здоровьевосстанавливающих – мероприятий, включающих предоставление

¹ См.: Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 9.

медицинских услуг (п. 3 ст. 2), понятие которых также раскрывается в обозначенном законе на основе категории профильного вмешательства (п. 4 ст. 2)¹. Однако буквальное толкование обозначенных норм не позволяет однозначно определить характер содержания медицинской помощи, урегулированный законодателем. С одной стороны, данный вид помощи предполагает свое осуществление посредством обязательного предоставления требуемых медицинских услуг, а, с другой, – согласно формулировке п. 3 ст. 2 закона, только «медицинскими услугами» не исчерпывается, так как само определение в данном аспекте не имеет закрытого характера. В пользу такого вывода говорит и тот факт, что оказание медицинской помощи, как правило, сопровождается реализацией ряда необходимых действий, не имеющих прямого отношения к медицинским услугам. К таковым можно отнести, в частности, информирование о различных аспектах медицинской помощи или иных связанных с ее оказанием вопросах. Косвенно об этом говорит и официальное определение категории «пациент», закрепленное в рассматриваемом законе (п. 9 ст. 2). При этом иных (официальных) разъяснений относительно категории «медицинская помощь» не выявлено. В рассмотренном массиве решений Конституционного Суда Российской Федерации данный термин сущностно не раскрывался, за исключением случаев контекстного упоминания права на медицинскую помощь² или отдельных форм ее оказания³, видов⁴, без конкретного разъяснения содержания указанной категории. Соответственно, для уточнения отмеченной позиции следует обратиться к доктринальным разработкам, касающимся понятия и сущности медицинской помощи.

Следует подчеркнуть, что разнообразие научных подходов к решению данной задачи ориентировано, как представляется, на достижение цели доступной и единообразной его интерпретации, как специалистами в области права, здравоохранения и т.п., так и обычными гражданами, осуществляю-

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 07.03.2018 г.) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; <http://www.pravo.gov.ru>

² См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2004 г. № 447-О «По жалобе гражданина Кокорина Олега Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 3 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 2.

³ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 06.06.2002 г. № 115-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мартыновой Евгении Захаровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 779 и пунктом 2 статьи 782 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 1.

⁴ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 21.10.2008 г. № 953-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Давыдовой Галины Захаровны и Шерстневой Клавдии Ивановны на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 части 4 и части 5 статьи 6.3 Федерального закона "О государственной социальной помощи"» (документ опубликован не был) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85191/ (дата обращения 22.08.2018 г.).

щими сове субъективное право на медицинскую помощь. В данной связи следует согласиться с М.М. Силкиным, что узкоспециальные термины не должны массово использоваться в нормативных актах, так как это существенно осложняет их восприятие со стороны правоприменителя, как правило, не имеющего соответствующих познаний в профильной области. Однако, в том случае, «когда тот или иной специальный термин затрагивает права и свободы широкого круга лиц, закрепление четкого определения в норме закона необходимо во избежание нежелательных последствий их правоприменения»¹. Думается, данный вывод относим и к гарантированию субъективного права граждан на медицинскую помощь, вступающих в соответствующие правоотношения. Между тем, несмотря на наличие официального определения категории «медицинская помощь», в доктрине конституционного права и смежных отраслей отсутствует единообразный подход к пониманию его содержания.

Анализ выявленных научных подходов к интерпретации указанного понятия позволил систематизировать их в четыре ключевые группы.

1. Ряд авторов в данной связи поддерживают деятельностный подход, согласно которому в определении медицинской помощи должна учитываться не только цель, но и средства и методы воздействия на организм человека, что существенно расширяет диапазон оказания такой помощи, отнюдь не всегда ориентируясь на болезнь как основание соответствующего вмешательства. В данной связи под медицинской помощью предлагается понимать, к примеру, «деятельность медицинского учреждения (медицинского работника) по оказанию услуг в целях сохранения, укрепления, предупреждения, лечения либо восстановления физического и психического здоровья человека, регулирования, управления и конструирования жизнедеятельности человеческого организма с использованием всех дозволенных методов и технологий»². С указанных позиций также обосновывается включение медицинской помощи в объект регулирования конституционного права. Уточним, что данный подход предлагался еще до принятия действующего законодательства об основах охраны здоровья и был впоследствии частично реализован, хотя концепция разноаспектной (медицинской) деятельности отражения в нем не нашла.

2. Вторая группа доктринальных позиций опирается уже на Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и предлагаемое в нем определение медицинской по-

¹ Силкин М.М. Понятийный аппарат законодательства о психиатрической помощи (на примере дефиниции «психическое расстройство») // Медицинское право. 2015. № 6. С. 35-38.

² Каменева З.В. Понятие и содержание права граждан на медицинскую помощь // Адвокат. 2004. № 7. С. 17-21.

мощи в сопряжении с категорией «медицинские услуги», где первое выступает родовым понятием по отношению ко второму, и обосновывает унификационный подход. В данной связи уточняется, что ряд нормативных документов ЕврАзЭС использовал термины «медицинская помощь» и «медицинская услуга», не дифференцируя их, а принятый позже акт о правах пациента был ориентирован исключительно на медицинскую помощь как универсальную категорию. Уже это создало предпосылки унификации базовой правовой категории в области охраны здоровья личности. Соответственно, делается вывод о том, что фактически обозначенные категории в правотворческой практике не разграничиваются, а содержательный анализ заложенного в их основе медицинского вмешательства указывает на тождественность понятий «медицинская помощь» и «медицинская услуга», означающих «действия, направленные на профилактику заболеваний и восстановление здоровья гражданина»¹. Также уточнено, что признание такой тождественности необходимо ввиду системного появления комплексных отраслей права, затрагивающих вопросы охраны здоровья в целом и оказания медицинской помощи в частности. В подтверждение заявленного подхода приводится тезис о том, что такая тождественность «позволит сблизить правовую позицию лиц, получающих их как на возмездной, так и безвозмездной основе, и распространить действие законодательства о защите прав потребителей на эти обе категории»².

3. В рамках третьей группы предлагается подход по отграничению категории «медицинская помощь» от смежных – «медицинская услуга», «медицинская деятельность» и др. К примеру, приводится аргументированный вывод о том, что, несмотря на распространенную недифференцированность, «фактическое отождествление медицинской помощи и медицинских услуг не отражает природу и характер взаимоотношений между медицинской организацией и пациентом в полной мере»³. Подтверждается такой – дифференцированный – подход и в контексте доктринального осмысления специальных видов медицинской помощи: в качестве одной из ключевых характеристик первичной медико-санитарной помощи, основанной на рекомендациях Всемирной организации здравоохранения, указывается, что такая помощь «охватывает помимо здравоохранения все другие смежные секторы и аспекты разви-

¹ Помазкова С.И. О значении соотношения понятий «медицинская помощь» и «медицинская услуга» для реализации права граждан на охрану здоровья // Юридический мир. 2012. № 11. С. 35-38.

² Там же.

³ Матейкович М.С. Медицинская помощь, медицинские услуги и права потребителей // Судья. 2018. № 2. С. 38-41.

тия на национальном и общинном уровне и требует координации деятельности всех этих секторов»¹, в том числе вопросы просвещения, профилактики, планирования семьи и пр. В свою очередь анализ определений фокусных «медицинских» категорий, закрепленных непосредственно в ст. 2 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», позволил представителям заявленного подхода прийти к выводу, что медицинская помощь выступает более широким понятием по отношению к смежным конструкциям².

4. Четвертая группа, в целом поддерживающая дифференцированный подход к интерпретации категории «медицинская помощь», раскрывает ее как производную от категории «здоровье» и наделяет характером социально значимой – как основу фокусного социального института. Согласно этой точке зрения, ввиду расширения содержания понятия здоровья, инициированного Всемирной организацией здравоохранения (к примеру, посредством включения таких аспектов, как справедливость в отношении здоровья, повышение качества жизни, поддержка научных изысканий в области здравоохранения и др.) и поддержанного в рамках таких международных актов, как Всеобщая декларация прав человека (ст. 25), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 12), Европейская социальная хартия (ст.ст. 13, 30), логично претерпела трансформацию и интерпретация медицинской помощи. При этом российское законодательство, хотя и усеченно, но учитывающее фокусные международные нормы, позволяет рассматривать медицинскую помощь как комплекс мероприятий, включающий, наряду с медицинскими услугами, организационно-технические мероприятия и лекарственное обеспечение, направленные на удовлетворение потребностей населения в поддержании и восстановлении здоровья³. Данный подход непосредственно поддержан и учеными-конституционалистами. В частности, имеет место позиция, согласно которой смысл категории «медицинская помощь» опосредован ее взаимосвязью и производным характером от здоровья как конституционной ценности, что находит отражение в соответствующих конституционно-правовых нормах, призванных урегулировать позитивное содержание первой относительно здоровья каждого человека. В данной связи медицинская помощь рассматривается авторами в качестве отношений, складывающихся «в связи с объективной потребностью человека в содействии его усилиям,

¹ Романовский Г.Б. Понятие первичной медико-санитарной помощи в российском законодательстве // Медицинское право. 2011. № 6. С. 7-13.

² См., напр.: Гришаев С.П. Общая характеристика возмездного оказания медицинских услуг // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2017.

³ Комарова В.В. Социальная государственность России и право на охрану здоровья, медицинскую помощь // Право и государство: теория и практика. 2014. № 2. С. 32-38.

направленным на сохранение своего здоровья»¹. При этом в сопряжении обосновывается подход к интерпретации медицинской помощи как объективно существующего и системно развивающегося социального института².

В контексте заявленной проблематики нами фокусно поддерживаются третья и четвертая группа доктринальных подходов к определению категории «медицинская помощь». В частности, ее расширительное толкование – как минимум, относительно недопустимости отождествления с категорией медицинских услуг, – позволяет учитывать динамику развития соответствующих общественных и правоотношений, в том числе сопряженную с появлением новых видов медицинской и сопутствующих видов деятельности. А рассмотрение медицинской помощи в качестве социального института контекстно подтверждает наш тезис о перспективной институционализации помощи в системе российского права.

При этом видится закономерным вывод о том, что поддержанные подходы к пониманию сущности медицинской помощи ориентируют на аналогичную – расширительную – интерпретацию и субъективного права на медицинскую помощь, анонсированного в российской Конституции. В свою очередь конкретизирующий подход законодателя к определению как медицинской помощи – в части «открытого» характера соответствующей юридической конструкции, так и права на нее, можно признать если не оптимальным, то допустимым, позволяющим применять обоснованно расширительное толкование фокусных норм в процессе правоприменения, в том числе, в случае возникновения новых общественных отношений в области здравоохранения и сопряженных сферах (к примеру, ввиду появления актуальных форм и методов лечения, профилактики, содействия, информирования, просвещения и пр.).

¹ Тимофеев И.В., Лисовицкий Д.А. Доступность и качество медицинской помощи в Российской Федерации как конституционно значимые принципы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 31-37.

² См.: там же.

Коротков Владислав Владиславович,
аспирант кафедры конституционного и международного права
юридический институт НИУ «БелГУ»
Научный руководитель – проф. М.В. Мархгейм

ПОНЯТИЙНЫЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА НРАВСТВЕННОЕ ЗДОРОВЬЕ

В зависимости от подхода конституционное право на нравственное здоровье можно рассматривать как основу для других конституционных прав, как отдельное конституционное право, как интегративное конституционное право и как мерило или ограничитель для других прав.

Для полного понимания указанного понятия, с нашей точки зрения, следует выстроить логическую цепочку понятий, начиная с понятия нравственности как составляющего элемента, вокруг которого формируется комплексный юридический механизм, закрепляющий разрабатываемое конституционное право.

Нравственность – это внутренняя оценка человеком норм своего поведения и своих поступков с точки зрения добра. По нашему мнению, можно дать такое же определение как у понятия морали, только в контексте внутреннего состояния индивида. То есть это система жизненных принципов, взглядов, суждений, оценки людей, а также внутреннее принятие индивидом соответствующих им норм поведения, которые отражают взгляды, сложившиеся в обществе, о добре и зле, обязанностях, справедливости, достоинстве и бесчестии, похвальном и позорном, о том, что одобряется, а что отрицается обществом и в своем комплексе присущи индивиду и мотивируют его поведение в согласованности с вышеуказанными составляющими.

Стоит отметить, что Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 55 содержит понятие «нравственности»¹. По нашему мнению, такая фиксация недостаточно полная для четкого понимания объекта конституционно-правовой защиты, поскольку не позволяет оценить качественный ее уровень. Под охрану и защиту попадает не столько само явление нравственность (в любых ее состояниях и проявлениях), а именно определенный её уровень, который характеризуется как «нравственное здоровье».

Нравственное здоровье – многоуровневая и многоаспектная система, отражающая состояние сознания индивида или общества через качественную

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.constitution.ru/>

оценку присущих рассматриваемому субъекту жизненных принципов, взглядов, суждений, оценок, ценностей, а также система соответствующих им норм, которые отражают взгляды, сложившиеся для конкретно взятой оценочной единицы (страна, территория и т.д.), в определённый промежуток времени для определённой общности о добре и зле, обязанностях, справедливости, достоинстве и бесчестии, похвальном и позорном, о том, что одобряется, а что порицается обществом и в своем комплексе присуще индивиду или обществу и мотивируют его деяния (действия / бездействие) в согласовании с вышеуказанными составляющими и с отношением принятия вышеуказанных элементов в нравственном ключе и защищается и обеспечивается государством.

«Нравственное здоровье» соотносится с понятием «нравственность» как качественный показатель состояния общества в соотношении с оцениваемым состоянием.

На основании выведенного понятия «нравственное здоровье», можем определить, что же такое конституционное право на нравственное здоровье.

Конституционное право на нравственное здоровье – неотъемлемое конституционное интегративное индивидуально-коллективное право третьего поколения, определяющее юридическую возможность и меру поведения в соответствии с набором аксиологических ценностей.

Такое право закрепляет право граждан и проживающих на территории иностранцев и лиц без гражданства на такой комплекс окружающих характеристик (нормативная база, правовой режим, комплексная государственная политика, экономическое положение и другие), который способствует и обеспечивает им осознанный выбор и принятии принципов, взглядов, суждений, оценок, ценностей, а также систем соответствующих им норм (о добре и зле, обязанностях, справедливости, достоинстве и бесчестии, похвальном и позорном, о том, что одобряется, а что отрицается обществом и в своем комплексе присуще индивиду или обществу), которые отражают сложившиеся для конкретно взятой оценочной единицы (страна, территория и т.д.), в определённый промежуток времени, для определённой общности и в совокупности мотивируют его действия или бездействие в согласовании с вышеуказанными составляющими в ключе нравственных категорий и защищается и обеспечивается государством.

К общим чертам права на нравственное здоровье относятся:

- интегративность – право на нравственное здоровье не имеет текстуального закрепления в основной массе изученных Конституций, но прямо прослеживается в их «духе», поэтому на текущий момент ему присуща такая

черта, поскольку требуется совокупное толкование «духа» Конституций исходя из существующих закрепленных норм. Но даже когда законодатель дойдёт до прямой фиксации в тексте Конституции указанного конституционного права, то черта интегративности останется присуща, так как указанное право это своего рода комплексное «надправо»;

- индивидуально-коллективное право – поскольку особенности некоторых характеристик нравственного здоровья могут меняться в зависимости от общности и территории, то и указанное право присуще как отдельному индивиду, так и конкретной общности в целом;

- принадлежность к третьему поколению прав – категория коллективных прав, которые начали формироваться после Второй Мировой войны;

- емкая субъектная адресность – граждане (как проживающие на территории, так и не проживающие на территории государства), иностранцы и лица без гражданства проживающие на целевой территории или выразившие намерение к переезду на целевую территорию;

- территориальность в отношении иностранцев и лиц без гражданства и экстерриториальность в отношении граждан государства и лиц, выразивших намерение к переезду на целевую территорию;

- соответствие времени – критерии нравственного здоровья могут меняться в зависимости от взятых временных рамок;

- принятие субъектами составляющих характеристик нравственного здоровья, поскольку внутренняя борьба и противоречия уже говорят о «нравственном нездоровье», поскольку отсутствует волевой фактор, а есть только набор внешних действий, напоминающих нравственность;

- охраняемость и защищаемость государством.

Можно согласиться с Коровиной Ю.В., что нравственное здоровье общества в определенный момент развития и в определенных исторических условиях (страна, временной период) необходимо воспринимать одновременно и как равновесную, и как неравновесную биосоциальную систему¹. Таким образом, наблюдается баланс консервативного подхода и неуклонного развития общества и общественных отношений с их формализацией.

¹ Коровина Юлия Викторовна. Конституционные основы охраны нравственного здоровья населения Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Коровина Юлия Викторовна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ]. – Москва, 2009. – 184 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-12/672

Лебедь Анна Викторовна,
соискатель кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Москва)
Научный руководитель – проф. М.В. Мархгейм
(Белгород)

К ВОПРОСУ О ПРИНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ ДЕЙСТВИЙ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ

Исходя из положений Конституции Российской Федерации, изложенных в ее ч. 2 ст. 7, ст. 38, ч. 1 ст. 39, п. «ж» ч. 1 ст. 72, в России гарантирован статус детей-инвалидов. Однако до ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов система обеспечения их прав и законных интересов в Российской Федерации была не достаточно ориентирована на социализацию и интеграцию детей-инвалидов в общество.

В ратифицированной Российской Федерацией Конвенции ООН о правах инвалидов¹ инвалидность понимается как эволюционирующее понятие, результат взаимодействия, которое происходит между людьми, имеющими нарушения здоровья, и отношенческими и средовыми барьерами, препятствующими их эффективному, полному участию в жизни общества наравне с другими² его членами.

С 2012 года внутригосударственные процессы обеспечения правового положения инвалидов в России катализировались. В их числе стоит отметить: внесение в федеральное законодательство положения о недопустимости дискриминации по признаку инвалидности; законодательное закрепление прав обучающихся с ограниченными возможностями здоровья на получение инклюзивного образования; расширение перечня прав граждан, касающихся оказания паллиативной медицинской помощи; развитие ранней помощи детям от 0 до 3 лет; повышение ежемесячных выплат лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами; увеличение количества общественных организаций, занимающихся проблемами инвалидности.

На обеспечение статуса детей-инвалидов в России ориентированы положения следующих программных документов: Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до

¹ См. Федеральный закон от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» //СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2280.

² См. Конвенция о правах инвалидов (Заключена в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г.) // Бюллетень международных договоров. 2013. № 7. С. 45 - 67.

2020 г.; Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2020 гг.; Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года; Плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства.

Увы, не все цели перечисленных программных документов достижимы в обозначенные в них сроки, однако их позитивное влияние на обеспечение статуса детей-инвалидов очевидно. Например, с целью реализации положений «Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года», разрабатываются нормативные правовые акты, регулирующие оказание ранней помощи, происходит их апробация в пилотных регионах России, первыми из которых стали Республика Татарстан, Пермский край, Тульская и Свердловская области, а также Санкт-Петербург. Кроме этого, активное развитие получила профессиональная подготовка кадров в области ранней помощи, что создает предпосылки для повсеместного внедрения данной обеспечительной меры, начиная с 2020 года.

В Российской Федерации в 2018 году насчитывалось 12111 тыс. инвалидов, из них 651 тыс. человек – дети-инвалиды¹, неуклонный рост детской инвалидности в России продолжается уже несколько лет.

К сожалению, в Указе Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» отсутствуют упоминания о детях-инвалидах.

Многие дети-инвалиды после достижения 18 лет приобретают статус «инвалид с детства». В связи с этим необходима разработка реально действующей системы включения их в социум не только в детском возрасте, но и во взрослой жизни в форме стратегии в отношении детей-инвалидов как правового акта, утверждаемого Указом главы государства, что, на наш взгляд, способствовало бы повышению ее регулятивного потенциала.

Стратегию государственной политики в отношении детей-инвалидов предлагается определить как систему современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации, способствующих обеспечению правового статуса детей-инвалидов.

На наш взгляд, целесообразно выстраивать стратегию на парадигме, согласно которой инвалиды (в соответствии со своими физическими и интеллектуальными возможностями) не будут рассматриваться государством преимущественно в качестве иждивенцев, а получат возможность полноценно реализовывать свое конституционное право на труд и вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, а также выполнять обязанности в

¹ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/disabilities/#

качестве налогоплательщиков. При этом следует учитывать множество социальных, экономических, политических факторов.

Формулированию направлений стратегии регулирования статуса детей-инвалидов должно сопутствовать создание условий для реализации инвалидами права на труд как сознательной, целесообразной, созидательной физической или интеллектуальной деятельности человека, направленной на удовлетворение его материальных и духовных ценностей, развивающей его физические и духовные силы.

Плохих Александр Николаевич,

аспирант кафедры конституционного и международного права

юридического института НИУ «БелГУ»

Научный руководитель – проф. И.Н. Куксин

(Белгород)

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПАЛАТ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА СКВОЗЬ ПРИЗМУ СИНЕРГЕТИКИ

Темпы научного развития в настоящее время ускоряются с каждым днем, что является своеобразным катализатором для развития и применения различных научных подходов при изучении объектов научного исследования.

Мальцев Г.В. считал, что «правовые ситуации таковы, что они едва ли находятся в «фокусе» синергетики, но вместе с тем они не оказываются за гранью ее внимания, поскольку праву нужны новации»¹.

Так, синергетика является относительно новым методом познания и представляет собой изучение правовых явлений как сложных открытых самоорганизующихся систем, применяя в процессе изучения такие понятия как точка бифуркации, флуктуации, аттрактор. Также синергетика применяет принципы нелинейности и неустойчивости.

Некоторые ученые считают, что, применяя синергетический метод при изучении права и его институтов, можно более глубоко изучить проблемы демократизации общества и его институтов. Так, применение синергетического метода при изучении дискреционных полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации дает возможность рассмотреть данное правовое явление под иным углом, нежели применяя классические и наиболее характерные для правовой науки методы научного познания.

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права/ Г.В. Мальцев. – М.: Норма, 2007. 800 с.

Согласно синергетике, различные сложные открытые системы развиваются по универсальным законам. На этапе эволюционного развития система характеризуется неизменностью ее качества, хорошо предсказуемыми линейными изменениями. Однако внешние возмущающие удары по слабым местам системы вызывают колебания (флуктуации) – отклонения от средних значений процессов, характеризующих систему. Связи внутри системы ослабляются, происходит нарастание внутреннего неравновесия¹. С точки зрения синергетики именно неравновесное состояние приводит к порядку в системе.

Качественная специфика элементов правовой системы позволяет предположить, что процессы самоорганизации, с одной стороны, частично регулируются правом, а с другой, имманентны для права. Так, правовые нормы закрепляют лишь наиболее существенные признаки общественных отношений, допуская тем самым в известной степени самоорганизацию адресатов правовых норм. Наиболее характерным примером самоорганизации может служить правоприменительное усмотрение.

Такое правоприменительное усмотрение в рамках данной работы является усмотрение палат Федерального Собрания при осуществлении полномочий в сфере парламентского контроля (дискреция, дискреционные полномочия). Федеральный закон «О парламентском контроле»² закрепляет круг субъектов парламентского контроля, их полномочия, а также виды решений, которые парламент вправе принять по результатам осуществления мер парламентского контроля.

Само по себе существование парламентского контроля в Российской Федерации определяется отчасти тем, что в рамках механизма сдержек и противовесов при разделении государственной власти на три ветви, Федеральному Собранию Российской Федерации предоставлены полномочия для выявления нарушений закона со стороны других ветвей власти.

Рассматривая вопрос с позиции синергетики, можно сказать, что система, регулируемая правом, представляется равновесной системой, а флуктуации в виде нарушений закона со стороны органов власти, или неправильное применение закона, либо иные внешние воздействия со стороны государственных органов или общества выводят систему из равновесия. Так, возникновение неравновесного состояния является свидетельством того, что система

¹ Брежнев Д.М. Конфликты и компромиссы как детерминанты самоорганизации права: синергетический аспект. М., 2017.

² Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

начала процесс самоорганизации. Под самоорганизацией понимается способность системы к саморазвитию, посредством использования информации извне и собственных ресурсов.

В ответ на флуктуации начинают работать механизмы самоорганизации, которые проявляются в виде реализации форм парламентского контроля. Так, в случае неудовлетворительной работы Правительства РФ, Парламент вправе рассмотреть вопрос о доверии Правительству, и если бы данные механизмы воздействия носили обязательный характер для Парламента, то в ответ на флуктуации действия Парламента еще более расшатывали бы политическую обстановку в государстве, неминуемо приводя систему в точку бифуркации. Однако и при таком закреплении полномочий по применению мер парламентского контроля система может быть приведена к точке бифуркации, что может произойти под воздействием внешних факторов и благодаря внутренним процессам. В случае применения мер парламентского контроля в тот момент, когда это приводит систему в точку бифуркации, то в этот момент у системы возникает выбор возможного развития. Вблизи точки бифуркации «системы как бы “колеблются” перед определением варианта одного из путей эволюции»¹. При этом с позиции синергетики нельзя не принимать во внимание влияние случайностей на развитие тех или иных ситуаций, которые могут повлиять на выбор варианта развития.

Результатом выхода системы из точки бифуркации является так называемый аттрактор. Аттрактором в праве может быть, например, образование договора, создание судебного прецедента, формирование нормативно-правового акта. В случае применения мер парламентского контроля это может быть принятие нормативного акта, устранение выявленных нарушений законодательства, расформирование Правительства РФ, освобождение от должности или назначение на должность лиц (в рамках полномочий палат Федерального Собрания РФ, предоставленных Законом), обращение к компетентным лицам о назначении на должность или отстранении от должности, обращение в органы прокуратуры РФ. Как мы видим это не полный перечень последствий (аттракторов) применения мер парламентского контроля, однако перечислены достаточно серьезные механизмы, которые влияют на ход развития и функционирования государственно-правовой системы.

Кроме того, применяя синергетический метод исследования, один и тот же объект может быть рассмотрен как с позиции причастности к аттрактору, так и с позиции причастности к флуктуациям. При этом «вопреки устоявше-

¹ Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. – М., 1986.

муся мнению роль случайностей в формировании правовых явлений чрезвычайно велика»¹. Под влиянием случайности система может продвигаться как по пути укрепления своих структур, так и по пути их распада. Затем будущее состояние системы – аттрактор как бы притягивает, создает, изменяет ее существующее состояние.

Следует помнить, что синергетика не покрывает полноценное исследование всех проблем правоведения, а центром внимания является механизм самоорганизации сверхсложных систем. Таким образом, применяя синергетическую методологию в связке со специально научными методами можно по-новому взглянуть на уже существующие механизмы государственно-правовой системы, выявить недочеты в нормативных актах, либо обосновать существование того или иного действующего института в праве. Механизм реализации парламентом Российской Федерации дискреционных полномочий, которые проявляются не только при осуществлении парламентского контроля, но и в деятельности парламента в целом, является обширным полем для изучения с позиции синергетики.

Русаков Игорь Борисович,

соискатель кафедры теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»
(Курск)

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

«Упорядоченному бытию противостоят хаос и абсурд, то есть бытие неупорядоченное. Хаос ... – это контрпорядок, необратимое смешение элементов системы, ее разрушение. Абсурд выражает обесмысливание предметов и отношений, потерю ими прежнего смысла, короче говоря, он есть контрмысл» (Г.В. Мальцев)².

Заметим, что несмотря на значительное количество научных публикаций о юридической деятельности и ее разновидностях в современной науке наблюдается дискуссионность по этому вопросу, разноплановые и разноуровневые позиции разных авторов. В результате сложившееся положение не способствует выработке не то чтобы единого понятия, но хотя бы обобщенного

¹ Пышьева Е.А. Право как самоорганизующаяся система: дис. канд. юрид наук – М., 2015.

² Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2011. С. 542-543.

варианта определения юридической деятельности, из которого была бы понятна ее природа, сущность, роль и предназначение. Это позволило бы, как и дальнейшее исследование юридической деятельности и ее видовой конфигурации, не только прирастить научное проблеме, но и вооружить им и правоприменителя.

Здесь уместно сослаться на мнение Ю.Г. Аразамасова, который пишет следующее: «Обзор мнений и подходов к пониманию юридической деятельности показал, что понятие юридической деятельности неоднократно исследовалось теоретиками права. Однако данная тема полностью еще не закрыта, поскольку существуют различные взгляды на понятие юридической деятельности, на природу этого феномена. Вероятно, поэтому, данная тема не всегда находит место в учебниках и учебных пособиях по теории государства и права. Тем не менее, она является весьма важной для подготовки современных юристов и должна занять свое достойное место в понятийном ряду общей теории государства и права»¹.

Итак, приступим к обзору и анализу некоторых имеющихся точек зрения, связанных с темой настоящей статьи.

Прежде всего, несколько фраз относительно деятельности человеческой как таковой со ссылкой на специалиста в этой области А.Н. Леонтьева: «В общем потоке деятельности, который образует человеческую жизнь в ее высших, опосредствованных психическим отражением проявлениях, анализ выделяет, во-первых, отдельные (особенные) деятельности – по критерию побуждающих их мотивов. Далее выделяются действия – процессы, подчиняющиеся сознательным целям. Наконец, это операции, которые непосредственно зависят от условий достижения конкретной цели»². Следовательно, человеческая деятельность – это действия и операции, причем направленные на достижение определенной цели (по А.Н. Леонтьеву – целеобразование).

В своей монографии, посвященной исследованию института контроля, В.П. Беляев охарактеризовал человеческую деятельность как: а) совокупность действий, объединенных общей целью и выполняющих определенную общественную функцию; б) особый способ существования человека, развитие его жизненных сил и способностей; в) особое свойство человека, специфический способ его жизненной активности путем взаимодействия со средой в целях создания условий для своего существования³.

¹ Аразамасов Ю.Г. Природа юридической деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 3-9. С. 38.

² Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. М., 2004. С. 85.

³ См.: Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. С. 6.

В работе, посвященной сущности управления, Г.В. Атаманчук говорит о деятельности как о проявлении физических способностей человека приспособляться, созидать, изменять, использовать и преобразовывать природную и социальную среду своего обитания¹.

Это в полной мере относится и к юридической деятельности, которая всегда осуществляется путем действий и операций (процессов) и имеет собственное целеполагание (пока, в общем виде – рассмотрение и разрешение юридических дел в соответствующей процессуальной форме²).

По этому поводу С.Г. Соловьев, Н.М. Гладких пишут: «Юридическая деятельность всегда выступает как целесообразная деятельность. Ее цели и задачи определяют характер деятельности, субъективный состав, выбор и использование средств, способствуют достижению цели и выполнения задач, направляют действия её субъективных участников. Как разновидность социальной деятельности юридическая деятельность – есть материальный процесс, направленный на удовлетворение общественных и личных интересов, она служит важным средством решения задач и выполнения функций, стоящих перед обществом и государством в целом, отдельными организациями и личностями. Выдвижением на передний план материального признака юридической деятельности подчеркивается ее юридическая природа, т.е. преобразование общественных отношений с помощью юридических норм и правовых средств»³.

Юридическая деятельность представляет собой сложную, высокоорганизованную и динамическую систему, органически включенную в социально-политический и правовой механизм общества. Юридическая деятельность, как один из видов человеческой деятельности, изменяется, совершенствуется и функционирует вместе с развитием общественных отношений, которые она обслуживает и преобразует.

Юридическая деятельность представляет собой разновидность социальной деятельности. Включенная в сферу правового регулирования социальная деятельность получает несколько иные политико-юридические свойства и качества, позволяющие рассматривать ее в качестве самостоятельного вида деятельности.

¹ См.: Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учебное пособие для вузов. М., 2006. С. 13.

² О процессуальной форме см. подробнее напр.: Беляев В.П. Сорокина В.В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики: монография. М., 2011.

³ Соловьев С.Г., Гладких Н.М. Задачи и функции юридической деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2005. № 8. С. 140.

Отметим, что в юридической науке существует множество определений юридической деятельности. В свое время В.Н. Кудрявцев определял ее как «правовое поведение должностных лиц»¹.

Б.И. Пугинский под правовой деятельностью предлагал понимать «... совокупность действий Советского государства в лице его органов, иных социалистических организаций и граждан в связи с созданием и реализацией юридических норм, использованием других правовых рычагов при решении экономико-социальных задач»².

М.Ф. Орзих юридической деятельностью считал социальную активность, с помощью которой достигается опосредованный правом результат³.

Современный автор С.Н. Назаров дает следующее определение юридической деятельности: «Под юридической деятельностью следует понимать нормативно регламентированную систему последовательно осуществляемых субъектом права в установленных процессуальных формах действий, операций и способов, а также используемых средств, направленных на достижение правовых целей»⁴.

По мнению Д.Ю. Шапсугова: «Юридическая деятельность есть проявление воли субъекта права или обязанности, направленной на удовлетворение правовой цели, под которой в плане юридической деятельности понимается формирование и осуществление прав и полномочий, исполнение обязанностей»⁵.

С.О. Рубченко под юридической деятельностью понимает «позитивные действия и операции, осуществляемые государственными органами, должностными лицами и уполномоченными ими общественными объединениями и гражданами, направленные на достижение с помощью правовых средств социально-значимых целей для удовлетворения индивидуальных и общественных потребностей и интересов»⁶.

Обзор мнений и подходов к пониманию юридической деятельности показал, что понятие юридической деятельности неоднократно исследовалось теоретиками права. Однако данная тема полностью еще не закрыта, поскольку существуют различные взгляды на понятие юридической деятельности, на природу этого феномена. Вероятно, поэтому, данная тема не всегда находит

¹ Кудрявцев В.Н. Право и поведение: норма и патология. М., 1982. С. 148.

² Пугинский Ю.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 17.

³ Орзих М.Ф. Право и личность. Киев, Одесса, 1978. С. 127.

⁴ Назаров С.Н. Теоретико-правовые основы юридической деятельности контрольно-надзорных органов в условиях формирования правового государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000.

⁵ Шапсугов Д.Ю. Теория права и государства. Ростов н/Д., 2003. С. 34.

⁶ Рубченко С.О. Процессуально-правовой режим юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 6.

место в учебниках и учебных пособиях по теории государства и права. Тем не менее, она является весьма важной для подготовки современных юристов и должна занять свое достойное место в понятийном ряду общей теории государства и права.

Скороходов Сергей Сергеевич,

аспирант кафедры конституционного и международного права

юридического института НИУ «БелГУ»

Научный руководитель – проф. М.В. Мархгейм

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСТВЕННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Субъектами реализации общественно-институциональных гарантий свободы совести и вероисповедания выступает широкий спектр коллективных образований международного, федерального, регионального и местного характера. Струсь К.А. в своём диссертационном исследовании приходит к выводу о том, что общественные гарантии обеспечения законности представляют собой систему мер, осуществляемых отдельными гражданами и их коллективными образованиями, направленных на точную реализацию нормативно-правовых актов¹. В данном случае можно заметить, что работа общественных структур, направленная на реализацию и защиту свободы совести и вероисповедания, должна представлять собой не стихийный, а планомерно осуществляемый процесс, включающий в себя ряд взаимосвязанных условий. В связи с этим можно выделить два вектора деятельности данных организаций. Первый вектор предусматривает формирование нравственной и правовой культуры, доктрин, которые способствуют формированию соответствующего благоприятного состояния для реализации данной группы прав человека. Сюда можно отнести предупредительную, профилактическую и воспитательную деятельность. Вторым вектором представляет собой непосредственное участие общественных структур в обеспечении законности. Сюда относится деятельность по защите своих прав, выяснению фактов правонарушений, злоупотреблений, противозаконных действий, привлечению к ним вни-

¹ Струсь К.А. Гражданское общество: понятие и проблемы становления в России // Научные труды №1. Серия Юридические науки. Пятигорск, 2002. С. 37.

мания общественности, а также официальных инстанций в целях их дальнейшего устранения. В теории права существует широкая классификация коллективных образований по типу организационно правовой формы, территориальному принципу, видам способов легализации, но мы не будем останавливаться на более подробном разборе данной классификации и перейдем непосредственно к анализу существующих форм коллективных образований по степени масштаба их деятельности, чей предмет интересов затрагивает вопросы свободы совести и вероисповедания. В первую очередь необходимо начать исследование с рассмотрения наиболее масштабных образований. В данном случае внимания заслуживает позиция, высказанная Ю.М. Колосовым и Э.С. Кривчиковым в своём учебном пособии по международному праву: «В современных международных отношениях все определеннее проявляет себя религиозный фактор, связанный с непосредственным участием в мировой политике различных религиозных объединений и организаций. Сегодня международные религиозные объединения можно назвать активными участниками международных отношений»¹. Также по данному вопросу высказал мнение М.С. Павловнин, «Существующие на данный момент стратегии реакции на актуальные вызовы современности разнообразны и варьируют от конструктивных, положительно влияющих как на межконфессиональные, так и на международные и внутригосударственные социальные отношения, до весьма деструктивных, ведущих к дестабилизации и кризисам в локальных и региональных масштабах»². Вопрос общественно-институциональных гарантий свободы совести и вероисповедания, а в частности порядок их реализации на различных уровнях является актуальной проблемой юридической науки. Исторический генезис развития человеческой рефлексии приводит в результате либо к культурному универсализму, либо культурному релятивизму. По этой причине современные религиозные объединения реагируют на государственные и международные события, что в результате приводит либо к появлению созидательных форм, которые в последствии отображаются в нормативных документах, съездах и других мирных формах согласования либо появлению деструктивных форм от разжигания меж расовых и межрелигиозной ненависти вплоть до экстремистских реакций в том числе терроризму. В данном случае З.Ш. Матчанова отмечает: «Невероятно опасными являются процессы, ко-

¹ Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. Международное публичное право. – М. «Международные отношения» 2000, 8, с. 409

² Павловнин М.С. Взаимодействие религии и политики в современном политическом пространстве // Вестник Томского государственного университета 2012. №359. С. 45.

торые демонстрируют то, что насилие (в том числе террористическое) является распространившейся формой отстаивания народами своей национальной, этнической, религиозной идентичности»¹.

Одним из основных условий функционирования механизма реализации прав и свобод человека и гражданина в России является совокупность гарантий данных прав, имеющих различную юридическую природу. Справедливым является утверждение, что экономические, политические и духовные предпосылки сами по себе не являются основаниями для реализации прав и свобод личности. Форму гарантий они приобретают через юридическую форму и организационные усилия государства и общества. Отсюда и происходит выделение гарантий прав и свобод человека с позиций системы зафиксированных в законодательстве норм либо с позиций организации институтов эти гарантии реализующих. По средствам деятельности различных институтов происходит создание условий обеспечения возможности реализации прав человека и гражданина, а в частности свободы совести и вероисповедания. Государственная политика в сфере свободы совести и вероисповедания в современной России осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях в тоже время её конституционно-правовой основой выступают нормы международного права, помимо норм внутригосударственного права, что обуславливает необходимость реальной оценки состояния и динамики развития юридических гарантий свободы совести и вероисповедания как во внутригосударственном, так и международно-правовом поле.

Под общественно-институциональными гарантиями свободы совести и вероисповедания мы подразумеваем систему общественных институтов, и созданных вокруг них общественных отношений, призванных обеспечивать реализацию, охрану и защиту прав граждан на свободы совести и вероисповедания. Выяснение вопроса о роли общественных институтов в сфере защиты и реализации свободы совести и вероисповедания имеет не только теоретическое, но и прикладное значение. В первую очередь, реальная оценка состояния такой системы необходима государству для формирования наиболее эффективных отношений с институтами их реализующих.

¹ Матчанова З.Ш. Терроризм как угроза международной безопасности в глобализирующемся мире // Система ценностей современного общества. 2008. № 4. С. 236.

Сушков Павел Алексеевич,
аспирант кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
Научный руководитель – проф. М.В. Мархгейм
(Белгород)

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА ВЫЕЗДА ГРАЖДАН ИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из проявлений конституционного права на свободу передвижения является право покидать территорию государства. Так, в соответствии со ч. 2 ст. 27 Конституции России¹, «каждый имеет право свободно выезжать за пределы Российской Федерации». Ни контекстно, ни прямо нет указаний на какие-либо ограничения в реализации данного права. При этом есть общее правило ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Подобные положения содержатся в п.п. 2 и 3 ст. 2 Дополнительного Протокола № 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод².

Традиционно конституционные нормы конкретизируются законодательно и на подзаконном уровне. Это касается и указанного конституционного права. Так, Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³ перечислены основания временного ограничения конституционного права на выезд из страны. К ним относятся случаи, когда гражданин России не выполнил обязанность по несению военной или альтернативной службы, является подозреваемым, привлечен в качестве обвиняемого, либо осужден за совершение преступления, уклоняется от исполнения наказания, наложенного на него судом, сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из страны, признан

¹Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС КонсультантПлюс.

²Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. От 13.05.2004) // СПС КонсультантПлюс.

³Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"(ред. от 17.06.2019) // СПС КонсультантПлюс.

несостоятельным (банкротом), либо проходит государственную службу (работает) в органах федеральной службы безопасности (ст. 15).

Помимо названных ограничений указан и доступ гражданина к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, при условии заключения им трудового договора (контракта), предполагающего временное ограничение права на выезд из Российской Федерации на срок, не более пяти лет со дня со дня последнего ознакомления с указанными сведениями, при этом предусмотрен механизм продления срока ограничения до десяти лет. В подспоре данному закону выступают законы Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»¹ и «О государственной тайне»², постановления Правительства, приказы, регламенты и иные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, имеющие в ряде случаев определенный статус «для служебного пользования» (ДСП).

Ограничение права на выезд, связанное с доступом, скажем, «к государственной тайне» может быть введено «временно»; в отношении российского гражданина, получившего допуск к государственной тайне; для достижения общественно значимых целей.

Гражданин, который считает, что его право на выезд из Российской Федерации подверглось необоснованному ограничению, имеет право обобщаться с жалобой в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны, образуемой в порядке, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г.³, или в суд. При этом в правозащитных целях и когда исчерпаны внутригосударственные механизмы для этого, конституционно предусмотрено право граждан обращаться в межгосударственные органы (ч. 3 ст. 46). Ратификация Россией Конвенции 1950 г. открыла для российских граждан доступ к Европейскому Суду по правам человека (ЕСПЧ), которым они активно пользуются, в том числе в защиту своего права на выезд из России.

Так, в Постановлении ЕСПЧ от 21 декабря 2006 г. «Дело «Бартик против Российской Федерации»⁴, была исследована обоснованность ограничения права заявителя на выезд из Российской Федерации после окончания срока действия контракта (договора), предполагающего указанное ограничение в

¹ Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018) // СПС КонсультантПлюс.

² Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 29.07.2018) // СПС КонсультантПлюс.

³ Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 29.12.2018) // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Постановление Европейского Суда по правам человека от 21 декабря 2006 г. Дело «Бартик (Bartik) против Российской Федерации» (жалоба № 55565/00) // СПС Гарант

течении пяти лет со дня последнего ознакомления с документами, содержащими сведения, относящиеся к государственной тайне с учетом положений статьи 2 Дополнительного Протокола № 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судом была определена возможность существования указанного ограничения, соответствие закону наложенного ограничения, решен вопрос о преследовании такого ограничения законной цели. Однако, в рамках решения вопроса о том, было ли такое ограничение «необходимо в демократическом обществе», суд пришел с следующим выводом: «российское законодательство, регулирующее поездки за границу лиц, осведомленных о государственной тайне, устанавливает чрезмерное ограничение на их право выезжать из России независимо от цели выезда. Соответственно, объем рассмотрения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны и национальных судов сводился к формальному вопросу о том, являлась ли информация, к которой заявитель имел доступ во время его работы «...» все еще секретной. Ими не рассматривался вопрос о том, было ли ограничение права заявителя на выезд за границу в частных целях все еще необходимым для достижения законной цели, которой оно было направлено служить, и могла ли менее строгая мера ограничения быть применена».

В своем решении Европейский Суд по правам человека подчеркнул недопустимость формального подхода при решении вопроса об ограничении права выезда граждан, имевших допуск к государственной тайне.

Подобную правовую позицию занял и Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июня 2012 г. № 14-П¹, указав при этом, что ограничение права выезда должно отвечать требованиям необходимости и соразмерности. Также суд подчеркнул, что указанное ограничение носит временный характер, не является абсолютным и обязательным и, следовательно, «не обуславливается наличием одного лишь основания – осведомленности лица о соответствующих сведениях». При этом Конституционный Суд, выявив конституционно-правовой смысл положений об ограничении прав граждан на выезд из Российской Федерации, признал его общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации, в представленных выше решениях, указали на

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2012 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко» // СПС КонсультантПлюс.

необходимость при рассмотрении вопроса об ограничении права выезда, учитывать характер конкретной информации, составляющей государственную тайну и степень ее секретности на момент принятия решения, а также оценивать цели выезда и другие обстоятельства, наличие которых позволяет сделать вывод о допустимости применения указанного ограничения.

В данной связи целесообразно акцентировать мнение профессора Мальцева Г. В., что если: «исходить из известного положения о том, что по форме норма есть должное, нечто вполне автономное по отношению к существу, то с содержательной стороны она, конечно, представляет собой явление социальное, возникающее в точке пересечения множества потребностей, желаний, интересов и т.д. Последние стоят за каждой нормой, присутствуют в ней явно, открыто либо выступают под различными «масками», определяющимися в ходе борьбы, согласования интересов, достижения компромиссных решений»¹. Опираясь на данную позицию, можно сделать вывод о том, что Конституционный Суд в указанном выше постановлении выявил конституционно-правовой смысл положений, допускающих возможность ограничения права выезда граждан из страны, определив основные направления в «согласовании интересов» и «достижении компромиссных решений» при рассмотрении вопроса о введении ограничений.

Таким образом, при определении возможности ограничения прав граждан на выезд из Российской Федерации, должны приниматься компромиссные решения, сочетающие в себе баланс частных и публичных интересов, с учетом конкретных обстоятельств рассматриваемого дела. Излишний формализм в данном случае может приводить к необоснованному ограничению прав граждан.

¹ Мальцев Г. В. Социальные основания права. – М.: Норма, 2007. С. 28.

Сушков Андрей Васильевич,
соискатель кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»

КОРРЕКЦИЯ СТАТУСА АДРЕСАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕШЕНИЯМИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Решения Конституционного Суда Российской Федерации в совокупности с иными источниками права оказывают влияние на формирование в России конституционно-правового института государственной поддержки. В этой связи данное исследование посвятим аналитике решений Конституционного Суда Российской Федерации, адресованных некоторым субъектам в связи с государственной поддержкой.

В числе таких конституционно-определенных адресатов государственной поддержки, которые обращается в Конституционный Суд РФ – лица, подпадающие под действие Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (далее – Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ)¹.

Примером тому служит Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 1926-О1², в котором обжалуется определение застрахованного лица и его право на получение государственной поддержки формирования пенсионных накоплений.

Конституционный Суд РФ, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению так как не может рассматриваться в качестве нарушающей конституционные права несовершеннолетнего ч. 1 ст. 12 указанного Федерального закона, поскольку ее положения (о круге лиц, имеющих право претендовать на государственную поддержку формирования пенсионных накоплений в рамках государственной программы софинансирования формирования пенсионных накоплений и нормативном сроке, в течение которого застрахованное лицо вправе вступить в

¹ Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // Российская газета. 2008, 6 мая.

² Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 1926-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ведешинной Светланы Анатольевны на нарушение конституционных прав ее несовершеннолетнего сына Ведешина Федора Евгеньевича пунктом 1 статьи 2 и частью 1 статьи 12 Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // Документ опубликован не был; www.garant.ru

программу государственного софинансирования формирования пенсионных накоплений) направлены на реализацию пенсионных прав граждан и способствуют повышению уровня их пенсионного обеспечения.

Разрешение же вопроса о включении несовершеннолетних неработающих граждан в систему обязательного пенсионного страхования связано с внесением соответствующих изменений в действующее правовое регулирование, что в полномочия Конституционного Суда РФ не входит.

В Федеральном законе от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ также подвергалась обжалованию ч. 2 ст. 3, в соответствии с которой застрахованное лицо, вступившее в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и осуществляющее их уплату, вправе прекращать либо возобновлять уплату указанных взносов, а также определять их размер.

По мнению заявителя, нарушение прав, закрепленных в ст. 18 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, оспариваемым законоположением, вступившим в 2009 г. в указанные правоотношения, состоит в том, что им не предусмотрена возможность возврата уплаченных сумм страховых взносов до наступления установленных пенсионным законодательством страховых случаев.

В правоотношения по обязательности пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии граждане вступают добровольно, самостоятельно принимая такое решение на основании действующего правового регулирования. Как следует из жалобы, заявитель полагает, что механизм добровольного участия граждан в данных правоотношениях должен предусматривать возможность не только прекращения уплаты дополнительных взносов, но и возврата ранее уплаченных сумм до наступления установленных пенсионным законодательством страховых случаев. Однако разрешение данного вопроса связано с внесением изменений в действующее законодательство и к компетенции Конституционного Суда РФ не относится¹.

Еще одним адресатом, получающим государственную поддержку, являются инвалиды. И в практике Конституционного Суда РФ обнаружено Определение Конституционного Суда РФ от 20 марта 2014 г. № 606-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Полина Владимира Христофоровича на нарушение его конституционных прав абзацем седьмым пункта

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 1010-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дмитриева Анатолия Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // Документ опубликован не был; www.garant.ru

1 Указа Президента РФ «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов»¹.

В своей жалобе в Конституционный Суд РФ гражданин В.Х. Полин оспаривает конституционность абз. 7 п. 1 Указа Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов», согласно которому инвалиды I и II групп обслуживаются вне очереди на предприятиях торговли, общественного питания, службы быта, связи, жилищно-коммунального хозяйства, в учреждениях здравоохранения, образования, культуры, в юридических службах и других организациях, обслуживающих население, а также пользуются правом внеочередного приема руководителями и другими должностными лицами предприятий, учреждений и организаций.

Как считает заявитель, оспариваемая норма противоречит ст. 7 российской Конституции, так как позволяет правоприменительным органам не предоставлять инвалидам права приема их руководителями и другими должностными лицами предприятий, учреждений и организаций в любое удобное для инвалидов время.

Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы, поскольку разрешение вопроса о предоставлении инвалидам права приема должностными лицами в удобное для инвалидов время, в том числе в неприемные дни и часы и без предварительной записи, не относится к его полномочиям.

Конституционно-определенной категорией государственной поддержки являются и пожилые люди. Была обнаружена судебная практика и применительно к данной категории.

В своем запросе в Конституционный Суд РФ Юрьев-Польский районный суд Владимирской области попросил признать не соответствующей Конституции РФ ч. 5 ст. 29 Федерального закона от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», в соответствии с которой не подлежат приватизации жилые помещения муниципального жилищного фонда социального использования, предназначенные для граждан пожилого возраста и инвалидов. По мнению заявителя, отнесение предоставленных лицам пожилого возраста и инвалидам квартир в неспециализированных типовых жилых домах муниципального фонда к муниципальному жилищному фонду социального использования, а значит, к не подлежащим приватизации ставит этих лиц в неравное положение с лицами, получившими квартиры в таких же домах в общем порядке и имеющими право на их приватизацию по российскому законодательству.

¹ Документ опубликован не был; www.garant.ru

Конституция РФ закреплено право каждого на жилище (ст. 40) и право иметь в частной собственности имущество (ст. 35). Указанными конституционными положениями не препятствуется отнесение части муниципальной жилой площади к не подлежащему приватизации жилищному фонду социального использования, жилые помещения которого предназначены для заселения лицами пожилого возраста и инвалидами¹.

Однако определение законодателем круга объектов, не подлежащих приватизации, нельзя расценивать как ограничение прав и свобод личности только в том случае, если обстоятельства, опосредующие особенности правового режима жилья, прежде всего целевое назначение, исключают возможность передачи жилого помещения в частную собственность.

Поэтому законодательное отнесение жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования, предназначенных для граждан пожилого возраста и инвалидов, к объектам, которые не подлежат приватизации в связи со специальным целевым назначением, требует судебной проверки фактов, обосновывающих в каждом конкретном случае распространение на то или иное жилое помещение особого правового режима. В ходе такой проверки судам требуется исходить не только из формального решения о целевом назначении данного помещения, но и из практики и перспектив его целевого использования, наличия соответствующей инфраструктуры, единства статуса жилого фонда социального использования, волеизъявления граждан пожилого возраста и инвалидов на предоставление им жилых помещений из фонда социального использования при заключении с ними соответствующих договоров жилищного найма и т.д. Реальная судебная защита права частной собственности на жилое помещение не может быть обеспечена без учета указанных фактических обстоятельств.

Таким образом, проверка обоснованности в каждом конкретном случае ограничения права гражданина на приватизацию жилого помещения осуществляется судами общей юрисдикции².

Рассмотренные и приведенные в работе определения Конституционного Суда РФ, не являются исчерпывающими применительно к тематике государственной поддержки конституционно-определенных субъектов. Вместе с

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

² Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 1999 г. № 229-О «По запросу Юрьев-Польского районного суда Владимирской области о проверке конституционности части пятой статьи 29 Федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3.

тем, их роль в правовом регулировании заявленного института сложно переоценить. Они способствуют:

- выявлению правовых норм, которые исходя из мнения граждан-заявителей, являются несовершенными в правоприменительном процессе, опосредующем государственную поддержку;

- выявлению ошибок, допущенных судами общей юрисдикции и повлекших за собой последующее обращение в Конституционный Суд Российской Федерации;

- формулированию направлений решения проблемы (разрешения спорной ситуации) судебным или законодательным способами.

- систематизации случаев, исключающих возможность обращения в Конституционный Суд РФ в связи с отсутствием у него компетенции по решению определенных вопросов.

Тульнев Михаил Анатольевич,

аспирант кафедры конституционного и международного права

юридического института НИУ «БелГУ»

Научный руководитель – проф. М.В. Мархгейм

(Белгород)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАПРЕТ ЦЕНЗУРЫ: ОПЫТ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Интерес к тематике цензуры в современном государстве постоянно растет в связи с постулированием вступления цивилизации в информационную стадию развития – возникновения нового типа общества – информационного¹. Необходимость разрешения проблем, связанных с цензурой в информационном пространстве, опосредует обращение к правовой стороне вопроса, в том числе, сравнительно-правовому аспекту. В рамках данной работы рассмотрим конституционное регулирование запрета цензуры в странах Восточной Европы.

Сделаем ремарку, что среди проанализированных норм искомые положения не обнаружены в конституциях Боснии и Герцеговины, Венгрии, Польши и Словении.

Оставшиеся конституционные нормы условно могут быть разделены на две группы. В первые из них нами предложено разместить конституции,

¹ См., например: Мамедов А.К. Информационное общество: новая онтология социального неравенства // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2014. № 2. С. 187-198 и др.

включившие положения о запрете цензуры в отношении средств массовой информации (односторонний подход).

Так, Конституция Албании в Главе II «Свободы и права личности» содержит ст. 22, в соответствии с которой запрещена предварительная цензура средств массовой информации (ч. 3)¹.

Подобным юридико-техническим образом формализован исследуемый запрет в Конституции Литвы. В главе 3 «Общество и государство» отражен запрет цензуры массовой информации (ст. 44)².

В данную же группу включена Конституция Болгарии, ее Главе 2 «Основные права и обязанности граждан» отмечено, что печать и другие средства массовой информации свободны и не подлежат цензуре (ч. 2 ст. 40)³.

Во вторую группу размещены конституции, нормы о запрете цензуры в которых сформулированы универсально, без привязки к средствам массовой информации, но в связи установлением или гарантированием свободы слова (всесторонний подход).

Так, в ст. 100 Конституции Латвии универсальный запрет цензуры включен в норму о свободе слова каждого в связи с получением, владением и распространением информации, высказыванием своих взглядов (Глава 8 «Основные права человека»)⁴.

Содержательно и конструктивно похожа на представленную выше норма ст. 45 Конституции Эстонии (Глава 2 «Основные права, свободы и обязанности»). В соответствии с ней каждый имеет право свободно распространять идеи, мнения, убеждения и иную информацию устно, печатно, изобразительным или иным способом. В заключении нормы определено, что цензура отсутствует⁵.

В одном ряду с перечисленными может стоять положение ст. 30 Конституции Румынии с ремаркой о том, что терминологически речь идет не о свободе слова, а о свободе выражения мысли, мнений или верований и свободе любого рода творчества посредством речи, письма, образов, звуков или

¹ Конституция Республики Албания от 21 октября 1998 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=104> (дата обращения 10.06.2019 г.).

² Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=115&page=3> (дата обращения 10.06.2019 г.).

³ Конституция Республики Болгарии от 13 июля 1991 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=120> (дата обращения 10.06.2019 г.).

⁴ Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. // <https://www.cvk.lv/pub/public/29171.html> (дата обращения 10.06.2019 г.).

⁵ Конституция Эстонской Республики принята на референдуме 28 июня 1992 г. // http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm (дата обращения 10.06.2019 г.).

любыми другими способами общения (Часть II «Основные права, свободы и обязанности»)¹. При этом цензура любого рода запрещена.

Далее отметим формализацию запрета цензуры в ст. 16 Конституции Македонии (II. Основные свободы и права человека и гражданина; 1. Гражданские и политические свободы и права), посвященной гарантированию:

- свободы слова, публичного выступления, информирования общественности и свободного учреждения средств массовой информации;
- свободного доступа к информации, свобода получения и распространения информации;
- права ответственности средств массовой информации;
- права средств массовой информации на исправление ошибок.
- право средств массовой информации на защиту источника информации².

Своеобразный микс представляют нормы конституций Словакии, Хорватии и Чехии, структурно состоящие из формализации гарантирования свободы слова и право на информацию (ч. 1 ст. 26 Конституции Словакии³ и ч. 1 ст. 17 Конституции Чехии⁴), а также свободы мышления и выражения мысли (ст. 38 Конституции Хорватии⁵).

Во второй их части закреплено право выражать свои мнения устно, письменно, в печати, посредством изображения или иным способом, а также свободно собирать, воспринимать и распространять идеи и информацию независимо от границ государства.

Кроме того, в конституции Словакии рассматриваемая норма дополнена положениями о том, что издание печатной продукции не требует предварительного разрешения; предпринимательство в сфере радиовещания и телевидения может быть обусловлено разрешением государства.

В заключительной части разбираемых норм обозначен запрет цензуры. В Конституции Хорватии с пояснением в отношении права журналистов на свободу распространения и доступа к информации.

¹ Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=111> (дата обращения 10.06.2019 г.).

² Конституция Республики Македония от 17 ноября 1991 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=113> (дата обращения 10.06.2019 г.).

³ Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. // <http://pandia.ru/text/77/352/37184.php> (дата обращения 10.06.2019 г.).

⁴ Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=106> (дата обращения 10.06.2019 г.).

⁵ Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. // <http://mspa7520.ru/konstituciya-respubliki-horvatiya> (дата обращения 10.06.2019 г.).

Подытоживая, отметим, что конституции, которые формализовали запрет цензуры, соответствуют теоретическим представлениям о демократическом государстве и гарантировании в нем прав и свобод личности. Тем более, что все рассмотренные нормы размещены в главах, посвященных правам и свободам человека и гражданина, а с юридико-технических позиций аффилированы субъективным правом / свободой или же гарантией.

Чистюхина Мария Викторовна,
аспирант кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
Научный руководитель – проф. М.В. Мархгейм
(Белгород)

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКАЯ И СОДЕРЖАТЕЛЬНАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОБЯЗАННОСТИ ПЛАТИТЬ ЗАКОННО УСТАНОВЛЕННЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ

«Право есть, в сущности, норма, специфическое содержание, языковым выражением которого является суждение о должном. Смысл нормы в том, чтобы нечто должно быть применительно к поведению людей в определенное время и при определенных обстоятельствах... Норма-должное не является истинной или неистинной, но только действительной или недействительной» (Г.В. Мальцев¹)

Конституционная норма ст. 57 об обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы², как и иные российские конституционные установления об обязанностях коррелирует с ч. 1 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.³ В соответствии с ней каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

Использование в ст. 57 формулировки «каждый» указывает на распространение данной обязанности на граждан России, на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые являются налогоплательщиками. При этом разнится порядок уплаты налогов этими категориями лиц: граждане России чаще

¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 546.

² Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 85.

³ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Российская газета. 1995, 5 апреля.

уплачивают налоги самостоятельно, а иностранные граждане, как правило, уплачивают налоги через налогового агента – российское лицо.

Добросовестное исполнение налоговой обязанности в значительной мере влияет на выполнение государством своей социальной роли, иных видов деятельности, охраны суверенитета, обороноспособности, в чем реально заинтересован и каждый гражданин.

Конституционную обязанность платить законно установленные налоги и сборы отличает публично-правовой характер, что было зафиксировано в одном из решений Конституционного Суда РФ. Так, данная конституционная обязанность имеет особый публично-правовой, а не частноправовой (гражданско-правовой) характер, что обусловлено публично-правовой природой государства и государственной власти, по смыслу ст.ст. 1, 3, 4 и 7 Конституции Российской Федерации¹.

Конституционный Суд России неоднократно подчеркивал значение обязанности по уплате налогов. Например, в его Постановлении от 23 декабря 1997 г. № 21-П отмечено, что «налоги являются важнейшим источником доходов бюджета, за счет которого должны обеспечиваться соблюдение и защита прав и свобод граждан, а также осуществление социальной функции государства (ст.ст. 2 и 7 Конституции России). Без поступлений в бюджет налоговых платежей невозможно финансирование предприятий, выполняющих государственный заказ, учреждений здравоохранения, образования, армии, правоохранительных органов и т.д., а, следовательно, также выплат заработной платы работникам бюджетной сферы»².

В связи с отсутствием легального определения обязанности по уплате налогов, в юридической науке по данному вопросу высказаны многочисленные мнения.

Так, Т.Ю. Сащихина использует формулировку «налоговая обязанность» и понимает под ней вид публично-правовой обязанности, которая носит конституционный характер; возникает, приостанавливается и прекращается на основаниях, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, и представляет собой меру должного поведения налогоплательщика, заключающуюся в необходимости самостоятельно, своевременно, в полном объеме

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5930.

уплатить налог, обеспеченную применением принуждения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения налогоплательщиком обязанности¹.

В аспекте содержания к приведенному близко определение Д.А. Смирнова, но применительно к понятию обязанности по уплате налогов, которая представляется закрепленной в конституционно-правовых нормах и регламентированной законодательством о налогах и сборах мерой юридически необходимого поведения субъекта, детерминированной публично-правовым характером налоговых правоотношений и установленной для удовлетворения интересов государства в целом².

Обращаются к понятию «налоговая обязанность» и иные авторы, предлагая идентифицировать его со всей системой обязанностей налогоплательщика, связанной с уплатой налогов³ либо как категорию, объединяющую вообще все обязанности (обязанность по уплате налога и иные обязанности, установленные налоговым законодательством). В.А. Парыгина и А.А. Тедеев считают, что такой подход устранил путаницу⁴.

Аналогична в содержательном ключе точка зрения С.Г. Пепеляева, но понятийно, он употребляет формулировку «обязанность платить законно установленные налоги». Это обобщенное требование, которое разделяется на четыре составных части: обязанность правильно исчислять налог, уплачивать налог в полном объеме, уплачивать налог своевременно и в установленном порядке⁵. Не отрицая в целом изложенный подход автора, тем не менее, считаем, что применительно к обязанности личности платить законно установленные налоги не относится такой аспект, как обязанность правильно исчислять налог. Данная прерогатива остается за уполномоченными государственными органами.

Исходя из представленных теоретических позиций применительно к понятиям «налоговая обязанность» и «обязанность платить законно установленные налоги и сборы», очевидна терминологическая и содержательная путаница. В этой связи считаем, в науке конституционного права предпочтительнее использовать второе понятие, совпадающее с конституционной формулировкой. При этом не отрицаем дальнейшей научной разработки налоговых обязанностей с включением в их содержание иных специально-отраслевых аспектов, но с базовым конституционным началом ст. 57.

¹ Сацихина Т.Ю. Налоговая обязанность и ее исполнение: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2008.

² Смирнов Д.А. Правовая природа обязанности по уплате налога // *Налоги* (газета). 2008. № 30.

³ Кучерявенко Н.П. *Налоговое право*. Харьков, 2001. С. 242.

⁴ Парыгина В.А., Тедеев А.А. *Налоговое право РФ*. Ростов н/Д, 2002. С. 199.

⁵ *Налоговое право* / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000. С. 160.

В качестве оснований возникновения рассматриваемой публичной обязанности выступают нормы налогового законодательства. Конституционным Судом РФ неоднократно подчеркивалась неправомерность установления налогов и сборов подзаконными актами¹. По мнению главного органа конституционного контроля, в установлении налогов и сборов исключительно в законодательном порядке заключается один из принципов правового демократического государства, имеющий своей целью гарантировать, в частности, права и законные интересы граждан и юридических лиц от произвола и несанкционированного вмешательства исполнительной власти. В противном случае принцип определенности и стабильности правовых отношений подвергается угрозе, так как обязанность можно изменить в худшую сторону в упрощенном порядке². Нельзя отрицать, что такой порядок установления налогов является прогрессивным, соответствует традициям цивилизованных стран и наиболее развитых правовых систем³.

Типично обязанность по уплате налога прекращается его уплатой, а основания для прекращения налоговой обязанности перечислены в п. 3 ст. 44 Налогового кодекса РФ и в нем законодатель оставил такой перечень открытым⁴. Безусловно, основным способом прекращения рассматриваемой обязанности является ее исполнение.

Момент исполнения обязанности уплаты налогов и сборов связан с моментом изъятия части имущества налогоплательщика, предназначенной для уплаты в бюджет в качестве налога⁵.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 165-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Омской области о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 2 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 4; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года» // СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339.

³ 16. Кикабидзе Н.Р. Общие принципы налогообложения и сборов в России и США в сфере основ конституционного строя (сравнительно-правовой анализ) // Финансовое право. 2006. № 12. С. 31.

⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2017 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2017 г.

⁵ См.: постановления Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5211; от 19 января 2017 г. № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.

Законодательно предусмотрены и в юридической литературе неоднократно раскрыты основания для изменения налоговой обязанности (к примеру, изменение налогового законодательства, сроков уплаты налога, зачет излишне уплаченных сумм налогов и др.¹).

Мы также солидаризируемся с мнением, высказанным в правовых исследованиях о том, что конституционная обязанность уплачивать законные налоги и сборы, отличаясь внятным императивным характером, тем не менее, направлена на защиту не только публичных интересов, но и частных. Данная норма ориентирует на защиту налогоплательщиков от необоснованного увеличения тяжести налогообложения, так как законы, вводящие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют и не изменяют правовой статус налогоплательщика, возникший в рамках действовавшего ранее законодательства².

Кроме того, как разъяснил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П на основании толкования положений ст. 57 Конституции РФ, а также ч. 2 ст. 8 и ст. 19 регулирование налоговых отношений должно отвечать требованиям конституционного принципа равенства... В принципе равного налогового бремени заключается ограничение в установлении дополнительных или повышенных по ставкам налогов в связи с формой собственности, ... местонахождением налогоплательщика и иными носящими дискриминационный характер основаниями³.

В целях обеспечения выполнения публичной обязанности по уплате налогов и сборов и возмещения ущерба, который причинен казне в результате ее неисполнения, законодатель может ввести меры принуждения по причине несоблюдения законных требований государства.

Такие меры могут быть праввосстановительными и штрафными. Первые обеспечивают исполнение налогоплательщиком его конституционной обязанности по уплате налогов (погашение недоимки и возмещение ущерба от несвоевременной и неполной уплаты налога). Штрафные меры возлагают на нарушителей дополнительные выплаты в качестве меры ответственности

¹ Пантюшов О.В. Обязанность налогоплательщика по уплате налогов и сборов // Адвокат. 2012. № 3. С. 53-58.

² Зотов С.А. Конституционная обязанность платить налоги – детерминанта правового статуса налогоплательщика // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 158-165.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

(наказания). При этом законодатель, выбирая принудительные меры, ограничен требованиями справедливости, соразмерности и иными конституционными и общими правовыми принципами¹.

Уточним, что помимо уже представленных содержательных аспектов конституционной обязанности каждого платить законно установленные налоги, по которым принимались решения Конституционного Суда РФ, последние также многочисленны при интерпретации формальных требований к законодательному установлению рассмотренной обязанности².

В качестве лаконичного итога об обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы, следует отметить ее конституционное закрепление и законодательную конкретизацию, основополагающее значение для налоговых обязанностей, подтвержденный Конституционным Судом РФ публично-правовой характер, не исключающий и теоретико-обоснованный частный характер.

Лубенская Анастасия Сергеевна,

студентка юридического института НИУ «БелГУ»

Научный руководитель – кандидат юридических наук А.А. Минасян
(Белгород)

РОЛЬ ПРАВА В ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

В рамках современных реалий быстроизменяющегося мира одной из приоритетных и ключевых задач Правительства нашего государства выступает защита национальных интересов. Как справедливо отметил Г.В. Мальцев, «С идеей государственного суверенитета каждый народ воспринимает себя как некий геополитический центр, где формулируются национальные

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 257-О «По жалобе Красноярского филиала закрытого акционерного общества «Коммерческий Банк «Ланта – Банк» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 1 и 2 статьи 135 и частью второй статьи 136 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции» // СЗ РФ. 1997. № 8. Ст. 1010.

идеи и претензии, происходит постоянная оценка и переоценка статуса того или иного государства в неизменно иерархическом мировом сообществе»¹.

Ввиду имеющейся в юридической доктрине полемики относительно понятия национальной безопасности, полагаем целесообразным проанализировать его. Данный термин был введен Теодором Рузвельтом еще в 1904 г. и изначально имел узкое понятие, подразумевая под собой защиту или оборону государства от внешних угроз. По мнению Т.С. Латыпова, в первую очередь, под безопасностью понимают именно физическое выживание и становление государства, защита и сохранение его суверенитета, способность своевременное и эффективно отражать реальные и потенциальные внешние угрозы². Непосредственно национальная безопасность представляет собой сложный и многоаспектный механизм, а также ориентир положения общества, а именно его способность выдерживать различные внешние воздействия и адаптироваться к изменяющимся условиям жизни, при этом охраняя и соблюдая достойный уровень жизни населения. Основу национальной безопасности составляет единство отношений основных социальных субъектов, к которым относят государства, общество и личность. Дальнейшая работоспособность данной системы напрямую зависит от множества обстоятельств, складывающихся в различных сферах общества.

В рамках эффективного развития и обеспечения национальной безопасности нашей страны была разработана концепция устойчивого развития. Данная концепция была принята в соответствии с рекомендациями и принципами, изложенными в международных документах ООН по окружающей среде и развитию³, и выразилась в форме Указа Президента Российской Федерации 1 апреля 1996 г. и стала именоваться как «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»⁴. Главной целью принятия данного документа являлась необходимость нашего государства в осуществлении последовательного перехода к устойчивому развитию, который гарантировал бы сбалансированное решение многих социально-экономических проблем и задач для удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколения.

Реализация поставленных данным документом задач позволила бы государству с момента её принятия перейти от стадии становления к стадии

¹ Мальцев Г.В. Права человека в свете современных представлений о государственном суверенитете // Сборник трудов конференции: Всеобщая декларация прав человека: универсализм и многообразии опытов. М., 2009. С. 107.

² Латыпов Т. С. Национальная безопасность как правовая категория // Интерактивная наука. 2016. № 10.

³ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию // Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года.

⁴ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ Президента РФ от 01.04.1996 N 440 // Собрание законодательства РФ, 08.04.1996, N 15, ст. 1572.

устойчивого развития. Однако в силу многих причин данная стратегия тогда так и не была разработана до конца. Спустя два десятилетия после принятия концепции наше государство активно стремилось к реализации целого ряда стратегических задач. В рамках данной реализации Правительством и Администрацией Президента была разработана стратегия развития России до 2020 года. В контексте данной стратегии важную роль играет внешняя политика. В 2009 года глава государства четко обозначил новые задачи России на международной арене, которые, прежде всего, предполагают защиту национальных интересов.

По мнению некоторых авторов, устойчивое развитие является более целостной системой, нежели социальное инновационное развитие. Ведь для современной России, которая находится в условиях санкционного давления, выходом из данной ситуации является именно переход к устойчивому будущему при условии реализации Стратегии 2020 г. Данный тип развития ориентирует на общее долгосрочное будущее, а также безопасное и сбалансированное развитие государства и общества в целом¹.

На сегодняшний день сложно однозначно ответить на вопрос, находится ли Россия на стадии устойчивого развития. Ведь большинство ученых, управленцев говорят о глубоком кризисе в экономике России. В данной связи представляется уместным отметить, что по решению Совета Безопасности Российской Федерации положено начало работы по редактированию документов, в которых отражены стратегические планы Стратегии-2020. В этой связи были внесены дополнения в содержание Стратегии национальной безопасности до 2020 г. и разработана Доктрина информационной безопасности в Российской Федерации. Главной причиной такого масштабного изменения стали события, связанные с военными конфликтами в Ираке, Сирии и Украине. Из этого можно сделать вывод о том, что наше государство стремится к обеспечению безопасности российского общества в условиях нестабильной и опасной политической и экономической ситуации во всем мире.

Приоритетными направлениями, согласно новой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, стали:

- укрепление социальной стабильности, здоровья населения, а также повышение качества и уровня жизни;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- обеспечение защиты и охраны экологии, рациональное природопользование².

¹Урсул А.Д. Россия в БРИКС: контекст устойчивого развития // Социодинамика. 2015. № 5. С. 2.

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

Исходя из указанных ключевых направлений, выстраивается определение национальных интересов России. Возьмем, к примеру, направление, касающиеся повышения конкурентоспособности национальной экономики, которое напрямую зависит от защиты национальных интересов страны на международном рынке. Более того, можно проследить закономерность зависимости устойчивого развития страны от защиты национальных интересов на международной арене. Ведь развитие российской экономики, особенно на современном этапе неразрывно связано с мировой экономикой, а также с её жесткой конкуренцией. Как следствие, прямую зависимость от данных факторов имеет и уровень жизни населения нашей страны, так как течение таких процессов не может не сказываться на развитии гражданского общества.

Поэтому именно на данном этапе реализация принципа гибкого реагирования государства на все внешние изменения занимает ключевую позицию. Так, по мнению Е.А. Куклиной, особенностью нашего времени являются серьезные геэкономические и геополитические сдвиги, а также образование и развитие новых балансов сил мировой политики. Ведь если ранее можно было уверенно предположить, что в мире сформирована двухполярная модель, которая основывалась на противостоянии двух великих держав КНР и США, то сейчас ситуация начинает изменяться. Постепенно проступают контуры многополярного мира, а также существование двух-трех ключевых экономических центров. Поэтому сейчас как никогда важно, чтобы весь правовой и политический ресурс нашего государства сконцентрировал силы для формирования внутреннего стержня, который обеспечивал бы стабильную безопасность для населения государства, а также мог бы дать достойный отпор внешним изменениям и не позволить всем мировым перипетиям отразиться на безопасности нашего государства¹.

Подытоживая вышесказанное, отметим, что интересы устойчивого развития Российской Федерации имеют прямую взаимосвязь с национальной безопасностью общества, поскольку стабилизация политического режима, социально-экономическая модернизация, сохранение природной среды, а также культурное развитие невозможно без охраны и защиты национальных интересов. В данных условиях создание и формирование общей системы национальной безопасности представляется наиболее приемлемым для стабилизации и перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.

¹ Международные Лихачевские научные чтения / 2017 год. «Глобальный мир: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего»/Секция 3. «Экономика и право: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего» // Доклад: Е.А. Куклина. «К проблеме устойчивого развития России в условиях системных сдвигов и вызовов».

**Право и государство в современном мире:
состояние, проблемы, тенденции развития :**
Материалы международной научно-теоретической конференции
(Белгород, 26-27 апреля 2019 г.)

В соответствии с ФЗ-436 для детей старше 0 лет.

Подписано в печать 06.05.2019 г.
бумага офсетная. Усл. печ. листов 7,6
тираж 100 экз. Заказ 998

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 13.04.2005 г.