

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**УЧЕНЫЕ
ЗАПИСКИ**
юридического факультета
Выпуск 30 (40)

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2013

ББК 67
У91

Председатель редакционной коллегии
ректор СПбГЭУ, д. э. н. **И. А. Максимцев**

Научный редактор
декан юридического факультета, д. ю. н. **А. А. Ливеровский**

Редакционная коллегия:

д. п. н., проф. **В. А. Ачкасов**, д. ю. н., проф. **Г. Г. Бернацкий**,
д. э. н., д. ю. н., проф. **М. Н. Бродский**, д. ю. н., проф. **Г. П. Ермолович**,
д. ю. н., проф. **М. И. Клеандров**, д. ю. н., проф. **В. А. Кряжков**,
д. ю. н., проф. **В. В. Мамонов**, к. ю. н., проф. **М. А. Митюков**,
д. ю. н., проф. **В. А. Сапун**, д. ю. н., проф. **А. П. Сергеев**,
д. ю. н., проф. **В. И. Тюнин**, д. ю. н. **А. Б. Новиков**

Ответственный секретарь
к. т. н., доцент **В. Н. Антонов**

У91 **Ученые записки юридического факультета**. Вып. 30 (40) / Под ред. А. А. Ливеровского. – Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного экономического университета, 2013. – 109 с.

Первый выпуск журнала «Ученые записки» Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов вышел в 1999 году. До 2004 года было опубликовано 10 выпусков журнала. В июне 2004 года журнал зарегистрирован как средство массовой информации под названием «Ученые записки юридического факультета». В журнале печатаются работы, посвященные теоретическим исследованиям в различных отраслях права и анализу юридической практики.

ISSN-1563-2547

ББК 67

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Теоретические исследования

Джагарян Н. В. Муниципальный регулятивно-правовой режим нормативного обеспечения самоуправленческих институтов представительной демократии..... 5

Раздел 2. Юридическая практика

Бродский М. Н., Бродская О. С. Правовой комплекс регулирования транспортной проблемы..... 16

Новиков А. Б., Антипова Ю. А. Совершенствование законодательства о государственно-частном партнерстве: новые инвестиционные механизмы развития инфраструктуры в Российской Федерации 28

Рохлин В. И., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью в сфере правового регулирования публичных мероприятий..... 36

Раздел 3. Конференции и семинары

Материалы XI международной научной конференции по конституционному праву (Санкт-Петербург. 24–25 мая 2013 г.)..... 43

Бобракова Н. В. Защита интересов парламентской оппозиции в деятельности Государственной Думы Российской Федерации..... 43

Денисов С. А. Принцип разделения властей в Конституции РФ и его реализация..... 48

Крусс В. И. Конституционная «модель» и перспективы конституционализации «частного» права в Российской Федерации..... 52

Кузьмин А. Г. Обеспечение единообразия судебной практики как фактор модернизации российской модели правосудия 57

Мосин Е. Ф. Направления совершенствования правового регулирования налоговых отношений в рамках Российской конституционной модели..... 60

Пылин В. В. Конституционная модель местного самоуправления России: цели, проблемы, перспективы..... 63

Сапун В. А. Конституция Российской Федерации и уровень доверия к праву..... 67

Сивицкий В. А. К вопросу о конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации и ее перспективах 73

Уваров А. А. Конституционно-правовые аспекты реализации права граждан на юридическое образование..... 78

Цалиев А. М. О необходимости оптимизации Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования для юристов..... 83

Чиркин В. Е. Российская Конституция как ценность..... 87

Шишкина О. Е. Финансово-экономическая основа местного самоуправления: конституционная модель и ее реализация в РФ 91

Щербанюк О. В. Народный суверенитет как основа представительной демократии в Украине: проблемы теории и практики..... 95



Part 1. Theory of law

- Dzhagaryan N. V.** Municipal regulatory regime of legal support of local self-government institutions of representative democracy..... 5

Part 2. Legal practice

- Brodsky M. N., Brodskaya O. S.** Legal system on transport problems..... 16
- Novikov A. B., Antipova Y. A.** Improvement of legislation on public-private partnership: new investment mechanisms of infrastructure development in Russian Federation..... 28
- Rokhlin V. I., Solovyova A. K., Stukanov A. P.** Actual problems of prosecutorial supervision over the legality of legal regulation of public events..... 36

Part 3. Conferences and seminars

- Proceedings of the XI International Conference of constitutional law (St.-Petersburg, 24–25 May 2013)* 43
- Bobrakova N. V.** Protection of interests of parliament opposition in actions at the State Duma of the Russian Federation 43
- Denisov S. A.** The separation of powers in Russian Constitution and his realization 48
- Kruss V. I.** Constitutional «model» and prospects of constitutionalization «private» rights in the Russian Federation..... 52
- Kuzmin A. G.** Ensuring uniformity of judicial practice as a factor of modernization of the Russian model of justice 57
- Mosin E. F.** Lines of improvement of legal regulation of tax relations within the framework of the Russian constitutional model 60
- Pylin V. V.** The constitutional model of local government in Russia: goals, problems, prospects 63
- Sapun V. A.** Constitution of the Russian Federation and the level of confidence to right..... 67
- Sivitsky V. A.** On the question of the constitutional model of local government in the Russian Federation and its prospects..... 73
- Uvarov A. A.** Constitutional and legal aspects of implementing the right of citizens in legal education..... 78
- Tsaliev A. M.** About the necessity of the optimization of the federal state educational standard of higher professional education for jurists 83
- Chirkin V. E.** Russian Constitution as a value..... 87
- Shishkina O. E.** Financial and economic basis of local government: constitutional model and its realization in Russia..... 91
- Scherbanyuk O. V.** National sovereignty as a basis representative democracy in Ukraine: problems of theory and practice 95

Раздел 1
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Н. В. Джагарян
N. V. Dzhagaryan

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РЕГУЛЯТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ
НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИХ
ИНСТИТУТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ**

**MUNICIPAL REGULATORY REGIME OF LEGAL SUPPORT
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS
OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY**

Правотворчество является атрибутивным признаком местного самоуправления как формы реализации народом своей власти. В правовых нормах актов местного самоуправления присутствует не только «власть авторитета» местного самоуправления, но и авторитет, сила муниципальной власти как особой публичной власти, находящейся в единой системе народовластия и в полной мере пользующейся государственными гарантиями своей самостоятельности¹.

В сущностном отношении муниципальное правотворчество находится в прямых и обратных связях с муниципальной представительной демократией. С одной стороны, муниципальное правотворчество, предполагающее выявление, формирование и выражение в нормативно-правовых актах муниципального уровня воли местного сообщества, служит сферой реализации муниципальных институтов представительной демократии, одним из их основных, решающих функциональных проявлений. Именно через муниципальные институты представительной демократии в основном обеспечиваются универсальность и постоянство волеобразования населения, в том числе в юридическом, нормативно-регулятивном, выражении. При этом важно, что муниципальное правотворчество выступает одной из необходимых форм реализации не только муниципальной (публичной) власти, но и права граждан на осуществление местного самоуправления². Поэтому самим процессом муниципального правотворчества опосредована реализация права граждан на представительство в местном самоуправлении. С другой стороны, муниципальное правотворчество, безусловно, служит существенной инструментальной основой для правовой организации, обеспечения и развития муниципальной представительной демократии, правовой (регуляционной) формой самоупорядочения представительства местного сообщества.

Правотворческая правосубъектность местного самоуправления является прямо производной от конституционного признания и гарантирования самостоятельности местного самоуправления и его предназначения – обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Самостоятельность местного самоуправления, имея основополагающий и всеобъемлющий в соотношении с формами его реализации характер, подразумевает государственное признание и гарантирование фактически, самопроиз-

© Н. В. Джагарян, 2013

¹ Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н. С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 45.

² См. об этом подробнее: Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д., 2012. С. 39–41.



вольно сложившихся и продолжающих складываться в ходе публично-территориального взаимодействия жителей соционормативных порядков, включающих в себя в том числе юридические по сути (обычные, традиционные) нормы общежития. Отсюда вытекает в самой общей форме право саморегулирования местных сообществ, являющееся неотъемлемой составной частью конституционных прав местного самоуправления и юридическим эквивалентом его самостоятельности. Но важно и то, что осуществление возложенных на него публичных функций и задач объективно сопряжено с реализацией на уровне местного самоуправления властно-регулятивной деятельности, направленной на установление общеобязательных предписаний нормативного характера. Поэтому нормотворчество следует считать не только необходимым свойством местного самоуправления, но и условием его функционирования³.

Конституционный Суд РФ также полагает, что принятие, изменение, приостановление действия и отмена муниципальных правовых актов связаны с установленной Конституцией РФ самостоятельностью местного самоуправления (ст. 12)⁴, решением посредством местного самоуправления вопросов местного значения, которые предполагают наличие определенной свободы усмотрения и необходимость муниципального правового регулирования (ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132)⁵. Обращенное к органам местного самоуправления государственно-властное предписание об изменении нормативного акта, нарушающего законодательство, может использоваться, по мнению Суда, только в целях исключения из такого акта не соответствующих законодательству положений и не должно содержать требований о внесении в него дополнений, поскольку иное означало бы отступление от гарантированной Конституцией РФ самостоятельности местного самоуправления, предполагающей в том числе право органов, издавших нормативный правовой акт подобного рода, по своему усмотрению определять способы (варианты) изменения содержащихся в нем положений, включая устранение имеющихся в нем пробелов, в целях приведения в соответствие с законодательством⁶. Обладание органами местного самоуправления регулятивными полномочиями не означает, однако, возможность реализации данных полномочий произвольным образом, поскольку это создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18 Конституции РФ)⁷.

Широко распространенным является представление о муниципальном правотворчестве как о низовом уровне («этаже») организации национальной правовой системы, что, конечно, верно, если подобное представление связывать с иерархическим построением нормативно-правовых связей между источниками права, считать его логическим следствием этой структуры. Однако наполняющие такое представление образы и смыслы во многом схематичного видения регулятивной системы государства как некоей простейшей вертикали неизбежно приводят к тому, что в оценках муниципального правотворчества его уровневные характеристики, связанные с подчиненностью, вторичностью, производностью, сближаются с тем, что следовало бы считать не только второстепенностью, но и механистичностью, предопределенностью, заданностью. В. И. Васильев, например, полагает, что муниципальное правотворчество является полностью «подзаконным», т. е. муниципальное образование призвано исполнять, реализовывать, применять принятые на государственном уровне нормативные правовые (в первую очередь законодательные) акты и только в этих

³ *Кряжков В. А.* Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Государство и право. 1992. № 1. С. 18.

⁴ См. абзац второй п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 26 мая 2011 г. № 739-О-О // Архив КС РФ. 2011.

⁵ См. абзац первый п. 3.3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1811.

⁶ См. абзацы второй и третий п. 3.1 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2012 г. № 630-О // Архив КС РФ. 2012.

⁷ См. абзац шестой п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 1994-О // Там же.



целях вправе принимать (издавать) свои муниципальные правовые акты⁸. Такой взгляд на муниципальное правотворчество, если и объясним в плане инерционного развития отечественной муниципальной доктрины и практики, едва ли соотносится с современной конституционно-нормативной концепцией местного самоуправления.

Феномен местного самоуправления, как это совершенно верно замечено, далеко не местный, не низовой, а базовый, это единственный мир, в котором человек может почувствовать себя причастным к достижению невозможного, иллюзорного идеала свободы, это философия человеческого общения, сопричастности индивидуальностей, объединенных общечеловеческими ценностями, живущих во имя истины и справедливости⁹. В этом плане являющееся функционально-правовым выражением местного самоуправления муниципальное правотворчество занимает свое особое место в правотворческой системе Российской Федерации и в принципе не может быть сведено к одной только правовой организации исполнения законодательно-нормативных актов. В. В. Таболин резонно связывает осуществление муниципальной властью самостоятельного правового регулирования со следующими ситуациями: во-первых, когда по каким-либо вопросам государственная правовая регламентация отсутствует полностью, и нет никакой необходимости в ее существовании; во-вторых, когда определенные вопросы урегулированы государством в самом общем виде и требуется их местная юридическая конкретизация; в-третьих, когда законодательство не в состоянии охватить многообразие местных особенностей¹⁰.

По своему социально-правовому предназначению муниципальное правотворчество призвано, прежде всего, обеспечивать необходимый юридический инструментарий для инициативного саморазвития местных сообществ, что в полной мере касается и той сферы самоуправленческих отношений, в которой проявляются (реализуются) муниципальные институты представительной демократии. Местные сообщества в меру признаваемой за ними конституционной самостоятельности должны иметь возможность автономного (самостоятельного в рамках закона) институционального и организационного самоопределения в адекватных для этого юридических формах, с тем чтобы эффективно решать вопросы местного самоуправления, закреплять и совершенствовать (в том числе создавая новые, экспериментальные) институты (формы) самоорганизации и публичного представительства, отвечающие как сложившемуся опыту муниципального строительства, так и стратегическим целям развития муниципального образования.

Европейская Хартия местного самоуправления вкладывает в понятие местного самоуправления значение, предполагающее право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею (п. 1 ст. 3); предусматривает полноту свободы действий органов местного самоуправления для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти (п. 2 ст. 4); обязывает к тому, чтобы местные органы власти имели возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры (п. 1 ст. 6). По смыслу приведенных конвенционных положений правотворческая компетенция, охватывающая собой в том числе вопросы определения организационно-властной системы самоуправленческих отношений, относится к сущностным признакам местного самоуправления, а законное право на регулирование и управление определенными общественными делами согласно Пояснительному докладу к Хартии «должно быть подкреплено средствами их эффективного осуществления»¹¹.

Именно в неразрывной взаимосвязи обеспечительно-организационных и эволютивных, инициативно-созидательных начал в основном и заключается конституционная цен-

⁸ Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 380.

⁹ Тимофеев Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 22.

¹⁰ Таболин В. В. Право муниципального управления. М., 1997. С. 64.

¹¹ Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. (ETS No. 122). URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm> (дата обращения: 30.06.2013 г.).



ность муниципального правотворчества. А. Е. Гавришев справедливо акцентирует внимание на том, что муниципальное правотворчество, составляющее относительно самостоятельный вид правотворческой деятельности как особой формы реализации публичной власти на местном уровне, является выражением не только самоуправленческих начал, показателем самостоятельности населения в нормативно-правовой регламентации вопросов местного значения, но одновременно выступает показателем демократизма российской государственности, которая интегрирует в себе в том числе муниципальные начала публично-властной правотворческой деятельности; именно в связи с данным обстоятельством муниципальное правотворчество пользуется не только поддержкой, но и обеспечивается, гарантируется государством¹².

Муниципальное регулятивно-правовое воздействие на отношения, связанные с организацией и функционированием институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, характеризуется определенными особенностями. С одной стороны, они проистекают из специфики муниципального правотворчества и задаются его атрибутивными признаками, а именно: особый состав субъектов муниципального правотворчества, локально-территориальный масштаб, самостоятельный, хотя и подзаконный характер, реализация через институты местного самоуправления, особая предметная сфера реализации, организационная обособленность, сравнительно высокий уровень динамизма, сравнительно высокая степень адекватности (соответствия) регулируемым отношениям, системный характер¹³. С другой стороны, такие особенности обусловлены более глубокими, сущностными факторами, связанными с пониманием объективной природы, закономерностей и целей развития той предметной сферы отношений, которая охватывается соответствующим правовым воздействием, т. е. социальными и правовыми характеристиками муниципальной представительной демократии¹⁴.

А. А. Белкин, анализируя нормативные средства конституционного воздействия, сформулировал оригинальный подход, согласно которому в регулятивной структуре правового воздействия на общественные процессы следует выделять и такой инструментальный уровень, как концепция правового регулирования, причем концепция, с его точки зрения, является в инструментальной структуре права ее высшим уровнем и воздействует на использование низших по отношению к ней уровней – методов и способов правового регулирования. Концепция, пишет А. А. Белкин, как собственно юридическая характеристика правовых комплексов охватывает их цели, юридическую силу, специально-юридические принципы построения и функционирования, пределы воздействия на общественные отношения, направленность регулирования на сохранение, развитие одних и подавление, ограничение других отношений, круг лиц, коллективов и организаций, выступающих в качестве адресатов правовых норм, общий характер правомочий и обязательств государства в его связях с субъектами права. От содержания концепции зависят сужение или расширение правоспособности участников общественной жизни, избрание мер защиты, усиление или ослабление карательных начал, признание юридических фактов и другие

¹² Гавришев А. Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 27.

¹³ Гавришев А. Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации... С. 9, 34–37; Джагарян А. А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. – Также об этом см.: Алешкова Н. П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Екатеринбург, 2010; Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009; Горбуль Ю. А. Муниципальное правовое регулирование (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2009; Кузнецова Е. Н. Муниципальный правотворческий процесс в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2012; Смирнова Ю. М. Конституционно-правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013; Шкуратова Т. П. Муниципальное правотворчество: вопросы теории и правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Юсов А. В. Нормотворчество на уровне местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004; Яровой Б. Н. Проблемы правотворчества муниципальных образований: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

¹⁴ Джагарян Н. В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010.



важные моменты¹⁵. Концепция, по мысли А. А. Белкина, содержит в своих элементах куда меньше исторической универсальности, чем методы и тем более способы правового регулирования, она определяется не только спецификой юридической материи, которая как бы поставляет элементы концепции (правовые принципы, правовой статус, юридические гарантии и т. п.), но и характером государственной политики, придающей элементам концепции определенное социально-политическое наполнение.

Следуя этому методологическому подходу, можно предположить, что производная от конституционно-нормативной модели и реально складывающихся в социальной действительности отношений муниципальной представительной демократии концепция ее правового регулирования предопределяет и наличие относительно самостоятельного муниципального регулятивно-правового режима нормативного обеспечения муниципальной представительной демократии, который выражает единство целей, принципов и средств правового воздействия на данную сферу общественных отношений, а также характеризуется специфическими способами его формирования, связанными с особым составом субъектов правотворческой деятельности. Использование в данном смысловом контексте категории «режим» в целом не расходится со сложившимися в отечественной юриспруденции представлениями о правовом режиме как об особом порядке правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права¹⁶. Такой особый порядок правового регулирования, разумеется, не может не включать в себя принципиально-целевые, концептуально-методологические основания его установления, которые в единстве с властно-волевыми стремлениями субъекта правотворческой деятельности как раз и определяют набор и соотношение используемых юридических средств правового воздействия¹⁷.

Н. С. Бондарем обосновано понимание муниципального регулирования как особого режима регламентации общественных отношений, который позволяет соединить путем юридической децентрализации власть и свободу на местном уровне¹⁸. Регулятивно-правовое воздействие местного самоуправления на отношения представительства, складывающиеся в муниципальных образованиях, является необходимым и важным проявлением соответствующего режима правового регулирования, который может быть обособлен на основе определенных свойственных ему специфических характеристик. В целом они таковы.

Во-первых, исходным в понимании режима муниципального регулятивно-правового воздействия на отношения, связанные с организацией и функционированием институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, является его основная и приоритетная ориентация на создание условий для как можно более полной и эффективной реализации права на представительство в местном самоуправлении, что предполагает обе-

¹⁵ Белкин А. А. Теоретические, правотворческие и правоприменительные проблемы конституционной охраны: обеспечение конституционности юридических актов и юридической практики в России в 80-х – первой половине 90-х гг.: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 21–22.

¹⁶ Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1; Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 207. – См. также: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185; Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. М., 1987. С. 258–259; Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123; Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М., 2000. С. 272.

¹⁷ Интересна попытка обоснования в советской правовой доктрине отдельного правового режима местности (см.: Югов А. А. Правовой режим местности // Правоведение. 1969. № 3). Не вдаваясь в детали этого подхода, отметим только, что правовой режим подобного рода не может не накладывать свой отпечаток на целевые, функциональные, инструментальные и иные характеристики реализуемого в данной местности правового регулирования организационно-властных отношений, равно как отношений публичного представительства.

¹⁸ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008. С. 157.



спечение необходимой инфраструктурной (институциональной) основы для осуществления этого права в конкретном муниципальном образовании, а также в достаточной степени стабильных, разнообразных и интенсивных процедурно-процессуальных форм, методов и средств выражения и отстаивания интересов местного сообщества и входящих в его состав субъектов. В принципиальном плане эта характеристика рассматриваемого режима обусловлена конституционным императивом прав человека и возложенной на местное самоуправление обязанностью по обеспечению этих прав (ст. 2 и 18 Конституции РФ). Но вместе с тем право граждан на представительство в местном самоуправлении относится к основополагающим сущностным элементам местного самоуправления, призванного обеспечивать решение населением вопросов местного значения через выборные и иные органы местного самоуправления, а также участие граждан в управлении делами государства через своих представителей (ч. 1 ст. 132, ч. 1 ст. 130 Конституции РФ), в связи с чем муниципально-правовое регулятивное обеспечение этого права объективно выступает условием реального существования местного самоуправления и его нормального функционирования в соответствии с конституционно определенными целями и принципами.

Во-вторых, следует указать на непосредственно связанную с предшествующей характеристикой данного режима его ярко выраженную обеспечительно-гарантирующую направленность. Речь идет в данном случае о необходимости дополнительного (в соотношении с установленным на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) гарантирования права на представительство в местном самоуправлении, равно как и иных примыкающих к нему прав граждан на местное самоуправление, а также о возможности расширения в ряде случаев нормативного содержания этих прав за счет муниципально-правового признания новых прав. Раскрывая теоретико-методологические и конкретно-прикладные вопросы, связанные с формированием устава муниципального образования, Н. С. Бондарь и М. А. Чернышев еще в середине 1990-х гг. указывали на необходимость закрепления в уставе прав и свобод членов местного сообщества, но не путем дублирования соответствующих положений, взятых, например, из Конституции РФ, а путем их конкретизации, развития и закрепления дополнительных гарантий осуществления этих прав; притом что муниципальные права и свободы не могут быть уже, менее обеспеченными, чем конституционные, устав, по их мнению, вполне может закреплять какие-то дополнительные права, в особенности для отдельных категорий граждан¹⁹. Эти подходы получили свое дальнейшее обоснование и развитие в фундаментальной работе Н. С. Бондаря, связанной с проблемами конституционализации муниципальной демократии²⁰.

Поскольку Конституция РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью и возлагает на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права, местное самоуправление – как форма осуществления народом своей власти – связано этой обязанностью в той же степени, что и государственная власть, хотя и реализует ее несколько иными, отличными от собственно государственно-властных, способами, методами и средствами. Определяемое по своему смыслу правами и свободами человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ), местное самоуправление не может быть лишено возможности, в частности в рамках реализации нормы ч. 1 ст. 55 Конституции РФ, осуществлять акты признания (формально-юридической фиксации) связанных с решением вопросов местного самоуправления фактически сложившихся или вытекающих из перспективного характера самоуправленческих отношений прав и свобод, если даже таковые не получили установления на уровне закона или иного исходящего непосредственно от государственной власти официального акта. Так, например, Устав г. Ростова-на-Дону к числу основных прав членов городского сообщества относит право на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц городского самоуправления, муниципальных служащих в установленных законодательством и настоящим Уставом формах (п. 1.6 ч. 1 ст. 8). Имея, безусловно,

¹⁹ Бондарь Н. С., Чернышев М. А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере г. Ростова-на-Дону). Ростов н/Д: Издательство Ростовского университета, 1996. С. 71–72.

²⁰ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. С. 452–565.



фундаментальное значение, это право направлено на достижение реального демократического представительства на уровне местного самоуправления, определяет основания и пределы правомерного воздействия жителей на аппарат муниципальной власти в целях соблюдения органами и должностными лицами местного самоуправления принятых ими на себя непосредственно перед местным сообществом обязательств.

Тем более естественными для муниципальных образований являются регулятивно-обеспечительные полномочия по дополнительному гарантированию прав, связанных с функционированием институтов представительства в системе местного самоуправления, а также по принятию мер, направленных на расширение возможностей граждан участвовать в решении вопросов местного самоуправления через своих представителей. Во многом определяющая для местного самоуправления идея достижения максимального правового комфорта в условиях данного конкретного местного сообщества подразумевает наличие дискреционных возможностей в отношении установления оптимальной организационной структуры местного самоуправления, форм, методов и средств реализации взаимоотношений личности и муниципальной власти. Поэтому, в частности, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) исходит из понимания структуры органов местного самоуправления как открытой, гибкой, развивающейся модели, которая при сохранении своих основополагающих черт (элементов) во всех муниципальных образованиях, тем не менее, в каждом из них может обладать спецификой, видоизменяться в том числе за счет включения в ее состав не предусмотренных федеральным законом органов местного самоуправления, включая и такие, которые формируются непосредственно населением на муниципальных выборах (например, это могут быть заместители глав муниципальных образований). На практике, однако, муниципальные образования при определении структуры органов и правового статуса должностных лиц, по общему правилу, предусматривают образование органов местного самоуправления представительным органом муниципального образования и довольно редко идут на расширение состава властных субъектов, наделяемых полномочиями непосредственно населением.

Тенденцией современного правового развития стран западной демократии является усиливающееся влияние местных органов власти на отношения прав человека. Как отмечают исследователи, стратегия поощрения прав человека в современных сообществах, начиная с местного уровня, имеет преимущество – возможность решать проблемы прав человека в каждодневной жизни²². Вот почему вопросы права на представительство в местном самоуправлении, иных связанных с осуществлением муниципальной представительной демократии прав человека должны получать содержательную развивающую регламентацию и дополнительные гарантии прежде всего в уставах муниципальных образований.

В-третьих, муниципальный регулятивно-правовой режим нормативного обеспечения муниципальной представительной демократии в силу его обусловленности принципами организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) и самостоятельности населения в определении организационно-структурного механизма реализации муниципальной власти (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ) характеризуется наличием выраженных учредительных и системообразующих функционально-регулятивных начал, которые реализуются в рамках установленных Конституцией РФ и законом общих принципов организации местного самоуправления, иных требований, предъявляемых к отношениям публичного представительства на местном уровне. Регулятивное воздействие подобного рода тесно связано с конституированием муниципальной представительной системы в данном конкретном муниципальном образовании, созданием и реорганизацией муниципальных институтов представительной демократии, а также оно должно обеспечивать необходимые и достаточ-

²¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²² Понимаем права человека: руководство по образованию в области прав человека / Под ред. В. Бенедект, М. Николова; пер. с англ. Вена, 2005. С. 40.



ные с точки зрения поддержания единства и целостности этой системы уровень и качество интегративных (системных) связей между образующими ее элементами²³.

В-четвертых, необходимо обозначить направленность рассматриваемого режима на обеспечение учета в организации и функционировании муниципальных институтов представительной демократии конкретного муниципального образования исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ), его самобытности и уникального своеобразия, а также связанную с этим сравнительно высокую роль в данном режиме регулятивных источников обычного права. При этом обоснованным является широкий подход к пониманию исторических и иных местных традиций, при котором к ним могут быть отнесены: национальные, культурные традиции и обычаи; этнические, религиозные и духовные особенности; особенности геополитического положения; исторического развития регионов; демографическое состояние общества; исторические и традиционные формы самоуправления и др.²⁴

В-пятых, это тесное взаимодействие и взаимодополняемость представительных опосредованных и непосредственно-демократических (основанных на различных формах прямого волеизъявления населения) способов регламентации муниципальных представительных отношений при принципиальной установке на широкое (активное) использование в рамках муниципального правотворчества институтов прямой (непосредственной) демократии. Речь идет не только о субсидиарных (неимперативных) механизмах, связанных с участием населения в регулировании организации и функционирования институтов представительной демократии в системе местного самоуправления посредством правотворческой инициативы, публичных слушаний, опросов и т. п., но и о необходимости обеспечения в соответствии с конституционными принципами и предназначением местного самоуправления реальных возможностей для населения непосредственно, самостоятельно решать вопросы подобного рода, имеющие фундаментальное значение для жизни и деятельности местного сообщества. При этом институты участия населения в муниципальном нормотворческом процессе, равно как и осуществление нормообразования непосредственно самим населением, должны быть ориентированы на выражение и реализацию с их помощью общего интереса местного сообщества и, следовательно, исключать возможность их использования в целях реализации частных, партикулярных интересов в ущерб публичным интересам. В этом плане представляет интерес правовая позиция Конституционного суда Республики Бурятия, выраженная по делу о проверке конституционности нормативных положений, предусматривающих возможность назначения и проведения публичных слушаний по проекту муниципального правового акта по инициативе физических лиц. Признав такое правовое регулирование неконституционным, Суд установил, что назначение и проведение публичных слушаний по инициативе физических лиц не исключают возможности того, что частные интересы могут быть представлены как интересы населения²⁵.

В-шестых, единство и разделение муниципально-властных и общественно-кооперативных форм (средств) правового воздействия на муниципальные институты

²³ В этом плане представляет интерес предпринятая Л. Н. Гиниятуллиной попытка обоснования концепции учредительного юридического процесса в муниципальном праве, в рамках которой данный процесс рассматривается в качестве самостоятельного вида процедурно-процессуальной деятельности уполномоченных субъектов (прежде всего – представительного органа муниципального образования), наделенных властными полномочиями по созданию, реорганизации и ликвидации органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, иных субъектов муниципального права (см.: *Гиниятуллина Л. Н. Учредительный юридический процесс в представительном органе муниципального образования: по материалам Республики Татарстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007*).

²⁴ *Дубровский О. Н.* Значение национальных обычаев и традиций в построении местного самоуправления в Российской Федерации: на примере Республики Тыва // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 8. – Об учете культурно-исторических и иных подобных факторов в рамках организации и осуществления местного самоуправления см. подробнее: *Шайхуллин М. С.* К вопросу об учете традиций местного самоуправления в законодательстве стран – участниц СНГ // *Евразийский юридический журнал.* 2010. № 8.

²⁵ Постановление Конституционного суда Республики Бурятия от 9 сентября 2011 г. // *Бурятия.* 2011. 17 сент.



представительной демократии на основе сотрудничества публично-властных и общественных образований (объединений, организаций) и их невмешательства в исключительные прерогативы друг друга.

Институты общественного представительства в системе местного самоуправления строятся на принципах законности, автономии и самоуправления, которые предполагают самостоятельное в рамках закона решение подобными общественными образованиями организационно-структурных и иных вопросов, связанных с достижением стоящих перед ними целей, в том числе они распространяются на реализацию их права представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах местного самоуправления.

Вместе с тем в уставах целого ряда (но едва ли большинства) муниципальных образований право внесения проектов муниципальных правовых актов в представительный орган муниципального образования закреплено за общественными объединениями и организациями²⁶, руководителями муниципальных предприятий и учреждений (по профильным вопросам)²⁷, профессиональными союзами, их объединениями (ассоциациями) или первичными профсоюзными организациями²⁸. Это означает по сути формирование правового инструментария для реализации фактически признаваемыми институтами общественного представительства их функционального участия в нормативно-регулятивной сфере, что имеет перспективное значение и для иных территорий, такая практика должна шире применяться на местном уровне.

В-седьмых, муниципальное регулятивно-правовое воздействие на институты представительной демократии в системе местного самоуправления реализуется на основе сочетания субординационных, властно-обязывающих и координационных, договорно-согласовательных средств правового регулирования.

В настоящее время роль нормативных договоров как источников муниципального права существенно возрастает, что нашло свое отражение и в Федеральном законе № 131-ФЗ, который в отличие от предшествующего Федерального закона № 154-ФЗ неоднократно отсылает к возможности использования именно этой правовой формы закрепления самоуправленческих отношений (например, ч. 4 ст. 8, ч. 4 ст. 15, ч. 3 ст. 52). Вместе с тем муниципально-правовая практика подходит к использованию нормативно-договорных источников более широко, чем это непосредственно предусмотрено названным Федеральным законом, и, в частности, свидетельствует о перспективных возможностях распространения нормативно-договорной формы на отношения по организации взаимодействия различных институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, включая взаимоотношения муниципальных институтов публично-властного и общественного представительства. Практика подобного рода в полной мере согласуется с предназначением местного самоуправления как солидарностного, объединительного института и вместе с тем определяется объективным тяготением различных элементов системы муниципальной

²⁶ См. п. 1 ст. 52 Устава Старооскольского городского округа Белгородской области от 21 февраля 2008 г. (в ред. от 31 августа 2012 г.) // Оскольский край. 2008. 6 марта, 3 апр.; п. 2 ст. 26 Устава города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. (в ред. от 11 июля 2012 г.) // Волгоградская газета. 2006. 9 марта; п. 2 ст. 44 Устава муниципального образования Слюдянский район Иркутской области от 1 февраля 1999 г. (в ред. от 31 декабря 2010 г.) // Славное море. 2009. 29 окт.; п. 3 ст. 39 Устава города Железногорска Курской области от 23 апреля 1998 г. (в ред. от 25 октября 2012 г.) // Железногорские новости. 2005. 3 ноября; п. 1 ст. 36.2 Устава городского поселения Апрелевка Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 21 февраля 2006 г. (в ред. от 6 июня 2012 г.) // Основа. 2006. 31 марта; п. 1 ст. 36 Устава городского поселения Тучково Рузского муниципального района Московской области от 11 марта 2009 г. (в ред. от 22 января 2013 г.) // Красное знамя. 2010. 4 сент.

²⁷ См. п. 1 ст. 38 Устава городского поселения Кашхатау Черекского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики от 23 ноября 2012 г. // Черекские вести. 2012. 15 дек.

²⁸ См. п. 1 ст. 45 Устава Городищенского муниципального района Волгоградской области от 29 июня 2005 г. (в ред. от 7 сентября 2012 г.) // Междуречье. 2005. 8 июля; п. 2 ст. 26 Устава Еланского муниципального района Волгоградской области от 23 июня 2005 г. (в ред. от 27 сентября 2012 г.) // Еланские вести. 2005. 23 июля; п. 6 ст. 8 Устава муниципального образования города Кургана от 28 февраля 2005 г. (в ред. от 17 октября 2012 г.) // Курган и курганцы. 2005. 24 ноября.



представительной демократии к обеспечению и поддержанию координационных взаимосвязей для реализации общих целей, касающихся представительства местного сообщества и решения на этой основе вопросов местного самоуправления. В целом на это ориентирует и текущее отраслевое федеральное законодательство, которое с большей или меньшей степенью определенности обозначает значимость взаимодействия муниципальных органов власти с общественными образованиями (ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях»²⁹, ст. 23, 35.1 Трудового кодекса РФ, ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»³⁰, ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об объединениях работодателей»³¹ и др.).

Соглашениями о взаимодействии представительных (и иных) органов муниципальных образований с общественными объединениями (некоммерческими организациями) предусматривается создание системы взаимодействия сторон в процессе планирования нормотворческой деятельности, разработки и обсуждения проектов нормативных правовых актов органов муниципального образования, организации и проведения круглых столов, слушаний, иных мероприятий. В этих целях общественные объединения через своих представителей приглашаются к участию в работе представительного (или иного) органа муниципального образования, участвуют в разработке проектов нормативных правовых актов, вносят для обсуждения информационно-аналитические материалы, а также предложения для включения в планы работы представительного органа, предложения для включения в проекты рекомендаций круглых столов, слушаний и проч.³² Сходные по содержанию соглашения в ряде случаев заключаются также между представительными органами муниципальных образований и общественными палатами³³.

Вместе с тем в целях преодоления во многом не соответствующей самой природе современной конституционной концепции местного самоуправления инструментально-технологической модели устава муниципального образования и перехода к социально-либеральной модели необходимо на уровне федерального права, включая возможности использования модельного регулирования и методических разъяснений, ориентировать муниципальные образования на урегулирование в уставах системных отношений, связей человека, коллектива, местного сообщества и муниципального образования, в том числе применительно к представительно-правовым аспектам отношений подобного рода.

Таким образом, муниципальный регулятивно-правовой режим нормативного обеспечения институтов представительной демократии в системе местного самоуправления, будучи основан на конституционной концепции муниципальной представительной демократии, характеризуется ориентацией на обеспечение и установление дополнительного

²⁹ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 20 июля 2012 г.) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

³⁰ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Там же. 1996. № 3. Ст. 148.

³¹ Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2007 г.) «Об объединениях работодателей» // Там же. 2002. № 48. Ст. 4741.

³² См., напр.: решение Думы Великого Новгорода от 27 октября 2003 г. № 622 (в ред. от 26 ноября 2009 г.) «О порядке взаимодействия Думы Великого Новгорода с организациями города» (вместе с «Примерной формой Соглашения о взаимодействии Думы Великого Новгорода с организациями города») // Новгород. 2003. 4 дек.; постановление Администрации Великого Новгорода от 15 октября 2003 г. № 267 (в ред. от 25 сентября 2006 г.) «О порядке взаимодействия Администрации города с негосударственными некоммерческими организациями» (вместе с «Примерной формой Соглашения о взаимодействии негосударственной некоммерческой организации со структурными подразделениями Администрации Великого Новгорода») // Новгород. 2003. 30 окт.; решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 6 июля 2011 г. № 614 (в ред. от 23 января 2013 г.) «О взаимодействии Думы городского округа Тольятти и негосударственных некоммерческих организаций» (вместе с «Положением об Общественном совете при Думе городского округа Тольятти», «Регламентом Общественного совета при Думе городского округа Тольятти» и «Соглашением о взаимодействии Думы городского округа Тольятти и негосударственных некоммерческих организаций») // Городские ведомости. 2011. 23 июля.

³³ См., напр.: Соглашение о взаимодействии Тульской городской Думы и Общественной палаты Тульской области (заключено в г. Туле 14 февраля 2007 г.) // Тула. 2007. 22 февр.



гарантирования права граждан на представительство в местном самоуправлении, ярко выраженными учредительными и системообразующими началами, направленностью на обеспечение учета исторических и иных местных традиций организации и функционирования институтов публичного представительства, сочетанием непосредственно-демократических и представительных форм нормообразования, единством и разделением муниципально-властных и общественно-кооперативных форм (средств) правового воздействия на представительные отношения, объединением субординационных и координационных средств правового регулирования. Эффективное функционирование этого правового режима предполагает, прежде всего, усиление регулирующей роли уставов муниципальных образований путем отнесения вопросов их принятия, по общему правилу, к предмету местного референдума, а также путем повышения уровня комплексности, системности уставного регулирования на основе перехода к социально-либеральной модели устава муниципального образования.

Аннотация. В статье предложено авторское обоснование относительно самостоятельного правового режима муниципального регулирования отношений публичного представительства, складывающихся в системе местного самоуправления. На основе анализа современной доктрины и использования различных методов исследования выявляются и рассматриваются особенности этого правового режима, его основные признаки.

Ключевые слова. Правовое регулирование, правовой режим, местное самоуправление, муниципальное правотворчество, представительная демократия.

Annotation. The author's substantiation of relatively independent legal regime of municipal regulation of public relations of representation, emerging in the system of local self-government, is carried out. On the basis of the analysis of the contemporary doctrine and application of various methods of research the main features of this legal regime are considered and formulated.

Keywords. Legal regulation, legal regime, local self-government, municipal law-making, representative democracy.

Раздел 2

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

М. Н. Бродский, О. С. Бродская
M. N. Brodsky, O. S. Brodskaya

ПРАВОВОЙ КОМПЛЕКС РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ПРОБЛЕМЫ

LEGAL SYSTEM ON TRANSPORT PROBLEMS

Ученые записки юридического факультета. Вып. 30 (40). 2013

Правовое регулирование в экономике или общественной жизни является альтернативой стихийному регулированию, привычному деловому обороту, традиционному укладу, которые до определенного предела интенсивности общественных отношений не требуют правового разбирательства и возникающие конфликты в силу их немногочисленности или малозначительности могут быть разобраны без применения правовых норм. В определенный исторический момент, когда интенсивность того или иного вида общественных отношений нарастает, они могут потребовать правовых решений с их унификацией, стандартизацией процедуры и закрепленных положений о порядке и справедливости. Привычный деловой оборот начинает нарушаться, традиционный уклад становится неэффективным и ненадежным способом разрешения конфликтов, а стихийное регулирование не оставляет после себя ощущения удовлетворения и правильности принятых решений.

Цель настоящей работы – очертить круг правовых проблем, имеющих непосредственное отношение к снижению уровня транспортной напряженности в крупных городах, понимаемой как несообразно большое время, необходимое для перемещения автомобильного транспорта между их различными частями. Понимание этих проблем позволяет определить возможный план законотворческой деятельности, необходимой для их решения.

Транспортная проблема – одна из острейших для жителей любого города. В Петербурге она вошла в семерку самых актуальных проблем при всех социологических опросах, регулярно проводимых с 2003 г., что свидетельствует о наступлении исторического периода, когда интенсивность общественных отношений требует правового регулирования проблемы. Это легко понять, ведь она ставит под сомнение саму целесообразность проживания в Санкт-Петербурге.

Смысл проживания в крупном мегаполисе состоит в территориальной (а соответственно, временной) доступности мест притяжения для людей: архитектурных ансамблей, музеев, парков, театров, предприятий сферы обслуживания, высокооплачиваемых рабочих мест, размещения бизнеса, науки, культуры, здравоохранения, высококачественного жилья, финансовых, образовательных, строительных услуг. Если эти места становятся труднодоступными, человек чувствует себя приезжим в своем городе, который для него распадается на маленькие города – места проживания, работы, отдыха.

Возможность для горожанина бывать в этих местах входит в субъективный набор его прав как петербуржца, но ограничивается средней продолжительностью поездки между ними и разумным комфортом этой поездки. Возможность вроде и остается, но на ее реализацию не хватает ни времени, ни сил. Такова постановка проблемы в социальном аспекте. Создание средств правового регулирования запаздывает, вызывая как пробельность права, так и его отдельные коллизии.



Конституционный аспект этой проблемы состоит в охране основных прав и свобод граждан на территории городов и субъектов Российской Федерации, гарантом которой выступают, в частности, президенты республик, губернаторы и мэры согласно конституциям республик и уставам городов и субъектов. При этом в соответствии со сложившейся законодательной базой полномочий у них недостаточно (регулирование осуществляется во многом на федеральном уровне), а федеральные органы власти не имеют необходимых стимулов и бюджетного финансирования для осуществления своих полномочий, к тому же они переплетаются с полномочиями субъектов и городов и требуют сложной координации.

Около 1 800 000 тысяч петербуржцев являются автомобилистами и не мыслят себя без машин, которые становятся чем-то вроде членов семьи. Поэтому трудности с их проездом, а также с их парковкой в непосредственной близости от места притяжения воспринимаются как нарушение прав граждан – владельцев машин, а они хотели бы (и справедливо), чтобы власть была средством обеспечения их прав.

Так, в соответствии со ст. 2 Закона о Правительстве Санкт-Петербурга: «1. Правительство Санкт-Петербурга действует на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга, правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Губернатора Санкт-Петербурга. 2. Правительство Санкт-Петербурга обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Санкт-Петербурга, законов и иных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга на территории Санкт-Петербурга, осуществляет систематический контроль за их исполнением исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации и законодательства Санкт-Петербурга»¹.

Отсюда однозначный вывод, который делают граждане при обострении транспортных проблем, – права их как горожан нарушаются, а власть неэффективна.

Власть, чтобы поддерживать свой авторитет, должна предложить разумные средства регулирования транспортных потоков, которые могли бы получить одобрение жителей города. Такие средства имеют в основном градостроительный характер, отчасти касаются дорог и дворов, частично – характер благоустройства, отчасти инженерного обустройства, вроде регулирования с помощью светофоров и дорожных знаков, но главная проблема для власти заключается в том, чтобы данные средства были правовыми, а именно это при современной законодательной базе и государственном федеративном устройстве очень проблематично, если не невозможно! Главным образом – в силу существующего разделения полномочий между Российской Федерацией и субъектами.

Процесс, который власть должна подготовить и осуществить, состоит в подготовке законов, программ развития и заключении инвестиционных договоров, которые реализуют эти программы и обеспечивают исполнение законов. Результатом такого процесса и должен быть комплекс средств правового регулирования для решения транспортной проблемы. В чем же состоят эти принципиальные и подчас непреодолимые сложности?

Прежде всего, остановимся на том, в какие законы должны быть внесены изменения и чья это властная прерогатива.

Перечень законов, в которые нужно внести изменения, для того чтобы повысить эффективность движения транспорта, вытекает из организационно-технической детализации проблемы, поэтому необходимо чуть-чуть отвлечься от ее правовых аспектов и рассмотреть, хотя бы бегло, социальные и организационные.

В самом деле, просто-напросто для размещения 2 млн автомобилей (ближайшая перспектива) необходимо 40 млн квадратных метров (в среднем по 20 квадратных метров на

¹ Статья 2 Закона Санкт-Петербурга от 06.07.2009 г. № 335-66 (ред. от 12.05.2012) «О Правительстве Санкт-Петербурга» (принят ЗС СПб 24.06.2009) // «КонсультантПлюс».



машину – как в гараже). Поразительно, но ровно столько и составляет в Санкт-Петербурге общая площадь всех улиц и дорог! Если рассматривать только этот резерв, очевидно, что движение в городе, даже теоретически, невозможно, и вопрос о его законодательной базе можно раз и навсегда оставить в покое. Звучит парадоксально, но движение осуществляется только благодаря тем транспортным единицам, которые не движутся и находятся вне уличной и дорожной сети. Если пытаться облегчить движение именно этим способом, необходимо найти места вне улично-дорожной сети, где могли бы находиться стоящие транспортные средства, и стимулировать их нахождение там правовыми средствами (например, запретом остановки и стоянки в ее пределах). Сложность здесь для субъекта Федерации в том, что существенная часть полномочий по изменению КоАП принадлежит Федерации в целом и без федеральной же ГИБДД в этом деле не обойтись. Автомобильные дороги являются также отдельным предметом правового регулирования: так, в ст. 3 Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ прописано:

«1) автомобильная дорога – объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, – защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, *элементы обустройства автомобильных дорог* (курсив наш. – М. Б., О. Б.)...

5) элементы обустройства автомобильных дорог – сооружения, к которым относятся дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры и другие устройства для регулирования дорожного движения, места отдыха, *остановочные пункты*, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, *пешеходные дорожки*, пункты весового и габаритного контроля транспортных средств, пункты взимания платы, *стоянки (парковки) транспортных средств*, сооружения, предназначенные для охраны автомобильных дорог и искусственных дорожных сооружений, *тротуары*, другие предназначенные для обеспечения дорожного движения, в том числе его безопасности, сооружения, за исключением объектов дорожного сервиса»².

Согласно ст. 12 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся:

«3) принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, участков указанных автомобильных дорог и о прекращении такого использования;

3.1) принятие решений о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения, и о прекращении такого использования;

3.2) установление порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения.

Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ. «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 03.11.2010 г. № 288-ФЗ).

3.3) установление размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения»³.

Приведенный фрагмент Федерального закона с выделенными авторами местами является иллюстрацией того, что для решения проблем исполнительной власти субъектов

² Пункты 3.1, 3.2, 3.3 введены Федеральным законом от 21.04.2011 г. № 69-ФЗ.

³ Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 15 июня 2011 г.



необходимо вносить изменения в федеральные законы, что возможно только при условии специального механизма взаимодействия Федерального Собрания и исполнительной власти субъектов, влияния этих субъектов и невозможности для всех субъектов Российской Федерации до поправок 2010 и 2011 гг., – являющихся законодательной инициативой субъектов Российской Федерации городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, – заниматься регулированием стоянок и оборудованных установок, в том числе платных, на улицах своих городов и поселков. Невозможно также и представить себе, чтобы этим занимался кто-либо помимо региональных и муниципальных властей, что в значительной степени объясняет трудности, которые приходится преодолевать владельцам автотранспорта, так как отсутствие организованных стоянок создает непреодолимые проблемы социально-политического плана в борьбе с неорганизованными стоянками, резко снижающими пропускную способность улично-дорожной сети. В развитие Федерального закона № 69-ФЗ был принят и соответствующий закон Санкт-Петербурга «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга “О разграничении полномочий Законодательного собрания Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной⁴ деятельности на территории Санкт-Петербурга”», в котором полномочия субъекта РФ по ФЗ № 69 передаются Правительству Санкт-Петербурга: «6-1) принятие решений о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования регионального значения, и о прекращении такого использования; 6-2) установление порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования; 6-3) установление размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования регионального значения; 6-4) определение методики расчета и максимального размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования регионального значения».

Однако и после принятия этих судьбоносных поправок органы исполнительной власти субъектов все так же существенно ограничены в своих действиях, например в эвакуации автомобиля с платной парковки при отсутствии платы. В связи с этим смысл создания платных парковок несколько снижается, поскольку на них может остановиться любой автомобиль без оплаты, и для исправления такой ситуации нужно менять уже КоАП.

Дополнительным резервом в Санкт-Петербурге является 11 млн квадратных метров тротуаров. Часть их могла бы быть предназначена под стоянки, однако это запрещает КоАП (см. ст. 12.15 и 12.19).

«Статья 12.15. Нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона.

2. Движение по велосипедным или пешеходным дорожкам либо тротуарам в нарушение Правил дорожного движения – влечет наложение административного штрафа в размере двух тысяч рублей.

Статья 12.19. Нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств.

3. Остановка или стоянка транспортных средств на пешеходном переходе и ближе 5 метров перед ним, за исключением вынужденной остановки и случая, предусмотренного частью 6 настоящей статьи, либо нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на тротуаре, за исключением случая, предусмотренного частью 6 настоящей статьи, – влечет наложение административного штрафа в размере одной тысячи рублей.

6. Нарушения, предусмотренные частями 3–4 настоящей статьи, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, – влекут наложение административного штрафа в размере трех тысяч рублей».

Урегулированность вопросов стоянки и остановки транспорта на тротуарах, а также размера штрафов за эти нарушения федеральным законодателем лишает возможности субъект Федерации не только рационально использовать с учетом местных условий и



мнения населения эту территорию, но и (в соответствии с принципами КоАП) вводить свои размеры штрафов и составлять протоколы за такие нарушения, оставляя эти полномочия на федеральном уровне. На практике подобное правовое регулирование сводится к тому, что образуются незаконные стоянки транспорта на тротуарах, как раз без учета мнения населения и не в соответствии с рациональным использованием площади. Протоколы о нарушениях практически не составляются, и работа по взиманию штрафов ведется в недостаточном объеме, так как федеральные службы в субъектах Российской Федерации не имеют реальных возможностей для проведения данной работы в полном объеме и заинтересованы в этом на порядок меньше органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов, которые отвечают за организацию движения транспорта, благоустройство, уборку, отчитываются перед населением, что заставляет их уделять постоянное внимание данной проблеме.

Еще один резерв решения проблемы размещения транспортных средств – 20 млн квадратных метров дворов. Возможности правового использования этих территорий существенно ограничены тем, что в нашем законодательстве отсутствует даже определение внутридомовых территорий, поэтому не созданы их реестры и не откадистрированы земельные участки, что исключает оборот земли и даже аренду, соответственно, организацию стоянок. В силу этих причин они существуют в стихийном состоянии, затрудняющем плановое использование и тем более какую-либо государственную политику в отношении них. Видимо, это дело будущего, и в данном направлении следует двигаться законодателю, в том числе и федеральному. В Бюджетном кодексе Российской Федерации, есть, правда, упоминание о том, что средства дорожных фондов могут быть использованы для их ремонта, но ни состав и структура внутридомовых территорий, ни правовой режим не установлены, в частности возможность создания автомобильных стоянок.

Согласно ст. 179.4 Бюджетного кодекса РФ.

«1. Дорожный фонд – часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

К дорожным фондам относятся Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные дорожные фонды».

Попытки «доопределить» понятие дворовых территорий предпринимались. Так, Постановление Правительства РФ от 3 марта 2011 г. № 139 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов административных центров субъектов Российской Федерации и административных центров муниципальных районов московской и ленинградской областей» содержит определение дворовых территорий многоквартирных домов, где в структуру понятия включены в том числе и места стоянки автотранспортных средств. К сожалению, это понятие установлено только для использования в данном Постановлении и не может употребляться в других целях, тем более что в него включены и автомобильные дороги, «образующие проезды к территориям, прилегающим к многоквартирным домам». Можно упомянуть также Закон Санкт-Петербурга «Об устройстве и капитальном ремонте придомовых и внутривортовых проездов и въездов и пешеходных дорожек» от 17 сентября 2003 г., в котором отражалась часть структуры дворовых территорий, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, и предписывалось создать их реестр, что, конечно, могло бы способствовать их рациональному использованию. К сожалению, впоследствии этот закон вошел в противоречие с Бюджетным кодексом Российской Федерации и был отменен в 2005 г.

Последним резервом являются 20 млн квадратных метров крыш (или фундаментов). Этот резерв должен быть задействован для создания подземных и надземных паркингов, а также встроенных механизированных, чтобы решить проблему пробок.



Как же должен выглядеть город с функциональной точки зрения, если иметь в виду, что сейчас примерно по 20 метров приходится на человека в жилом помещении, 10 – в рабочем и 20 – на его машину, и каким образом это должно быть отражено в градостроительных законах⁴. Попробуем представить, как могли бы выглядеть градостроительные нормативы в данной области, поскольку закон о градостроительных нормативах находится сейчас в стадии разработки⁵.

Следует учесть, что работает примерно половина населения и норматив площади для работы примерно в половину меньше, чем для проживания, поэтому помещений для работы требуется в 4 раза меньше, чем жилья, а обладателей машин в три раза меньше, чем жителей, но норматив почти тот же, значит, для машин нужно в три раза меньше помещений, чем для жилья. Видимо, здания должны чередоваться: 4 жилых, одно производственное или общественное и паркинг (с учетом того, что часть машин находится в движении на улично-дорожной сети и во дворах).

Возможны и другие варианты: в каждом здании должны присутствовать либо все три функциональные возможности, либо смесь этих вариантов. Во всяком случае, необходимо изменение норм градостроительного планирования, отражающихся в проектах планировки и межевания территорий. Следует упомянуть дополнительные правовые ограничения, связанные с охраной памятников истории и культуры в исторических частях городов. Выполненные по нормам градостроительного планирования прошлых веков, исторические поселения и исторические части городов не рассчитаны на автомобильное движение, и если оно и может, тем не менее, там осуществляться, то, следуя правовой логике градостроительного планирования современности, только с ограничениями как движения, так и стоянки.

Путь от современного города до описанной модели далек, и на этом пути мы будем иметь дело либо с сознательными, либо со стихийными ограничениями в движении машин, а также с ограничениями возможности для них парковки, а тем более стоянки. При этом можно рассчитывать на правовые меры, облегчающие движение, но не решающие транспортную проблему кардинально.

В первую очередь, это меры, направленные на увеличение площади улично-дорожной сети (типа инвестиционных проектов строительства кольцевой дороги, западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге, расширения и реконструкции действующих магистралей). Соответствующая работа по планированию такого увеличения постоянно ведется в рамках отчета об исполнении (мониторинга) и внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О генеральном плане Санкт-Петербурга».

Правовое регулирование в части увеличения площади улично-дорожной сети осуществляется благодаря дальнейшему развитию закона о бюджетном процессе⁶, закона о бюджете⁷, особенно в части адресно-инвестиционной программы закона о государственно-частном партнерстве⁸, и возможности совершенствования этой законодательной базы, **определяющей наличие и порядок расходования средств** для решения транспортной проблемы, еще предстоит изучить. Интересно также совершенствование взаимодействия бюджетов разных уровней, регулирования федеральных инвестиций с учетом того, что федеральный бюджет предусматривает средства для строительства некоторых магистралей в Санкт-Петербурге, а также парковочных мест, например, у строящегося стадиона «Зенит».

⁴ Закон Санкт-Петербурга от 22.12.2005 г. № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» и Закон Санкт-Петербурга от 16.02.2009 г. № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

⁵ Закон Санкт-Петербурга «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга».

⁶ Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 г. № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге».

⁷ Закон Санкт-Петербурга от 06.12.2012 г. № 654-110 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

⁸ Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».



Во вторую очередь важное значение имеет не только абсолютное увеличение площади улично-дорожной сети, но и ее относительное увеличение или уменьшение той части, использование которой невозможно в силу ее низкого качества, либо занятости под ремонтные работы, либо занятости под стоянку.

В этом направлении развитие правового регулирования связывается с развитием закона о государственном заказе⁹. В настоящее время его недостатки стимулируют некачественное выполнение работ по строительству и ремонту, обеспечивая победу в конкурсах тем, кто минимизирует свои затраты на стадии выполнения работ, упрощая технологии, затягивая сроки, в то время как общество заинтересовано в победе тех, кто минимизирует затраты общества (бюджета), связанные с данной дорогой за все время ее эксплуатации, а не только при выполнении строительных работ. Такая минимизация связана с повышением качества ремонта дороги, обеспечивая более длительный срок службы без повторного ремонта, обеспечением удобства ремонта инженерных коммуникаций под дорогой (в частности, без ее вскрытия), удобством уборки, сокращением времени строительства и ремонта, так как в это время повышенная нагрузка приходится на маршруты объезда, ускоренно разрушая дорожное полотно на этих маршрутах, что, естественно, повышает бюджетные затраты в перспективе. Закон о ремонте автомобильных дорог в настоящее время не решает пока ни одной из этих проблем, затрагивая только стадию определения порядка планирования ремонта.

Занятость части дороги под стоянку требует правового регулирования стоянок как на улично-дорожной сети, так и в альтернативных местах. В настоящее время мы видим, что стоянка осуществляется (и даже вторым рядом) в местах, где запрещена не только стоянка, но и остановка. Необходимо внесение изменений в Федеральный закон об автомобильных дорогах, регулирующих правила организации стоянок и остановок на автомобильных дорогах, с выделением на них участков с возможностью кадастрового учета для сдачи в аренду под эти цели. Повышение ответственности за неправильную парковку тоже играет свою регулируемую роль, но она распределена между федеральным и региональным законодателем так, что не позволяет ни тому, ни другому быть эффективным регулятором. Именно к повышению ответственности за неправильно оставленный на стоянке автомобиль имеет прямое отношение дискуссия в Законодательном Собрании при принятии Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на их перемещение и хранение, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге»¹⁰.

Она интересна с точки зрения анализа отношения общественности к попыткам улучшения транспортной ситуации за счет ее правового регулирования. Инструменты регулирования – предписание, поощрение, запрещение, наказание, установление порядка взаимоотношений и в данном случае, как обычно, задевают интересы и чувства граждан и порождают яркие выступления депутатов и депутатских партийных фракций.

Основы правил содержатся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2003 г. № 759 в соответствии с п. 5 ст. 27.13 КОАП («Задержание транспортного средства соответствующего вида, возврат транспортного средства, оплата расходов за хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»). С учетом изменений, принятых в КОАП 28.07.2012 г., ст. 27.13 изложена в новой редакции, и п. 10 данной статьи гласит: «Перемещение транспортных средств на специализированную стоянку, за исключением транспортных средств, указанных в части 9 настоящей статьи, их хранение, оплата расходов на перемещение и хранение, возврат транспортных средств осуществляются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Правительство Санкт-Петербурга, получив поручение разработать соответствующий проект Закона, опиралось, разумеется, на нормы Постановления Правительства Российской Федерации № 759, рассчитывая, что нормы, вошедшие уже в привычный оборот с 2003 г., не вызовут особых возражений.

⁹ Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

¹⁰ Принят Законодательным Собранием 20 июня 2012 г. и вступил в силу с 01.07.2012 г.



Действительно, в решениях уполномоченных органов Собрания – Комитета по законодательству (п. 4 протокола № 12 от 18 мая 2012 г. и постоянной комиссии по вопросам правопорядка и законности (п. 4 протокола № 12 от 22 мая 2012 г.) – таких возражений и не содержится. На заседаниях этих органов было лишь поставлено несколько вопросов, касающихся создания максимального удобства для нарушителей там, где такие возможности оставляет федеральное законодательство. Решения же рекомендуют поддержать проект закона. Заключение юридического управления № 905-юр от 21.05.2012 г. сообщает, что проект не противоречит действующему законодательству и наличия коррупциогенных факторов не выявлено. Голосование по проекту в первом чтении (за основу) состоялось 25 мая 2012 г. с результатом 35 – за, 4 – воздержалось, 5 – против. После рассмотрения поправок во втором и в третьем чтении и отклонения большинства из них 18 июня состоялось голосование в третьем чтении (в целом) со следующим результатом: 31 – за, 2 – воздержалось и 12 – против, т. е. примерно 30 % депутатов, а скорее всего, и населения, не поддержали закон в рассматриваемой редакции! Почему? Ответ на этот вопрос можно найти путем анализа предлагавшихся поправок.

Пункт 2 ст. 2 «Задержанное транспортное средство перемещается уполномоченной организацией на ближайшую специализированную стоянку, расположенную на территории обслуживания» А. А. Ковалев и М. Л. Резник (руководители фракций партий «Справедливая Россия» и «Яблоко») предлагали дополнить словами «после составления протокола об административном нарушении». Мысль авторов основывалась на их представлении о справедливости, состоящей в том, что наказание следует «после» установления вины, а не «до». Однако КОАП (п. 1 ст. 27.1) трактует задержание не как наказание за правонарушение, а как средство обеспечения «пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении *при невозможности его составления на месте* (т. е. невозможность составления протокола на месте (как правило, ввиду отсутствия нарушителя и невозможности установить его личность) является причиной перемещения транспортного средства, поэтому предложение о перемещении транспортного средства только после составления протокола было отвергнуто большинством депутатов как противоречащее смыслу КОАП.

Вопрос о справедливости перемещения, однако, повисает в воздухе, рождая целый ряд альтернативных предложений: почему бы перемещение не заменить фотофиксацией со штрафом, установлением блокирующих устройств – с тем, чтобы облегчить нарушителю (может – в отдельных случаях – и не нарушителю) наказание.

Аргумент противной стороны состоит в том, что транспортное средство препятствует свободному движению других транспортных средств, занимая участок улично-дорожной сети, который должен использоваться для движения, и вызывая потери времени неограниченного круга лиц, ущемляя их права.

Таким образом, конфликт мнений депутатов, а опосредованно и больших групп горожан, мнение которых депутаты выражают, имеет свою основу в реальном социальном конфликте, состоящем в технической невозможности одновременного доступа (связанного со стоянкой или проездом) к местам социального притяжения. «А праников сладких всегда не хватает на всех!»

Депутат Л. Ф. Седейкиене («Справедливая Россия») в своей поправке предлагала «ввести в ст. 2 проекта Закона следующие изменения: 1) в пункте 3 слова “способом, исключая повреждение задержанного транспортного средства” исключить; дополнить после п. 4 новым пунктом следующего содержания: “Вред, причиненный задержанному транспортному средству и находящемуся в нем имуществу при его транспортировке или хранении на специализированной стоянке, возмещается в соответствии с законодательством Российской Федерации”». Поправка была отклонена большинством ввиду того, что законодательство Российской Федерации применяется независимо от того, напоминает об этом данный Закон или нет, с этой точки зрения она не играет конструктивной роли. В частности, ст. 59 ГК РФ регулирует вопросы возмещения причиненного вреда. Как раз применение тех или иных способов транспортировки находится в ведении субъектов Российской Федерации, и для того, чтобы требовать от уполномоченных организаций приме-



нения только тех способов, «которые исключают повреждение», данное положение в Законе полезно и впоследствии будет перенесено в конкурсную документацию для определения уполномоченной организации и с целью ревизии приобретенных ею эвакуаторов, что поможет снизить число в случае нанесения вреда. Однако, несмотря на непринятие поправки, забота депутата об имуществе граждан потребовала от авторов проекта разъяснения данного вопроса не только для депутата, но и для интересующихся граждан. С этой точки зрения в открытой парламентской дискуссии она сыграла свою роль.

Депутат А. А. Кобринский (фракция партии «Яблоко») и В. В. Милонов («Единая Россия») внесли следующую поправку: «Пункт 3 статьи 2 проекта закона дополнить текстом следующего содержания: “Уполномоченной организацией производится фотофиксация внешнего вида задерживаемого транспортного средства до начала задержания и после помещения его на специализированную стоянку. Требования к фотофиксации, срок хранения снимков и условия их предоставления устанавливаются Правительством Санкт-Петербурга”». Эта поправка была поддержана большинством депутатов и принята после того, как авторы поправки согласились с редакционным замечанием представителя Губернатора и предложением заменить слово «задержания» на слово «перемещения». Правовой смысл данного изменения состоит в том, что задержание начинается с момента составления протокола о задержании, и в этот момент представителя уполномоченной организации с эвакуатором может еще и не быть, он только вызван. Вменить в обязанность представителю полиции фотографировать (как представителю федеральной власти, не подчиняющемуся органам власти субъекта Российской Федерации) в Законе субъекта Российской Федерации мы не имеем права, а представителя уполномоченной субъектом организации – можем. Когда он подъезжает, начинается фотографирование и перемещение. В такой редакции закон соответствует федеральному. Разумеется, с фотофиксацией, а также хранением и выдачей ее результатов услуга будет стоить немного дороже, поскольку стоимость таких операций придется учесть в тарифе на оказание услуги, но зато она снимает целый ряд возможных споров в случае наличия каких-либо повреждений. У губернатора эта поправка тоже не вызвала возражений, и он подписал Закон с учетом ее включения.

Поправка депутата А. А. Кобринского «В пункте 6 ст. 2 проекта закона слова “после оплаты расходов на перемещение и хранение задержанного транспортного средства либо в случае, предусмотренном в части 12 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” исключить» – была отклонена, так как согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 25.07.2006 г. № КАС-260, в результате помещения задержанного транспортного средства на специальную стоянку у уполномоченной организации возникают обязательства хранения и охраны в силу закона. Для сторон договор по перемещению, хранению, охране в совокупности со всеми дополнительными услугами (типа фотофиксации) является таким же обязательным, как если бы он был заключен между ними. В связи с этим уполномоченная организация вправе удерживать транспортное средство до оплаты расходов за перемещение и хранение транспортного средства.

Поправка депутатов А. А. Ковалева (руководителя фракции партии «Справедливая Россия» и М. Л. Резника – руководителя фракции «Яблоко»): «Статью 2 проекта закона дополнить пунктом следующего содержания: “Основанием для перемещения задержанного транспортного средства является нарушение его владельцем порядка размещения транспортного средства, установленного Правилами дорожного движения, утвержденными Правительством Российской Федерации, в случае, если транспортное средство препятствует движению других транспортных средств, уборке дорог, улиц, внутридворовых проездов”» – также была отклонена большинством.

Следует обратить внимание на некоторые юридические нюансы этой поправки, например, если автомобиль оставлен не владельцем, нет оснований для перемещения транспортных средств вообще.

Водители, управляющие государственными и принадлежащими организациям или доверителям автомобилями, полностью выпадают из-под действия закона.



Препятствие в движении – расплывчатый термин. Ясно, что по участку дороги, где стоит транспортное средство, проехать невозможно. Невозможно также убрать эту часть дороги, однако не факт, что она потребуется для уборки именно в данное время, а для проезда, возможно, есть альтернативные варианты. Каким же образом организовать выполнение закона, и кто будет судить, мешает данное средство или нет? В каждом таком случае возможны разные точки зрения.

Отклонена же поправка была потому, что основания для задержания уже установлены КоАП РФ, и для изменения этих оснований надо вносить изменения именно в КоАП, что не является предметом регулирования рассматриваемого закона.

Поправка А. А. Ковалева и М. Л. Резника: «Статью 2 проекта закона дополнить пунктом следующего содержания “Перемещение транспортного средства не допускается в случае, если водитель или иной правомочный владелец данного транспортного средства прибыл на место задержания транспортного средства и готов самостоятельно осуществить перемещение транспортного средства с места остановки (стоянки)”» – подвержена критике и отклонена по похожим основаниям.

Правоотношения по применению меры обеспечения производства по делу об административном нарушении в виде задержания изложены в п. 1 ст. 27.1 КоАП РФ и не относятся к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, следовательно, их уточнение можно осуществить только путем внесения изменений в Федеральный закон, что не может быть предметом регулирования Закона Санкт-Петербурга.

Логика же авторов отчасти, видимо, правильная: если отсутствие владельца или лица, им уполномоченного, – единственное препятствие в установлении личности нарушителя и в составлении протокола на месте, то перемещать транспортное средство нет необходимости, за исключением, однако, тех случаев, когда это лицо находится в состоянии наркотического или алкогольного опьянения или необходимо запретить эксплуатацию данного транспортного средства в силу его технического состояния. К тому же решение принимается сотрудником федерального органа власти, действия которого по исполнению КоАП РФ субъект Федерации не вправе регулировать.

Принять такие поправки в рассматриваемый проект закона Законодательное Собрание Санкт-Петербурга не вправе, и их отклонение является делом предпринятым и независимым от его партийного состава. Однако их обсуждение, на наш взгляд, имеет некоторый политический смысл, демонстрируя идеологические устремления депутатов, их посыл к одноименной фракции в Государственной Думе и некоторый правовой просветительский смысл, доводя до сведения граждан разнообразные нюансы законодательства.

Таковыми же свойствами обладают поправки тех же авторов «о перемещении транспортного средства только после составления протокола об административном нарушении и на ближайший участок улицы или дороги»; «плата за перемещение задержанного транспортного средства с владельца не взимается. Расходы уполномоченной организации по перемещению задержанного транспортного средства возмещаются за счет бюджета Санкт-Петербурга»; «хранение транспортного средства в первые шесть часов с момента его помещения на специализированную стоянку не подлежит оплате». Во-первых, основанием для перемещения является протокол о задержании транспортного средства, а не протокол об административном нарушении, а, во-вторых, п. 1 ст. 27.13 КоАП установлено, что задержанное транспортное средство перемещается на ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку). Более того, тот же пункт устанавливает, что если принято решение о задержании, то транспортное средство может быть перемещено путем управления его водителем в ближайшее место, где оно не будет создавать препятствий, но не вместо применения задержания, а до него. Что касается предложений о возмещении затрат из бюджета, то п. 11 ст. 27.13 КоАП РФ прямо указывает, что расходы на перемещение возмещаются лицом, совершившим административное правонарушение. В этих условиях возложение финансовых обязательств на бюджет приведет к нецелевым расходам бюджета, т. е. к нарушению бюджетного законодательства. Таким образом, мы рассмотрели основные предложения, поданные в поправках депутатов. Кроме рассмотренных были и требования к специализированным стоянкам: оборудование электронными часами, кассовыми аппаратами, терминалами для применения банковских пластиковых карт. Но эти



вопросы, как и другие условия, доверили урегулировать Правительству в соответствующих договорах.

Следует отметить, что целый ряд относительно разумных предложений пришлось отклонить по соображениям их несоответствия федеральному закону. Если бы федеральный закон уделил небольшую часть полномочий в этой области региональному законодателю, он соблюдался бы со значительно большей мотивацией и в менее мучительных формах в регионах. Чести федеральному законодателю возбуждение социальной напряженности в субъектах Федерации не делает, даже если он этой напряженности не чувствует. Анализ не только законодательства, но и процесса дискуссии в законотворческой деятельности, на наш взгляд, может послужить фактором оптимизации распределения полномочий между субъектами Федерации и федеральным центром.

Несколько уточняющих поправок, связанных с фотофиксацией, перемещением транспортного средства после прихода водителя, уточнением понятия «специализированная стоянка», были поданы также в третьем чтении комитетом по законодательству, постоянной комиссией по науке, образованию и культуре, редакционной комиссией. Голосование за законопроект в целом состоялось 20 июня 2012 г. 31 депутат проголосовал «за», 2 воздержались, 12 были против. Таким образом, в ходе обсуждения количество поддерживающих несколько снизилось, а противников увеличилось, несмотря на то что все непринятые поправки были отклонены исключительно на правовых основаниях в соответствии с федеральными законами. Не было ни одного предложения, которое бы не обсуждалось, и не было принято ни одного решения, которое было бы делом вкуса или выражением политической платформы какой-либо партии и противоречило политической платформе другой. Иными словами, по содержанию текст закона никак не связан с партийной структурой Законодательного Собрания. Следует признать, что введение любого порядка направляет и ограничивает в какой-то мере действия граждан. Партии, заинтересованные в увеличении своей поддержки, с большим трудом способны ограничивать возможности или действия граждан и стараются отгородиться от таких решений. Они остаются уделом власти. Нарушаются ли тем самым права граждан? Характерно в этом смысле Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2011 г. № 198-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Смирнова Бориса Александровича на нарушение его конституционных прав ст. 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В п. 2 Определения содержится важное для рассматриваемого закона положение: «Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что задержание транспортного средства является мерой обеспечительного характера, направленной на пресечение ненадлежащего использования транспортных средств как источника повышенной опасности, создающего угрозу самому водителю, а также охраняемым законом правам и интересам других граждан. В этом смысле задержание транспортного средства до устранения причины задержания с последующим возвращением владельцу не посягает на его права как собственника имущества (определения от 21 декабря 1998 г. № 191-О, от 19 апреля 2000 г. № 76-О и от 10 октября 2002 г. № 251-О).

Резюмируя, отмечаем, что решение транспортной проблемы в правовой плоскости вовлекает в оборот различные отрасли права и кодексы. В первую очередь, затрагиваются проблемы защиты прав граждан и разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, т. е. конституционные проблемы, в более прикладном плане – административные и гражданско-правовые, а изменения необходимо будет вносить в Административный, Градостроительный, Земельный кодексы, ряд законов (об автомобильных дорогах, градостроительных нормативах), а также определить правовой режим внутридомовых территорий, платных стоянок и т. п. Из объема работ становится ясно, что готовить законотворческие инициативы сможет только комплексная комиссия из представителей как законодателей двух уровней, так и специалистов в соответствующих отраслях права, а также работников исполнительной власти и бизнеса в этой сфере. До окончания работы такой комиссии и появления ее предложений ожидать, что ситуация на дорогах будет улучшаться, несколько преждевременно.



Аннотация. Решение транспортной проблемы в правовой плоскости вовлекает в оборот различные отрасли права и кодексы. В первую очередь, затрагиваются проблемы защиты прав граждан и разделения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, т. е. конституционные проблемы, в более прикладном плане – административные и гражданско-правовые, а изменения необходимо будет вносить в Административный, Градостроительный, Земельный кодексы, ряд законов (об автомобильных дорогах, градостроительных нормативах), определить правовой режим внутридомовых территорий, платных стоянок и т. п. Из объема работ становится ясно, что готовить законотворческие инициативы сможет только комплексная комиссия из представителей как законодателей двух уровней, так и специалистов в соответствующих отраслях права, а также работников исполнительной власти и бизнеса в этой сфере. До окончания работы такой комиссии и появления ее предложений ожидать, что ситуация на дорогах будет улучшаться, несколько преждевременно.

Ключевые слова. Парковки, ограничения движения, транспортные проблемы, нарушения правил стоянки, внутридомовые территории.

Annotation. The solution of the transport problem in the legal field involves in various areas of law turnover and codes. First and foremost, address the issues of protection of citizens' rights and the separation of powers between the Russian Federation and its subjects, that is, constitutional issues in a more applied plan – administrative and civil law, and the need to make changes in the administrative, Town Planning Code, the land, a number of laws (on the roads, town planning regulations, to determine the legal regime of the internal territories, paid parking, etc.) of the amount of work it is clear that prepare legislative initiatives can only comprehensive commission of representatives from both levels of the two lawmakers and experts in the relevant areas of law and employees of the executive authorities and business in this area. Before the end of the commission and the appearance of its proposals to expect that the situation on the roads will be improved a bit premature.

Keywords. Parking, traffic restrictions, transport problems, violations of the parking in-house territory.



А. Б. Новиков, Ю. А. Антипова
A. B. Novikov, Y. A. Antipova

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ: НОВЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: NEW INVESTMENT MECHANISMS OF INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN RUSSIAN FEDERATION

Надежная инфраструктура – залог успешного развития регионов и стабильного экономического роста. Кроме того, уровень развития инфраструктуры является одним из основных показателей социальной обеспеченности населения. Традиционно такие вопросы находятся в компетенции органов государственной власти, к сожалению, не всегда демонстрирующих эффективность при принятии решений и управлении собственностью.

Качество дорог в России издавна является объектом шуток. На протяжении последних 25 лет среднегодовые расходы на строительство объектов инфраструктуры составляли не более 3 % ВВП. Такое невнимание к проблемам инфраструктуры имело свои результаты: по данным отчета о глобальной конкурентоспособности, подготовленного экспертами Мирового экономического форума в 2012 г., по качеству дорог Россия занимает 136-е место в мире из 144¹.

Не лучше дела обстоят и в области транспортной и социальной инфраструктуры. По данным исследований, к 2013 г. по показателю качества железнодорожной инфраструктуры Россия занимает 31-е место среди 142 стран, по показателю портовой инфраструктуры – 93-е, воздушного транспорта – 104-е место².

Кроме того, в России остро ощущается нехватка образовательных учреждений: очередь в детские сады составляет более 2 млн детей, а за последние три года было построено всего 750 детских учреждений, что является мизерной цифрой в масштабах огромной страны.

Таким образом, необходимость поиска новых способов решения старых проблем очевидна.

Как показывает мировой опыт, одним из способов стимулирования развития инфраструктуры является привлечение в данный сектор частного капитала, прежде всего на основе государственно-частного партнерства (ГЧП). Несмотря на то что механизм ГЧП является относительно новым для России, за последние 10 лет появился опыт его эффективного применения, в частности при реализации транспортных инфраструктурных проектов.

Примером может послужить строительство на основе концессионных соглашений транспортной развязки на пересечении Можайского шоссе с новым выходом на Московскую кольцевую, скоростной автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км. На основе государственно-частного партнерства осуществляется строительство Центрального участка платной автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге. Примерами успешного применения механизма ГЧП при строительстве объектов транспортной инфраструктуры может послужить проект реконструкции аэропорта «Пулково» в Санкт-Петербурге. Кроме того, в Санкт-Петербурге, например, существует практика создания на основе государственно-частного партнерства образовательных учреждений.

© А. Б. Новиков, Ю. А. Антипова, 2013

¹ http://expert.ru/rissoam_reporter/2012/47/dorogi-kotoryie-nas-vyibirayut/

² <http://www.rg.ru/2013/03/19/infrastruktura-site-anons.html>



Тем не менее, несмотря на существование отдельных успешных проектов, государственно-частное партнерство до настоящего времени остается в Российской Федерации «штучным продуктом», не имеющим широкого распространения. При этом одним из основных факторов, сдерживающих развитие ГЧП, является отсутствие должного законодательного регулирования ГЧП на федеральном уровне.

В настоящее время единственным нормативно-правовым актом, регламентирующим отношения ГЧП на федеральном уровне, остается Федеральный закон «О концессионных соглашениях»³. Данным Законом устанавливается правовое регулирование только одной формы ГЧП, предусматривающей создание (реконструкцию) концессионером (частным партнером) объекта соглашения, передачу его концеденту (публичному партнеру) и эксплуатацию в течение установленного срока (Build – Transfer – Operate). При этом законом ограничивается круг возможных объектов концессионных соглашений: таковыми могут являться, например, автомобильные дороги, транспортные объекты, системы коммунальной инфраструктуры, объекты здравоохранения, образования, культуры и т. п. Применение концессионного механизма в иных сферах законом не допускается.

Основным недостатком концессионной схемы являются жестко установленные требования относительно содержания концессионных соглашений и порядка проведения конкурсных процедур. Кроме того, рассматриваемый Закон был принят без учета международного опыта реализации проектов ГЧП, в связи с чем ряд его положений существенно затрудняет привлечение финансирования и снижает интерес частного, в том числе иностранного, капитала.

Следует, однако, отметить, что, несмотря на существующие недостатки данного Федерального закона, законодательство Российской Федерации о концессионных соглашениях постоянно совершенствуется.

Так, в частности, в апреле 2012 г. в закон о концессионных соглашениях были внесены изменения, способствующие сближению российского законодательства о концессионных соглашениях с мировой практикой. Данные изменения были направлены, прежде всего, на развитие концессионных проектов в сфере автомобильных дорог и дорожных сооружений.

В мае 2013 г. Закон о концессионных соглашениях также был скорректирован в целях привлечения частных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство. Одним из основных изменений является введение возможности учета необходимости компенсации расходов концессионера на создание и эксплуатацию инфраструктуры при установлении тарифов на тепло- и водоснабжение.

Тем не менее, внесенные в Закон о концессионных соглашениях изменения не решают ряд значимых проблем. В частности, концессионные соглашения в отношении большинства объектов должны заключаться в соответствии с типовыми формами, что, в свою очередь, ограничивает возможность использования концессионной схемы.

Недостаточный интерес к механизму государственно-частного партнерства со стороны федерального центра компенсируется правовой политикой органов государственной власти субъектов Российской Федерации. К настоящему времени около 60 субъектов Российской Федерации разработали и приняли собственные законы, устанавливающие правовое регулирование ГЧП. Однако субъекты Российской Федерации и муниципальные образования ограничены в своих возможностях осуществлять правовое регулирование, в связи с чем для полноценного функционирования ГЧП в России необходимо дальнейшее развитие федерального законодательства.

В то же время, несмотря на активность региональных властей, законодательства субъектов Российской Федерации явно не достаточно для полноценной реализации проектов ГЧП. Установленный Конституцией РФ принцип распределения полномочий в сфере правового регулирования между органами власти различного уровня не позволяет заменять положения федерального законодательства, препятствующие развитию ГЧП, законами субъектов РФ. При этом существует целый ряд барьеров для успешного развития ГЧП в России.

³ Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Российская газета. 2005. 26 июля; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.



Детальный анализ крупнейших проектов, реализуемых в субъектах Российской Федерации с применением механизма государственно-частного партнерства, позволяет выявить следующие ключевые риски, устранение которых относится к компетенции федеральной власти.

1. Оспаривание контролирующими органами власти законов субъектов Российской Федерации, муниципальных актов о государственно-частном партнерстве и соглашений, заключенных в соответствии с ними, в силу отсутствия прямо закрепленных на уровне федерального закона полномочий субъектов РФ и муниципальных образований принимать нормативные правовые акты в указанной сфере.

2. Риск переквалификации соглашений о государственно-частном партнерстве, заключенных в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации или муниципальными актами, в концессионные соглашения или контракты на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд. Такая переквалификация может привести к признанию недействительными отдельных условий соглашений о ГЧП. В частности, могут быть оспорены условия о возникновении права собственности на создаваемые или реконструируемые объекты у частного партнера, о передаче объектов соглашений о ГЧП в залог, о предоставлении средств государственного финансирования, порядке разрешения споров и т. п., что сделает дальнейшую реализацию проекта невозможной. Применение в отношении соглашений о ГЧП законодательства о госзакупках также исключает дальнейшую реализацию проекта, поскольку заключение единого государственного контракта на проектирование, строительство и эксплуатацию объектов запрещено действующим законодательством. Кроме того, в случае переквалификации в концессионное соглашение или контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд соглашение о ГЧП может быть признано недействительным в полном объеме как заключенное в нарушение установленных конкурсных процедур.

3. Отсутствие в действующем законодательстве специальной процедуры предоставления земельных участков, приспособленной для целей реализации проектов государственно-частного партнерства. В настоящее время для предоставления земельных участков наряду с конкурсом на право заключения соглашения о ГЧП необходимо проведение отдельных торгов на право заключения договора аренды требуемых земельных участков. Для обеспечения возможности расширения использования механизма ГЧП необходима синхронизация указанных конкурсных процедур.

4. Требования антимонопольного законодательства, предписывающие обязательность проведения торгов при заключении договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества к частным лицам.

5. Несовершенство налогового законодательства в части порядка налогообложения деятельности частного партнера в процессе реализации проектов государственно-частного партнерства.

Указанные выше риски (проблемы) существенно снижают привлекательность государственно-частного партнерства как механизма реализации инвестиционных проектов.

В настоящее время в процессе развития федерального законодательства о ГЧП наблюдается положительная динамика.

13 марта 2013 г. Правительство Российской Федерации инициировало рассмотрение в Государственной Думе проекта федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»⁴ (далее – Законопроект). Законопроект разработан отраслевыми органами государственной власти при взаимодействии с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, которые имеют опыт в реализации проектов с применением механизма ГЧП. Кроме того, в процессе разработки законопроекта учитывались мнения ведущих юридических и финансовых консультантов, международных экспертов, а также представителей бизнес-сообщества, потенциально заинтересованных в участии в проектах ГЧП⁵.

⁴ Не опубликован // www.duma.gov.ru: СПС «Кодекс».

⁵ См. стенограмму заседания Правительства Российской Федерации 07.03.2013 (<http://government.ru/stens/23151/#sel+122:1.132:218>).



Основным преимуществом Законопроекта является то, что он создает благоприятную для реализации проектов ГЧП правовую среду, избегая излишнего регулирования и оставляя возможность для индивидуального подхода к структурированию каждого ГЧП проекта. Законопроект носит рамочный характер: учитывая уже сложившуюся в России практику реализации проектов государственно-частного партнерства, Законопроект устанавливает основные «правила игры» и закладывает основы взаимодействия между публичными и частными партнерами. Он направлен на снятие существующих ограничений и расширение возможных форм реализации проектов на принципах ГЧП.

В соответствии с Законопроектом государственно-частным партнерством признается взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций.

Публичным партнером может выступать и Российская Федерация, и субъект (субъекты) Российской Федерации (ч. 3 ст. 3 Законопроекта). Это положение, во-первых, подтверждает право субъектов Российской Федерации выступать от собственного имени во внешнеэкономических отношениях, а во-вторых, толкуемое буквально открывает возможность нескольким субъектам Российской Федерации одновременно выступить стороной соглашения ГЧП. Существенным моментом является независимость взаимоотношения ГЧП субъекта Российской Федерации от разрешения, согласования Российской Федерации. В таких условиях существенно возрастает роль отношений координации внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), в том числе в формате ГЧП.

По смыслу Законопроекта (ч. 2 ст. 3) частным партнером может выступать и иностранное юридическое лицо, которое в стране регистрации не является государственной компанией, корпорацией, государственным или муниципальным унитарным предприятием, учреждением. Это положение существенно уточняет круг партнеров по внешнеэкономическим связям: внешнеэкономические связи между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и указанными государственными субъектами осуществляются на основе соглашений, не являющихся соглашениями ГЧП.

Следует заметить, что по решению российского публичного партнера, принятому в порядке, установленном Российской Федерацией, его интересы по соглашению о государственно-частном партнерстве может представлять государственная компания, корпорация, государственное или муниципальное унитарное предприятие, учреждение (ч. 5 ст. 3 Законопроекта). Если в государстве иностранного партнера действуют аналогичные ч. 2 ст. 3 Законопроекта правила, то иностранный публичный субъект не вправе заключить соглашение ГЧП с указанным выше представителем российского публичного субъекта. В результате соглашения между публичным партнером одного государства и представителем публичного партнера другого государства, а также соглашения между представителями публичных партнеров различных государств (государственными компаниями, корпорациями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, учреждениями) являются публичными внешнеэкономическими соглашениями, которые подлежат согласованию Российской Федерацией в установленном федеральным законом порядке.

Значительным преимуществом Законопроекта является то, что он не ограничивает возможности применения механизма государственно-частного партнерства какими-либо конкретными сферами и круг возможных форм государственно-частного партнерства. Так, в соответствии с соглашением о ГЧП публичный партнер вправе принять на себя обязательства по предоставлению частному партнеру необходимого недвижимого имущества, а также прав использования результатов интеллектуальной деятельности, необходимых для исполнения соглашения о ГЧП. Частный партнер, в свою очередь, может принять на себя обязательства по разработке и согласованию проектной документации, а также по созданию или реконструкции объекта соглашения о ГЧП. При этом приведенный в Законопроекте перечень возможных обязательств сторон соглашений о ГЧП является откры-



тым, что позволяет проявлять гибкость при структурировании и подготовке конкретных инвестиционных проектов.

Законопроектом также закрепляются гарантии прав и законных интересов частных партнеров. В частности, им предоставлены гарантии от неблагоприятного изменения законодательства: если в период действия соглашения о ГЧП законодательством устанавливаются нормы, ухудшающие положение частного партнера, стороны соглашения изменяют его условия в целях обеспечения имущественных и финансовых интересов частного партнера, существовавших на день подписания соглашения.

Следует в то же время отметить, что применение предусмотренных Законопроектом гарантий против неблагоприятного изменения законодательства ограничено случаями, когда такие изменения не направлены на защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства. При этом практика показывает, что большинство новых положений законодательства Российской Федерации оказывает влияние на права и законные интересы неограниченного круга лиц, и, соответственно, можно предполагать возникновение «конфликта интересов» частного партнера и иных лиц. Таким образом, представляется целесообразным при доработке Законопроекта исключить ограничение действия гарантий от неблагоприятного изменения законодательства при возникновении «конфликта интересов» частного партнера и лиц, не участвующих в ГЧП или не являющихся пользователями услуг, продуцируемых ГЧП.

Законопроект закрепляет положение о том, что частный партнер имеет право на возмещение убытков в размере реального ущерба и упущенной выгоды, в том числе недополученного дохода, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в части исполнения обязательств публичного партнера в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве (ч. 5 ст. 7).

Законопроект устанавливает возможность заключения так называемых «прямых соглашений» – трехсторонних соглашений между публичным партнером, частным партнером и его кредиторами, которыми определяются взаимные права и обязанности сторон, в том числе ответственность в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения частным партнером своих обязательств перед публичным партнером и кредиторами. При этом отсутствуют ограничения в отношении условий таких соглашений, что предоставляет сторонам соглашений и финансирующим организациям разумную долю свободы при структурировании своих отношений.

Тем не менее, учитывая, что понятие «прямые соглашения» является относительно новым для российской правовой действительности, в целях снижения риска признания недействительными положений таких соглашений целесообразно указать в Законопроекте на возможность включения в него условий о праве кредиторов на замену частного партнера на третье лицо, отвечающее определенным требованиям («step-in»), а также о праве впоследствии заменить третье лицо на первоначального частного партнера («step-out»). Кроме того, в мировой практике принято включение в прямые соглашения с финансирующими организациями указания на возможность возникновения множественности на стороне частного партнера (первоначальный частный партнер и третье лицо, указанное кредиторами и отвечающее определенным требованиям) на любой стадии реализации проекта в случае дефолта частного партнера без проведения повторного конкурса.

Существенным достижением Законопроекта является установление разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями при регулировании государственно-частного партнерства и участии в ГЧП. Так, субъекты РФ вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты, устанавливающие порядок и принципы их участия в ГЧП, определять порядок заключения соглашений о ГЧП. Снижается риск оспаривания заключенных соглашений в связи с отсутствием у публичного партнера права на заключение таких соглашений, а также в связи с принятием законов о ГЧП с превышением установленных полномочий. В связи с этим Законопроект способствует уяснению правовой природы соглашений ГЧП. Согласно



ч. 6 ст. 3 Законопроекта соглашение о государственно-частном партнерстве является договором, содержащим элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. Однако к отношениям сторон соглашения о государственно-частном партнерстве применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в соглашении о государственно-частном партнерстве, если иное не вытекает из федерального закона о ГЧП или существа соглашения о государственно-частном партнерстве. Данное положение, по нашему мнению, указывает на преимущественно публично-правовой характер соглашения о ГЧП.

Следует отметить, что в паспорте Законопроекта⁶ в графе «отрасль законодательства» все же указано «030.000.000 Гражданское право», а в графе «предмет ведения» значится «совместное ведение». Как видим, отнесение регулирования ГЧП к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации соответствует признанию административно-правового характера взаимодействия публичного и частного партнеров и характеристике соглашений ГЧП как административных договоров. Гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации).

Законопроект устанавливает льготные переходные условия в случае его введения в действие, а именно: соглашения, заключенные до его вступления в силу, должны быть реализованы на тех условиях, которые были определены при их заключении. В то же время положения законов субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с Законопроектом.

Законопроектом также предусматривается внесение корреспондирующих изменений в ряд федеральных законов. Так, земельное законодательство дополняется положениями, в соответствии с которыми предоставление земельных участков в аренду для целей ГЧП осуществляется без проведения торгов и без предварительного согласования мест размещения объектов (ст. 9).

Не остаются без внимания законодателя и иные проблемы, связанные со структурированием и реализацией проектов ГЧП: Законопроектом предусматривается внесение изменений в антимонопольное законодательство и законодательство о государственных закупках.

Так, привлечение субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием на основании возмездного договора частного лица подпадает под действующие нормы Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», устанавливающего запреты на включение в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых является предметом торгов. С принятием Законопроекта указанный барьер будет устранен⁷.

Таким образом, разработанный Законопроект демонстрирует развитие в России интереса к стимулированию инвестиционных отношений между органами государственной власти и частными инвесторами. Надо полагать, что Законопроект снимает основные препятствия к имплементации механизма ГЧП в процесс реализации инфраструктурных проектов и благоприятно скажется на развитии ГЧП в России.

Законопроект принят в первом чтении⁸, и пока он находится в стадии рассмотрения и доработки, ряд его положений может быть существенно усовершенствован.

Во-первых, нынешняя редакция Законопроекта не предусматривает возможности участия в конкурсах на право заключения соглашений о ГЧП объединений юридических лиц. Между тем в силу масштабов и специфики проектов ГЧП в большинстве случаев в участии в указанном конкурсе заинтересованы именно объединения юридических лиц, которые заключают между собой договор об участии в конкурсе. В случае победы такого объединения юридических лиц в конкурсе его участники создают специальную проектную

⁶ СПС «Кодекс».

⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» // Там же.

⁸ Постановление Государственной Думы от 26.04.2013 г. № 2185-6 ГД // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2254.



компанию, с которой впоследствии и происходит заключение соглашения о ГЧП. Необходимо отметить, что возможность участия в конкурсах на право заключения соглашений о ГЧП объединений юридических лиц в настоящее время закреплена большинством законов субъектов РФ о ГЧП. В связи с этим представляется целесообразным учесть существующую практику при доработке Законопроекта и закрепить в нем право объединений юридических лиц на участие в конкурсе.

Во-вторых, Законопроект предусматривает возможность заключения соглашений о государственно-частном партнерстве исключительно на торгах, что не вполне оправданно с точки зрения международной практики реализации проектов ГЧП. Так, например, установленный Законопроектом запрет на заключение соглашений о государственно-частном партнерстве без проведения конкурса делает невозможным заключение соглашения в случае, если в конкурсе участвовал только один претендент. При этом обе стороны – и публичный партнер, и единственный частник конкурса – понесут убытки, связанные с подготовкой и проведением конкурса. Таким образом, целесообразно установить возможность заключения соглашений без проведения конкурса в случае, если конкурс объявлен несостоявшимся, а также с лицом, у которого ранее возникло право аренды объекта концессионного соглашения.

В-третьих, одним из ключевых недостатков Законопроекта является отсутствие законодательно установленного требования о том, что решение о реализации того или иного проекта с применением механизма ГЧП должно быть обоснованным и перед его принятием должна быть проведена определенная аналитическая работа. В частности, в действующей редакции Законопроекта не содержится требований к процедуре принятия решения о применении механизма ГЧП в каждом конкретном инвестиционном проекте. Вместе с тем, учитывая, что проекты ГЧП преимущественно являются трудоемкими и долгосрочными, а также высокозатратными с точки зрения предпроектной подготовки, применение механизма ГЧП в каждом из них должно быть обосновано с экономической, финансовой и социальной точек зрения. Высокий уровень проработанности проекта до начала проведения конкурсных процедур является преимуществом для всех сторон государственно-частного партнерства: публичный партнер может выбрать для себя оптимальный способ и параметры реализации проекта, в то время как частный партнер получает гарантии реализуемости проекта и способности публичного партнера выполнить свои обязательства по предоставлению софинансирования. Кроме того, при подготовке конкурсного предложения потенциальный частный партнер сможет опираться на детально проработанную и проверенную информацию. Тщательная предварительная подготовка проекта является также преимуществом при привлечении финансирования для целей реализации проекта: до вступления в проект государственно-частного партнерства финансирующие организации, как правило, проводят всесторонний анализ рисков по проекту, на основании которого определяются условия предоставления кредитов.

Таким образом, в основу принятия решения о реализации проекта на принципах государственно-частного партнерства могут быть положены экономические параметры различных проектов, анализ финансовой эффективности проекта и т. п. Собственно методика оценки проектов не должна утверждаться Законопроектом – она может быть разработана уполномоченными органами исполнительной власти соответствующего уровня, однако целесообразно включить в закон указание на необходимость ее разработки.

Не вызывает сомнений необходимость применения комплексного подхода к решению проблемы включения механизма государственно-частного партнерства в систему правового регулирования Российской Федерации. Вместе с тем представляется, что предлагаемых в нынешней редакции изменений недостаточно, чтобы решить основные проблемы, связанные с реализацией проектов ГЧП.

Так, в настоящее время проекты государственно-частного партнерства, предусматривающие возникновение права собственности на объект соглашения у частного партнера, сталкиваются с риском применения к ним законодательства Российской Федерации о приватизации, что препятствует реализации соответствующего проекта. В частности, законодательство о приватизации предусматривает особый порядок передачи государственного имущества частным лицам, синхронизация которого с порядком заключения соглашений о ГЧП сильно затруднена. Представляется целесообразным исключить ГЧП из сферы дей-



ствия законодательства о приватизации и установить непосредственно в Законопроекте основы порядка предоставления имущества частному партнеру по соглашениям ГЧП.

Отсутствуют в Законопроекте и положения о внесении изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации. Так, в соответствии с Законопроектом частный партнер вправе осуществить частичное или полное финансирование создания (реконструкции) объекта соглашения о государственно-частном партнерстве. Однако Законопроектом не регламентируется порядок участия публичного партнера в финансировании создания объекта соглашения. В настоящее время и бюджетное законодательство Российской Федерации не предусматривает порядка возникновения и исполнения финансовых обязательств публичного партнера, вытекающих из соглашений о ГЧП, и соответствующие изменения в бюджетное регулирование необходимо внести. В частности, целесообразно ввести в Бюджетный кодекс Российской Федерации новый вид бюджетных ассигнований, позволяющий предоставлять платежи частным партнерам, в связи с исполнением обязательств по соглашениям о государственно-частном партнерстве. Кроме того, благоприятно скажется на применении механизма ГЧП указание на возникновение расходных обязательств публично-правового образования в случае заключения соглашений о государственно-частном партнерстве.

В целях создания комфортной правовой среды для структурирования и реализации проектов ГЧП в различных сферах предстоит внести ряд поправок в отраслевые нормативные правовые акты: федеральные законы «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...»⁹, «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹⁰, «О теплоснабжении»¹¹ и пр.

Несмотря на имеющиеся недостатки Законопроекта, его разработка и рассмотрение Государственной Думой Российской Федерации видятся значительным шагом на пути внедрения эффективных механизмов развития социальной и промышленной инфраструктуры регионов. Принятие Законопроекта будет способствовать укреплению определенности в отношении правового статуса соглашений о ГЧП, что должно повысить заинтересованность частных инвесторов, в том числе иностранных, в участии в проектах ГЧП.

Аннотация. В статье рассматривается состояние федерального и регионального законодательства о государственно-частном партнерстве. Обобщаются основные риски при реализации проектов государственно-частного партнерства, обусловленные несовершенством законодательства. Дана характеристика проекта федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства», выявлены его достоинства и недостатки. Внесены предложения по совершенствованию положений проекта закона.

Ключевые слова. Государственно-частное партнерство, полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативно обусловленные риски, инвестиции, формы государственно-частного партнерства, проект федерального закона.

Annotation. The article describes the actual federal and regional regulations on public-private partnership in the Russian Federation. The main risks connected with PPP-projects arising from the legislative immaturity are summarized. The provisions of the draft federal law «On public-private partnership», its merits and flaws are also analyzed in the article. There are also presented the suggestions on the further improvement of the mentioned above federal law draft.

Keywords. Public-private partnership, authorities of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation, legislative risks, investments, models of public-private partnership, draft of a federal law.

⁹ Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2012 г.) // Российская газета. 2007. 14 ноября; СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

¹⁰ Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изменениями на 7 июня 2013 г.) // Российская газета. 1998. 6 авг.; СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

¹¹ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (с изменениями на 7 мая 2013 г.) // Российская газета. 2010. 30 июля; СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.



В. И. Рохлин, А. К. Соловьева, А. П. Стуканов
V. I. Rokhlin, A. K. Solovyova, A. P. Stukanov

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

ACTUAL PROBLEMS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE LEGALITY OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC EVENTS

Прокурорский надзор за законностью в сфере правового регулирования публичных мероприятий является существенным элементом в механизме обеспечения конституционных прав граждан на свободу мирных собраний и выражения ими своих взглядов и общественного мнения. На это неоднократно обращают внимание как ученые, так и практические работники органов прокуратуры¹.

Конституционное право граждан на свободу собраний реализуется с помощью норм административного и административно-процессуального законодательства, которое находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим в сфере особого внимания органов прокуратуры РФ находятся законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, регулирующие отдельные вопросы порядка проведения публичных мероприятий. Актуальность прокурорского надзора еще более возрастает в свете изменений, внесенных 8 июня 2012 г.² в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ о митингах), а также постановлений Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. № 12-П и от 14 февраля 2013 г. № 4-П.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 ФЗ о митингах издание нормативных правовых актов органами государственной власти субъектов РФ осуществляется только в случаях, предусмотренных указанным законом, и только в части обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. К сожалению, в ФЗ о митингах отсутствует специальная статья, регламентирующая полномочия субъектов РФ в рассматриваемой сфере. Компетенция субъектов РФ закреплена не в виде единого исчерпывающего перечня полномочий, а «распылена» по различным статьям закона, что является его существенным недостатком.

За почти десятилетний период действия ФЗ о митингах, и особенно за 2012–2013 гг., в результате правотворческой деятельности органов государственной власти регионального уровня сформировался достаточно объемный массив нормативных правовых актов о публичных мероприятиях и порядке их проведения в РФ. Анализ ФЗ о митингах позволяет выделить ряд вопросов, непосредственно отнесенных к ведению субъектов РФ.

Законом субъекта РФ определяются:

- минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование (ч. 1.1 ст. 7);
- порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (ч. 2 ст. 7);

© В. И. Рохлин, А. К. Соловьева, А. П. Стуканов, 2013

¹ Рохлин В. И. Прокурорский надзор: защита прав человека. СПб., 2001. С. 45–85; Стуканов А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции. СПб., 2000. С. 3–55.

² Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.06.2012.



– порядок использования мест, специально отведенных органами исполнительной власти субъекта Федерации для проведения публичных мероприятий, нормы их предельной заполняемости, и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется (ч. 1.1 ст. 8);

– места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, не предусмотренных ч. 2 ст. 8 ФЗ о митингах (ч. 2.2 ст. 8);

– порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено (ч. 3.1 ст. 8);

– исключения в порядке материально-технического и организационного обеспечения проведения публичного мероприятия (ч. 1 ст. 11).

Органы исполнительной власти регионального уровня также обладают достаточно широкими полномочиями, к их ведению отнесено установление:

– границ земельных участков – территорий, непосредственно прилегающих к зданиям и другим объектам, на которых федеральным законом или законом субъекта РФ запрещено проведение публичных мероприятий (п. 9 ст. 2);

– нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия (п. 7 ч. 2 ст. 5);

– единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест (ч. 1.1 ст. 8);

– порядка проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры (ч. 3 ст. 8).

Таким образом, субъекты РФ уполномочены принимать правовые акты по вопросам обеспечения права на свободу собраний в сфере административного права, а также правонаделительного административного процесса. Законы субъектов РФ и нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ должны отражать специфику каждого субъекта Федерации в указанной сфере. Особенности могут быть связаны с различными условиями жизнедеятельности в субъекте РФ: географическими, климатическими, национальными, инфраструктурными и т. д. Благодаря этому, субъекты РФ «имеют возможность наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе или ином нормативном правовом акте дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий)». При этом «законодатель субъекта РФ не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции РФ федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые – в определенных Конституцией РФ целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель» (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

Именно такого рода нарушения принципа соотношения федерального и регионального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов призваны выявлять органы прокуратуры. В настоящее время перед органами прокуратуры стоит задача проверки законов и подзаконных актов субъектов РФ на соответствие их новому федеральному законодательству и правовым позициям Конституционного Суда РФ. Плановая реализация этой задачи может осуществляться по следующим ключевым направлениям.

Первое направление связано с концептуальными основами законодательства о публичных мероприятиях. Субъектам РФ предоставлено право издавать нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Это означает, что субъекты Федерации должны решить организационные вопросы проведения публичных мероприятий на их территории, создать необходимые условия для реализации конституционного права граждан на мирные собрания



с учетом особенностей соответствующего региона. Нормативные правовые акты субъектов РФ носят дополнительный, уточняющий характер по отношению к Федеральному закону о митингах. Однако наименования законов субъектов Федерации свидетельствуют о различном подходе региональных законодателей к объему своих полномочий в сфере публичных мероприятий.

Так, наиболее предпочтительны те наименования законов, которые отражают их вспомогательный и детализирующий характер по отношению к актам федерального уровня, например, Закон г. Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 (ред. от 26 декабря 2012 г.) «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований»; Закон Республики Татарстан от 25 декабря 2012 г. № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан»; Закон Ярославской области от 6 декабря 2012 г. № 59-з «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Ярославской области»; Закон Московской области от 22 июля 2005 г. № 197/2005-ОЗ (ред. от 26.12.2012 г.) «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Московской области».

Вместе с тем названия законов некоторых субъектов РФ в этой сфере текстуально не соответствуют ч. 1 ст. 1 ФЗ о митингах, нарушая тем самым положения ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, поскольку такие названия более соответствуют не законам, изданным по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а законам, принятым субъектами РФ в рамках ст. 73 и ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, например, Закон Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 76-ЗС (ред. от 5 декабря 2012 г.) «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края»; Закон Нижегородской области от 27 декабря 2007 г. № 196-З (ред. от 7 декабря 2012 г.) «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области».

Наименование закона субъекта Федерации должно соответствовать предмету ведения, по которому он принимается, что является прямым отражением его юридической силы (ч. 5, 6 ст. 76 Конституции РФ). Кроме того, название закона – это концентрированное выражение его концепции, которое дает представление о его целях и предмете правового регулирования.

Ряд субъектов РФ использовали более сложный путь издания нескольких законов, в полном соответствии с полномочиями, предусмотренными положениями ФЗ о митингах. Так, в Республике Башкортостан действуют три закона в рассматриваемой сфере: от 20 декабря 2012 г. № 619-з «О местах проведения публичных мероприятий в Республике Башкортостан», от 18 марта 2011 г. № 373-з (ред. от 20 декабря 2012 г.) «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования»; от 19 апреля 2005 г. № 175-з (ред. от 20 декабря 2012 г.) «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия». Таким же образом поступили в Псковской области.

В целях устранения разночтений по вопросам компетенции субъектов РФ целесообразно внести в ФЗ о митингах специальные статьи, которые содержали бы исчерпывающий перечень полномочий органов как законодательной, так и исполнительной власти субъектов РФ в сфере обеспечения условий проведения публичных мероприятий.

Второе направление прокурорского надзора связано с выявлением тех нарушений в законах и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, которые носят характер явного превышения предоставленной субъектам РФ нормотворческой компетенции.

Наиболее часты такие нарушения при регулировании порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления.

Так, законом субъекта Федерации были установлены дополнительные основания, из-за которых организатор не вправе проводить публичное мероприятие, в соответствии с которым уведомление о проведении публичного мероприятия, не отвечающее требованиям Федерального закона и (или) представленное с нарушением порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, возвращается органом исполнительной власти или



местного самоуправления для устранения нарушений организатору публичного мероприятия в день его поступления с указанием причины возврата. По заявлению заместителя прокурора субъекта РФ данные положения закона субъекта Федерации были признаны судом недействующими³.

В другом субъекте РФ законом было установлено правило, согласно которому для отдельных участников публичного мероприятия, уполномоченных организаторами выполнять распорядительные функции по его организации и проведению, была установлена обязанность лично и одновременно представлять совместно с организаторами уведомление о проведении публичного мероприятия, при этом предъявлять паспорта или иные заменяющие их документы. Законодательный орган субъекта Федерации явно превысил свою нормотворческую компетенцию и нарушил ч. 1 ст. 7 ФЗ о митингах, которая устанавливает обязанность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия только для его организаторов, что и было установлено судом⁴.

Превышение компетенции допускается и при издании правовых актов органами исполнительной власти субъектов РФ. Так, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ было принято постановление об утверждении порядка организации обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения общественно-политических, культурно-массовых мероприятий на территории субъекта РФ. Данный документ определил следующие обязанности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при проведении указанных мероприятий:

- орган внутренних дел после получения уведомления о проведении массового мероприятия документально подтверждает получение уведомления о проведении массового мероприятия, указав при этом дату и время его получения;
- орган внутренних дел после получения уведомления о проведении массового мероприятия информирует в письменной форме не позднее чем через три дня с момента получения уведомления организатора массового мероприятия по вопросам обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности в период проведения мероприятия;
- орган внутренних дел после получения уведомления о проведении массового мероприятия назначает уполномоченного представителя органа внутренних дел на весь период проведения массового мероприятия.

По заявлению заместителя прокурора субъекта РФ перечисленные положения были признаны судом⁵ недействующими как противоречащие положениям Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ по субъекту РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249.

Попытка установить обязанности органов внутренних дел в сфере организации публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры была предпринята и в другом субъекте Федерации. Законом области «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры в области, используемых для транспорта общего пользования» была введена обязанность Главного управления внутренних дел области давать организаторам публичного мероприятия заключение о невозможности проведения публичного мероприятия на объекте транспортной инфраструктуры, имеющем проезжую часть. По заявлению прокурора области данное положение закона области было признано недействующим как противоречащее федеральному законодательству о полиции⁶.

³ Определение Верховного Суда РФ от 26 мая 2010 г. № 12-Г10-4 // Официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru>.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 10 октября 2012 г. № 41-АПГ12-12 // Официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru>.

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 16 ноября 2011 г. № 74-Г11-22 // Официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru>.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 22 февраля 2012 г. № 46-Г12-3 // Официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.supcourt.ru>.



Третье направление прокурорского надзора связано с устранением нарушений в законах и подзаконных актах субъектов РФ, возникающих в результате терминологической неопределенности федерального законодательства в сфере публичных мероприятий.

В связи с этим одним из наиболее болезненных вопросов является право законодателя субъекта Федерации в соответствии с ч. 2.2 ст. 8 ФЗ о митингах в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности дополнительно определять места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

По данному полномочию законодательного органа субъекта РФ возникают две взаимосвязанные между собой проблемы. Во-первых, это проблема соответствия Конституции РФ передачи субъектам РФ возможности вводить запреты и ограничения прав и свобод граждан. Часть 3 ст. 55 Конституции России устанавливает, что «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». Кроме того, п. «в» ст. 71 именно к исключительному ведению Российской Федерации отнесено регулирование прав и свобод человека и гражданина, что включает в себя и издание норм, содержащих запреты и ограничения прав и свобод. Таким образом, передача правоограничительных полномочий субъектам РФ Основным законом нашего государства не предусмотрена. Во-вторых, это проблема терминологической неопределенности при формулировании в законах субъектов РФ запретов и ограничений прав и свобод.

ФЗ о митингах предусматривает возможность введения запрета при соблюдении двух основных требований:

- цели введения запрета (защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности);
- условия введения запрета (проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры).

Именно при определении условий введения запрета на проведение публичных мероприятий в различных местах законодатели субъектов РФ чаще всего допускают расширительное и неопределенное толкование и без того неоднозначных терминов из федерального законодательства, устанавливая необоснованные ограничения конституционного права граждан на свободу собраний.

Значения таких терминов, как «объекты жизнеобеспечения», «объекты транспортной или социальной инфраструктуры», раскрываются в других законодательных актах, которые предназначены для регулирования иных общественных отношений и специально не приспособлены для реализации права граждан на свободу собраний. При этом федеральный законодатель для раскрытия содержания этих терминов использует перечневый принцип, оставляя сам перечень открытым. Так, к объектам жизнеобеспечения ч. 1 ст. 215.2 УК РФ отнесены «объекты энергетики, электросвязи, жилищного и коммунального хозяйства или другие объекты жизнеобеспечения»; к объектам социальной инфраструктуры – «жилые, общественные и производственные здания, строения и сооружения, спортивные сооружения, места отдыха, культурно-зрелищные и другие учреждения» (ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 30 декабря 2012 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). Наиболее обстоятельно в федеральном законодательстве определено понятие «объекты транспортной инфраструктуры»: это «технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные, трамвайные и внутренние водные пути, контактные линии, автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, вокзалы, железнодорожные и



автобусные станции, метрополитены, морские торговые, рыбные, специализированные и речные порты, портовые средства, судходные гидротехнические сооружения, аэродромы, аэропорты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств, а также иные обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, сооружения, устройства и оборудование» (п. 5 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) «О транспортной безопасности»).

Некоторые субъекты Федерации предприняли попытку самостоятельно определить содержание названных терминов. Так, в ст. 5 Закона Тамбовской области от 6 декабря 2012 г. № 220-З «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Тамбовской области» закреплены следующие понятия:

– территории, непосредственно прилегающие к объектам жизнеобеспечения (здания, сооружения, устройства, обеспечивающие нормальные условия для проживания людей и функционирования предприятий, в том числе предназначенные для выработки и транспортировки потребителю электроэнергии, воды, тепла, газа);

– территории, непосредственно прилегающие к объектам социальной инфраструктуры (жилые, общественные и производственные здания, строения и сооружения, спортивные сооружения, места отдыха, культурно-зрелищные и другие учреждения).

Использование названных определений к конституционному праву на свободу собраний может фактически блокировать или сделать полностью невозможной его реализацию. Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (постановления Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П; от 14 мая 1999 г. № 8-П; от 14 ноября 2005 г. № 10-П; от 13 июля 2010 г. № 15-П).

Новым, четвертым, направлением прокурорского надзора в сфере правового регулирования публичных мероприятий являются полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливать места, единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места и органов власти субъектов РФ устанавливать порядок использования специально отведенных мест.

В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 3 Федерального закона 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» нормативные правовые акты, регулирующие данные вопросы, должны были быть приняты и вступить в силу не позднее 31 декабря 2012 г. Во многих субъектах РФ такие правовые акты были разработаны и вступили в силу.

Однако Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П положения ФЗ о митингах в части, наделяющей органы исполнительной власти субъекта РФ полномочием определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения публичных мероприятий места, не соответствующим Конституции РФ (ст. 19 (ч. 1 и 2), 31 и 55 (ч. 3), в связи с отсутствием в федеральном законодательстве ясных и недвусмысленных критериев для определения специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, а именно таких параметров, как количество таких мест на территории субъекта РФ, наличие их в каждом муниципальном образовании, предельная минимальная численность их заполняемости, критерии транспортной доступности. При этом федеральному законодателю предписано устранить названные недостатки, а органам исполнительной власти субъектов Федерации Российской Федерации необходимо обеспечить наличие таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.



Так, в Краснодарском крае установлено всего два на весь край специально отведенных места для публичных мероприятий, и расположены они в городе Краснодаре, в то время как в состав Краснодарского края входят 38 районов, 26 городов, из них 15 – краевого и 11 – районного подчинения, 21 поселок городского типа, 389 сельских административных округов, объединяющих 1717 сельских населенных пунктов⁷.

Образцом полного соответствия правовым позициям Конституционного Суда РФ можно считать перечни специально отведенных мест для публичных мероприятий в Республике Мордовия⁸, Ростовской области⁹, согласно которым предусмотрены несколько таких мест в каждом населенном пункте каждого муниципального района.

В целях реализации решения Конституционного Суда РФ № 4-п от 14 февраля 2013 г. субъектам Федерации необходимо внести изменения в недавно принятые правовые акты, что опять-таки требует скрупулезного надзора прокуратуры за результатами этого процесса.

Пятым направлением прокурорского надзора в сфере регулирования публичных мероприятий является проверка законности и обоснованности привлечения граждан к административной ответственности за нарушения административного законодательства в данной сфере. На наш взгляд, это «далеко не пятое», а первое направление прокурорской деятельности, так как здесь нередко, как показывает практика, нарушаются права и свободы человека и гражданина.

Итак, мы полагаем, что прокурорский надзор за законностью в сфере правового регулирования публичных мероприятий, без сомнения, приобретает в настоящее время все более значимый авторитет и является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Аннотация. Данная статья авторов посвящена проблемам и перспективам прокурорского надзора за соблюдением законов в сфере публичных мероприятий. Авторы на основании проведенного анализа действующего законодательства и судебной практики в данной области выявляют основные проблемы, возникающие в ее правовом регулировании, а следовательно, и у практикующих работников, осуществляющих прокурорский надзор в данной сфере, предлагают пути их решения.

Ключевые слова. Прокурорский надзор, публичные мероприятия, митинг, права и свободы человека.

Annotation. The present article is dedicated to problems and prospects of the Directorate of Public Prosecutions over the law observance in sphere of public arrangements. Based on the analysis of law currently in force and judicial practice in the present's sphere, the authors elicit the principal problems, which appear in its legal adjustment and which the practice lawyers have, and offer the solutions.

Keywords. Public prosecutor's supervision, public events, meeting, human rights and freedoms.

⁷ Официальный сайт Администрации Краснодарского края: <http://admkrain.kuban.ru/>.

⁸ Приказ Госкомитета Республики Мордовия по делам юстиции от 9 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Перечня мест, единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера на территории Республики Мордовия».

⁹ Постановление Правительства Ростовской области от 27 декабря 2012 г. № 1120 «О специально отведенных местах для проведения публичных мероприятий на территории Ростовской области».

Раздел 3

КОНФЕРЕНЦИИ И СЕМИНАРЫ

*МАТЕРИАЛЫ XI МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВУ
«РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ:
ЗАМЫСЕЛ, РЕАЛИЗАЦИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ»
(Санкт-Петербург. 24–25 мая 2013 г.)*

*Н. В. Бобракова
N. V. Bobrakova*

**ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОППОЗИЦИИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**PROTECTION OF INTERESTS OF PARLIAMENT OPPOSITION
IN ACTIONS AT THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Тема парламентской оппозиции в частности и оппозиции в целом особенно актуальна в современной России. Данный вопрос является предметом исследования различных наук: философии¹, политологии, социологии, юриспруденции и некоторых других, что, безусловно, доказывает ее межотраслевой характер и многоаспектность. Кроме того, эта тема настолько близка каждому, кому не безразличен политический климат нашего государства, что не остановиться на ней еще раз невозможно.

Как известно, многонациональный народ выступает единственным источником власти в Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако при формировании этих органов необходимо учитывать закрепленные в Конституции России принципы политического многообразия и многопартийности. Федеральное Собрание Российской Федерации является законодательным и представительным органом Российской Федерации. Нас интересует именно представительный аспект статуса российского парламента в условиях реализации принципа многопартийности в России.

Анализируя действующий состав Государственной Думы, мы видим следующую картину: фракция Всероссийской политической партии «Единая Россия» – 238 депутатов, фракция политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» – 92 депутата, фракция политической партии «Либерально-демократическая партия России» – 56 депутатов, фракция политической партии «Справедливая Россия» – 64 депутата². Таким образом, налицо неравномерное распределение депутатских мандатов. Сложившаяся ситуация не нова для России, именно этим обстоятельством обусловлен научный интерес к исследованию возможности и необходимости закрепления определенных правовых гарантий для парламентской оппозиции, для того чтобы она стала полноправным участником при принятии государственно-властных решений.

© Н. В. Бобракова, 2013

¹ Обратим внимание на то, что признание философии в качестве науки встречает возражения со стороны некоторых современных философов.

² <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения 22 мая 2013 г.).



В научной литературе высказывается мнение о том, что философские основания власти должны переместиться от принципа народного суверенитета (из содержания которого вытекает идея принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства) на иную ступень – «меньший имеет преимущество»³.

Прежде чем обратиться к вопросу о защите интересов парламентской оппозиции в деятельности Государственной Думы, необходимо отметить, что парламентская оппозиция в России не институционализована, что затрудняет правовую регламентацию ее деятельности. Так, в ряде зарубежных стран парламентская оппозиция заявляет о себе на первом заседании парламента. Вопрос о понятии и институционализации парламентской оппозиции не является предметом исследования в данной статье, но, безусловно, требует внимательного анализа.

Обратимся к международным нормам, прежде чем анализировать действующее российское законодательство о гарантиях деятельности парламентской оппозиции.

Международным сообществом уже выработаны некоторые рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом государстве. Так, в Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте»⁴ закреплено, что «предоставление парламентской оппозиции статуса, наделяющего ее определенными правами, способствует эффективности представительной демократии и уважению политического плюрализма, обеспечивая, таким образом, поддержку граждан и их доверие к нормально функционирующим институтам». А в качестве условий эффективного функционирования представительной демократии названы правовая и процессуальная базы, а также материальные условия, позволяющие парламентскому меньшинству выполнять свои функции.

Согласно вышеназванной Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) национальные парламенты государств – членов Совета Европы признают следующие права оппозиции или парламентского меньшинства:

- представители оппозиции обладают преимуществом в течение времени, отведенного на вопросы к правительству;
- представители оппозиции имеют право потребовать проведения пленарного заседания парламента/палаты, которое созывается при наличии кворума в одну четверть членов;
- представители оппозиции имеют право через определенные промежутки времени составлять повестку дня пленарных заседаний и выбирать темы для обсуждения, включая законопроекты, внесенные представителями оппозиции, контроль действий правительства и оценку государственной политики и расходов; вопросы, отобранные для обсуждения в эти дни, рассматриваются в первоочередном порядке по отношению к вопросам правительства;
- представители оппозиции имеют право потребовать создания комитета по расследованию или парламентской комиссии по сбору информации и войти в их состав;
- время выступлений на пленарных заседаниях должно распределяться по крайней мере в соответствии с относительным весом политических групп; при определенных обстоятельствах следует отдавать предпочтение распределению времени для выступлений поровну между большинством и оппозицией независимо от их численности;
- представители оппозиции имеют доступ к должностям заместителя председателя и другим ответственным постам в парламенте; состав руководящих органов парламента определяется в соответствии с принципом пропорционального представительства и отражает политический состав парламента/палаты;
- посты председателей в постоянных комиссиях распределяются между парламентскими группами на основе пропорционального представительства; по крайней мере, в одной

³ Васильева С. В. Методология конституционно-правовых оценок политической конкуренции // Конституционное право и политика: Сб. материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. 28–30 марта 2012 г. / Отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 245–254.

⁴ Международные избирательные стандарты: Сб. документов: Вып. второй / Отв. ред. В. И. Лысенко. М., Центральная избирательная комиссия.



постоянной комиссии председателем является представитель оппозиции; председательство в комиссиях, отвечающих за мониторинг деятельности правительства, должно предоставляться представителю оппозиции;

- при принятии любого решения о роспуске парламента выясняется мнение оппозиции или парламентского меньшинства по данному вопросу;
- представители оппозиции имеют право обращаться в конституционный суд или в соответствующий юридический орган и требовать проведения анализа принятых законов на предмет соответствия конституции;
- представители оппозиции имеют право обращаться в счетную палату и запрашивать ее мнение по бюджетным и финансовым вопросам.

Нами перечислены прежде всего те права, которые не получили закрепления в российском законодательстве. Полагаем, что вышеуказанные права по своему содержанию должны были найти свое закрепление не в текущем законодательстве, а в Регламенте Государственной Думы. Учитывая правовую природу Регламента, это можно сделать достаточно оперативно.

Таким образом, если хотя бы некоторые положения Резолюции ПАСЕ будут отражены в Регламенте Государственной Думы Российской Федерации, то парламентская оппозиция получит защиту своих интересов в процессе своей деятельности в российском парламенте.

Проанализируем действующий Регламент государственной Думы на предмет наличия гарантий деятельности парламентской оппозиции.

Регламент Государственной Думы закрепляет следующие принципы ее деятельности: политическое многообразие и многопартийность, свободное обсуждение и коллективное решение вопросов⁵.

В Регламенте закреплено, что Государственная Дума образует комитеты, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Наше внимание привлекла диспозитивная формулировка данной нормы – *как правило*, полагаем, что данная гарантия должна быть выражена императивным методом.

Норма о том, что состав комитета утверждается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, также наталкивает на размышления о большинстве, с учетом приведенного выше анализа партийной структуры Государственной Думы Российской Федерации. Считаем необходимым установить гарантии фракциям, представляющим политическое меньшинство при формировании комитетов и комиссий Государственной Думы.

Полагаем, что норма Регламента, закрепляющая положение о том, что представители политических партий, не представленных в Государственной Думе, не менее одного раза в год по решению Совета Государственной Думы могут присутствовать на заседании Государственной Думы, является безусловным прорывом к фактической реализации конституционного принципа многопартийности.

Обращаясь к нормам Конституции Российской Федерации, мы предприняли попытку исследования полномочий Государственной Думы Российской Федерации в свете деятельности парламентской оппозиции с учетом политической картины действующего состава нижней палаты российского парламента.

Право на обращение в Конституционный Суд России в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции России имеет группа депутатов, численностью не менее 1/5 от общего состава Государственной Думы Российской Федерации, т. е. не менее 90 депутатов, однако в действующем составе Государственной Думы более 90 депутатов имеют только фракции «Единая Россия» и КПРФ, а ЛДПР и «Справедливая Россия» не имеют возможности реализовать данное конституционное право.

При формировании Правительства Российской Федерации парламентская оппозиция также не может высказывать свое мнение, поскольку хотя Президент России и назначает Председателя с согласия Государственной Думы (п. «а» ст. 83 Конституции России), однако

⁵ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление Государственной Думы от 22 января 2008 г. № 2134-II ГД // СПС «КонсультантПлюс».



для этого Государственная Дума должна проголосовать абсолютным большинством голосов, т. е. 225 депутатов. Данное положение отражено и в Регламенте. В частности, согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства Российской Федерации считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 145 Регламента Государственной Думы). Исходя из сложившейся картины состава Государственной Думы, фракции «Единая Россия» даже не нужно формировать коалицию для принятия решения по кандидатуре Председателя Правительства.

Аналогична процедура назначения на должность и Председателя Центрального Банка Российской Федерации (п. «г» ст. 83 Конституции России). Так, в соответствии со ст. 83 (п. «г») Конституции Российской Федерации кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации представляет Президент Российской Федерации. Председатель Центрального банка Российской Федерации считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 3 ст. 168 Регламента).

Продолжая анализ кадровой функции Государственной Думы, отметим, что в соответствии с Конституцией она также назначает Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов (п. «д» ст. 103 Конституции России) и Уполномоченного по правам человека (п. «е» ст. 103 Конституции России).

По вопросу о назначении на должность Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов Государственная Дума принимает постановление (ч. 4 ст. 160 Регламента Государственной Думы). Постановление же согласно ст. 84 Регламента принимается большинством голосов от общего состава Государственной Думы, т. е. 225 депутатов должны поддержать данных кандидатов. Напомним, что в действующем составе Государственной Думы 238 депутатов фракции «Единая Россия».

Согласно Регламенту Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием (ст. 155 Регламента Государственной Думы). В список для тайного голосования включаются кандидатуры, получившие не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ст. 156 Регламента Государственной Думы).

Представляет определенный интерес и процедура отрешения Президента России от должности. Так, согласно ст. 93 Конституции России «Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения».

Решение же Государственной Думы о выдвижении обвинения должно быть принято двумя третями голосов от общего числа палаты по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. В абсолютной величине это будет 300 и 150 депутатов соответственно. Таким образом, для парламентской оппозиции даже инициировать вопрос об отрешении от должности Президента России весьма проблематично. Выход видится только в детальном регулировании деятельности Специальной комиссии Государственной Думы, которая дает заключение по данному вопросу с учетом дополнительных гарантий деятельности парламентской оппозиции.

Что касается законодательного процесса, то здесь все комментарии излишни, так как для принятия даже федерального закона требуется не менее 50 % голосов депутатов Государственной Думы. Таким образом, у парламентской оппозиции остается только право вносить законопроекты, но судьбу таких законопроектов нетрудно проследить. Однако позволим себе сформулировать несколько предложений по вопросу защиты интересов парламентской оппозиции в деятельности Государственной Думы Российской Федерации:



– предлагаем внимательно изучить и проанализировать возможность закрепления иммунитета политической оппозиции путем установления некоторых гарантий ее деятельности, изложенных в Резолюции ПАСЕ 1601 (2008);

– исследовать возможность создания внутривнутрипарламентских органов для переговорного процесса и для разрешения конфликтов между политическим большинством и меньшинством;

– наделить каждую фракцию правом направлять хотя бы одного представителя в каждый комитет и комиссию.

Данные выводы и предложения не аксиоматичны, требуют обсуждения и дополнения, но мы полагаем, что они позволят в некоторой степени защитить интересы парламентской оппозиции в деятельности Государственной Думы Российской Федерации.

Аннотация. В данной статье анализируются Конституция Российской Федерации, законодательство, регламент Государственной Думы Российской Федерации на предмет защиты интересов парламентской оппозиции; исследуется также Резолюция ПАСЕ 1601 (2008) относительно рекомендаций по закреплению прав парламентской оппозиции в демократических странах; сформулированы выводы и рекомендации по совершенствованию гарантий деятельности парламентской оппозиции в России.

Ключевые слова. Оппозиция, парламент, многопартийность, гарантии, политическое меньшинство, политическое большинство.

Annotation. This article gives analysis of the Constitution of the Russian Federation, legislation, regulation of State Duma of the Russian Federation in regards to the parliament opposition interests protection; parliament opposition rights enshrining recommendations of the PACE resolution 1601 (2008) for democratic countries are also analyzed; conclusions and recommendations for parliament opposition activities guaranties improvement in Russia are formed.

Keywords. Opposition, parliament, multiparty system, guaranties, political minority, political majority



ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В КОНСТИТУЦИИ РФ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ

THE SEPARATION OF POWERS IN RUSSIAN CONSTITUTION AND HIS REALIZATION

Статья 16 французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. гласит: «Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции»¹. В отличие от ложных советских конституций Конституция РФ декларирует принцип разделения властей в ст. 10. Она требует обеспечить самостоятельность каждой из трех ветвей власти. Однако поскольку Конституция РФ была октроирована Б. Н. Ельциным, то он постарался вписать в нее нормы, обеспечивающие верховенство власти Президента РФ, и нейтрализовать декларируемую самостоятельность ветвей власти. Из ч. 1 ст. 11 Конституции РФ становится ясно, что Президент РФ не входит ни в одну из разделенных властей. Часть 2 ст. 80 Конституции прямо ставит Президента РФ над разделенными властями. Нормы ст. 83 Конституции показывают, что Правительство РФ фактически находится в полном подчинении Президента РФ и не имеет никакой самостоятельности. Суды также формируются из лиц, подобранных Президентом и его подчиненными. Государственная Дума может быть распущена (п. «б» ст. 84 Конституции РФ), если будет мешать Президенту РФ формировать удобное ему Правительство или активно выступать против политики Президента, реализуемой его Правительством. Контроль Президента РФ за Вооруженными Силами (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ) позволяет ему легко перейти к военному режиму, если у него не останется иных средств для сохранения своей власти. Типичным способом осуществления государственного переворота во всех странах мира является введение в стране военного или чрезвычайного положения. Эта возможность предоставлена Президенту РФ ст. 87–88 Конституции РФ. В сложившихся сегодня условиях Президент РФ без труда может воспользоваться этими конституционными нормами для устранения действия Конституции РФ.

Таким образом, Конституция РФ декларирует разделение властей, но с помощью иных норм нейтрализует действие этой декларации. Она не содержит необходимых препятствий для узурпации власти.

Конституция РФ обеспечивает имитацию реализации принципа разделения властей. Она создает видимость сильной представительной власти. Федеральное Собрание может принять закон вопреки воле Президента РФ (ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Эти нормы действовали на практике, пока Президент РФ не поставил под свой контроль само Федеральное Собрание. Государственная Дума РФ может не дать согласие на назначение какого-то лица на должность Председателя Правительства РФ Президентом РФ. Но это не имеет никакого смысла, поскольку она будет распущена, а Президент РФ все равно назначит своего кандидата на эту должность (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Сегодня п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ дает право Государственной Думе заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ. Государственная Дума может выразить даже недоверие Правительству Президента РФ (п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции), но тем самым депутаты рискуют лишиться своих полномочий. Поэтому они ни разу не решались пойти на этот шаг, несмотря на систематическое выражение недовольства работой Правительства РФ. Федеральное Со-



брание может отрешить Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции), но практика показала, что реализовать эту процедуру оно не в состоянии.

Таким образом, Конституция РФ усиленно создает видимость того, что в ней обеспечивается разделение властей, присутствуют сдержки и противовесы.

Интересно то, что демократическая общественность поддерживала устранение разделения властей в России в 1990-е гг., поскольку демократические нормы навязывались стране сверху, благодаря наличию сильной президентской власти. На стороне разделения властей были консерваторы, которые имели большинство в представительных органах и требовали учесть их мнение. Разделение властей для них было важно не как самостоятельная ценность, а как орудие для торможения реформ.

Полностью устранить в России действие принципа разделения властей удалось в первое десятилетие XXI в. Причиной этого являлось не развитие норм позитивного права, а экономическая, социальная и политическая ситуация в стране. Неожиданно для всех на мировом рынке взлетели цены на нефть, и Россия стала сказочно богата за счет получаемой природной ренты от продажи нефти, газа и других полезных ископаемых. Распределение этой природной ренты попало в руки Президента РФ и его Правительства. Возникла возможность купить всех и прежде всего население. В 1990-е гг. выяснилось, что за годы советской власти оно совершенно отвыкло от самостоятельности и как маленький ребенок стало нуждаться в опекуне. Как водится, опекуна оно искало в Правителе. Без особых усилий со стороны пропагандистов, в сознании людей был восстановлен культ личности «отца народов» Сталина. В роли его заместителя выступил Президент РФ. Социологические опросы показывают, что большинство населения России не доверяет ни одной из ветвей власти и возлагает свои надежды только на Президента РФ. Фактически оно голосует против разделения властей, против республики, за восстановление монархической формы правления. При поддержке населения в стране было восстановлено персоналистское правление одного человека. Население и органы пропаганды через введение правового обычая восстановили в России не существующую в Конституции РФ должность Верховного Правителя (национального лидера, что-то вроде урус-баши) и возвели на нее В. В. Путина. Они поставили его над всем государством и обществом. Сегодня уже не важно, занимает он должность Президента РФ или нет. Пожизненное правление на этой должности или вне ее ему обеспечено.

Огромное количество материальных благ, попавших в руки Правителя, позволили ему, нарушая ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, восстановить привилегированное партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы (прототип КПСС) и с его помощью подчинить себе представительные органы страны. Введение фактической назначаемости глав регионов² позволило восстановить имперский способ управления территориями и сформировать абсолютно послушный Правителю Совет Федерации. Возврат выборов глав регионов не изменит ситуации, поскольку введенный порядок выборов³ набрасывает только демократические одежды на фактическое направление Правителем в регион своего наместника (штатгальтера).

Бессменное правление страной на протяжении последних 13 лет позволило сформировать судебный корпус высших судов из лиц, преданных Правителю, готовых поддержать его пожизненное правление. Некоторые исследователи говорят о формировании в России института имперского президента⁴. Другие отмечают, что Президент РФ является продолжателем дела средневековых монархов⁵.

² ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

³ ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. 4 мая.

⁴ Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 285.

⁵ Дмитриев Ю. А. Президентство в России как реликт монархической власти // Право и жизнь. 1999. № 20.



«Карманное» Федеральное Собрание РФ послушно принимает законы, продиктованные администрацией Правительства, в том числе направленные на подавление демократических свобод в обществе и расширение узаконенных полномочий Президента РФ. Оно фактически дописывает главу 4 Конституции РФ. Статьи 83–90 Конституции РФ сегодня толкуются не как содержащие законченный перечень полномочий Президента РФ, а как содержащие фразу: «и другие полномочия, какие будут угодны Президенту РФ». Так, перечень полномочий Президента РФ, изложенный в ст. 83 Конституции РФ, сегодня фактически дополнен п. «н»: «представляет Федеральному Собранию кандидатов на должность Председателя Счетной палаты, его заместителей и аудиторов»⁶; п. «о»: «представляет Совету Федерации кандидатов для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей»⁷; п. «п»: «предлагает представительному органу субъекта Федерации кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации»⁸.

Власть Верховного правителя позволяет В. В. Путину дописывать Конституцию РФ с помощью издания своих указов. В уже указанную ст. 83 Конституции РФ, перечисляющую полномочия Президента РФ по формированию органов власти, фактически введен п. «р»: «формирует Государственный Совет РФ»⁹. Статья 86 Конституции РФ фактически дополнена указом Президента РФ п. «д»: «производит разделение страны на федеральные округа и формирует органы власти в них»¹⁰. Статья 90 Конституции РФ дополнена п. 4. «издает указания¹¹ и поручения»¹². Принятие названных правовых актов позволяет Президенту РФ подменять собой Правительство РФ, лишая его какой-либо самостоятельности, декларированной в Конституции РФ (ст. 10). Например, в 2009 г. Президент РФ издал 1753 поручения¹³.

На практике в современной России действует норма, согласно которой указы, распоряжения, указания и поручения Президента РФ иногда противоречат Конституции РФ, поскольку Конституционный Суд РФ фактически зависим от Президента РФ и не может признать их неконституционными.

В стране сложились правовые обычаи монархии. Часть 3 ст. 80 Конституции РФ говорит о том, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики». Сложился правовой обычай, в соответствии с которым Федеральное Собрание берет на себя обязательство воплотить указания Президента РФ, обычно излагаемые в Ужегодном послании Президента РФ, в нормы законов. Как в царской России, воля Правителя у нас стоит выше закона и Конституции. Например, по указанию Президента РФ¹⁴ была изменена Конституция РФ¹⁵.

Важнейшим элементом в механизме нейтрализации действия принципа разделения властей является Администрация Президента РФ. Ее сравнивают с Канцелярией его Императорского Величества. Она выведена из-под чьего-либо контроля и фактически осуществ-

⁶ ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон “О Счетной палате Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

⁷ ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный Конституционный Закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. 4 июня.

⁸ ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Там же. 2013. 5 апр.

⁹ Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О государственном совете Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

¹⁰ Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Там же. № 20. Ст. 2112.

¹¹ Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // Там же. 2011. № 14. Ст. 1880.

¹² Указ Президента РФ от 6 ноября 1996 г. № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации» // Там же. 1996. № 46. Ст. 5241.

¹³ Не всегда поручается // Коммерсантъ. 2010. 17 марта.

¹⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября.

¹⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Там же. 31 дек.



влет от имени Президента РФ текущую координацию деятельности всех ветвей власти. На нее возложен и подбор верных Президенту РФ кадров во все властные структуры.

Судя по поведению сторон, в 1993 г. между Президентом РФ и большинством членов Конституционного Суда РФ было заключено неписаное соглашение, согласно которому Конституционный Суд взял на себя обязательство не мешать укреплению монархии в стране. На это указывает несколько постановлений Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 31 июля 1995 г. Конституционный Суд признал, что Президент в целях обеспечения суверенитета России и ее государственной целостности может действовать достаточно свободно, если установленный порядок его деятельности не детализирован в Конституции и законах. Он может принимать меры, не предусмотренные конкретными статьями Конституции, описывающими его полномочия и компетенцию. Суд признал наличие скрытых полномочий Президента РФ¹⁶. Это «означает неправомерное расширение полномочий Президента как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства», – заявил судья Н. В. Витрук в своем особом мнении¹⁷. «...это путь не к господству права и закона, а к произволу и тирании. Этого допустить нельзя», – заявил В. Д. Зорькин¹⁸. Несмотря на это, названные положения были развиты в Постановлении Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г. № 11-П. Суд решил, что для исполнения названных в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ целей Президент РФ может действовать вне рамок закона и сам принимать указы, носящие характер закона исходя из принципа целесообразности. При этом он не должен открыто нарушать Конституцию и законы¹⁹. Эти правовые положения позволяют Президенту РФ творить произвол в рамках принципа «цель оправдывает все средства». Названное решение Конституционного Суда противоречит принципу верховенства законов, без которого не может существовать правового государства (ст. 1 Конституции РФ). Об этом сказал в своем особом мнении по названному делу судья В. О. Лучин²⁰. В нарушение принципа разделения властей Конституционный Суд признал за президентом законотворческие функции. Нарушая принцип правового государства, Президент РФ, по мнению Суда, может делать все, что прямо не запрещено законом. Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П²¹ Президенту РФ были предоставлены полномочия судебного контроля за деятельностью Федерального Собрания РФ. Введение назначаемости Председателя Конституционного Суда и его заместителей по предложению Президента РФ²² усилит зависимость Суда от Верховного правителя.

Часть 2 ст. 16 Конституции РФ указывает, что нормы главы 1 Конституции должны верховенствовать над нормами иных глав. Поэтому нормы главы 4, нейтрализующие принцип разделения властей, являются юридически ничтожными, так же как решения Конституционного Суда и законы, на них основанные.

Таким образом, разделение властей в России успешно подменяется разделением труда между разными органами власти, работающими под руководством и неусыпным контролем Верховного правителя. Страна продолжает идти по привычной для нее траектории монархического правления, дополненного чертами олигархии (участие в управлении ближайшего окружения Правителя). О ликвидации действия в России принципа разделения властей не раз писалось в литературе²³.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 1995.

¹⁷ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука // Там же. Ст. 3424.

¹⁸ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина // Там же.

¹⁹ Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

²⁰ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучина // Там же.

²¹ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

²² ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный Конституционный Закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. 4 июня.

²³ Зыков Н. С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 30; Зуйков А. В. Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 30; Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 399.



Итак, если в России нет разделения властей, то в ней нет и конституционализма. Вместо него производится имитация конституционных институтов и процедур в рамках указанных Верховным правителем и его подчиненными.

Аннотация. Принцип разделения властей декларирован в Конституции РФ, но нейтрализуется ее нормами, нормами законов, подзаконных актов и сложившимися правовыми обычаями. В России восстановлена монархическая форма правления.

Ключевые слова. Разделение властей, его устранение, Президент, Верховный правитель, Конституция, законы, указы, правовые обычаи.

Annotation. The Russian Constitution declares the principle of separation of powers. But in fact other norms of Constitution, the norms of statutes, instructions, customary law eliminate this principle. Russia restores the rule of Big man.

Keywords. Separation of powers, its elimination, President, Supreme Ruler, Constitution, statutes, instructions, customary law.

В. И. Крусс
V. I. Kruss

КОНСТИТУЦИОННАЯ «МОДЕЛЬ» И ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ «ЧАСТНОГО» ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

CONSTITUTIONAL «MODEL» AND PROSPECTS OF CONSTITUTIONALIZATION «PRIVATE» RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Вводная оговорка: использование понятия «модель» для обозначения и/или характеристики *современной национальной конституции*, феномена, к разряду которых безоговорочно принадлежит и Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ), представляется нам принципиально неверным выбором, чреватом серьезными ошибочными следствиями.

Более уместный в суждениях и риторике естественно-технического порядка, этот термин и там маркирует субстанциональную неполноту *подобия*, а применительно к умозрительным конструкциям должного в конституционно-правовом измерении оказывается *слишком* «бедным» по содержанию. Модель, во всяком случае, беднее оригинала как его прототип или калька. Она позволяет решить лишь некоторые, зачастую имитирующие практическую ценность задачи, решающим образом связанные с актуальными интересами моделиста (конструктора, разработчика), и потому частично всегда дисквалифицирует ценность моделируемого объекта, существующего до и после своей модели (наряду с ней); объекта *как такового*, потенциально созвучного интересам неопределенно широкого круга *реальных* – поскольку и *он существует*, «а не модель» – лиц.



Наиболее взвешенной для характеристики Конституции РФ как единого и онтологически единственного источника (источка) российского права² нам представляется постнеклассическая философско-научная категория *текста*. Текст в этом отношении есть *целостная* знаково-символическая система, структурированная форма дискурса, способная хранить и передавать информацию и побуждающая респондентов к исключительно контекстуальному прочтению и высказываниям, раскрывающим смыслы *фрагментов текста*, ведущих (погружающих) в его внутреннее пространство³. Любое конституционное положение нужно воспринимать, прежде всего, как фрагмент текста, и лишь затем – при наличии подлинной к тому необходимости – как «отдельное» нормативное установление, предписание, требование. Любая «новелла» законодательства есть только впервые внешне оформленное, но безоговорочно существовавшее прежде правоположение, конституционно осмысленным образом извлеченное из глубин текста национальной конституции. При этом, с одной стороны, в отличие от текстов (метафор) баснословного «естественного права», конституционный текст есть достоверно-зримое (наглядное) человеческое творение, легитимное выражение воли народа как акта его суверенного самоограничения, подчинения принципу верховенства права. С другой стороны, появлению текста любой современной национальной конституции предшествует всенародное «присоединение» к международному акту признания высшей ценности прав и свобод человека и гражданина, вследствие чего гуманитарная эпистемологическая проблема существования/отсутствия единого генетического кода человеческого опыта, культуры, традиций «купируется», утрачивает решающее значение в отношении юридически значимых обстоятельств жизни современных людей в национальных и глобальном форматах.

Отношение к Конституции РФ как к имманентно-всеобъемлющему (безоговорочно легитимному) юридико-политическому тексту раскрывает известную гносеологическую связь конституционного правопонимания⁴ с «чистым» нормативизмом Г. Кельзена и одновременно обуславливает преодоление воплощенного в нормативизме безосновного правового «партикуляризма», вкупе с формальной юридической аксиологией либертарианства и любыми редуцированными (в первую очередь, по утилитарно-экономическому критерию) антропологиями права. Текстуальная субстанциональность Конституции РФ, обеспечивающей пользование общепризнанными неотчуждаемыми правами и свободами человека и гражданина, определяет ее *реальность*⁵, что, в свою очередь, делает возможным становление реального российского конституционализма⁶, *конституционализацию* систем национального права и законодательства⁷.

Конституционализация заключается в перманентном качественном *объективировании* и *оформлении* национальной правовой материи во всех конституционно признанных и допустимых для нее первичных (спекулятивно-умозрительных) и вторичных (материально-письменных) формах. Единственным полноправным субъектом такой эволюции права выступает Конституционный Суд РФ, решения которого представляют конституционно-праксиологическую основу конституционализации российской государственности⁸. Столь исключительная роль не умаляет значения и необходимого *участия* в конституционализации широкого круга других институтов, включая юридическую науку, без которой невозможны

² Источники российского права: вопросы теории и истории: Учеб. пособие / Отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Норма, 2005. Гл. 3. С. 57–74 (автор главы – В. И. Крусс).

³ Словарь философских терминов / Науч. ред. В. Г. Кузнецова. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 575–576.

⁴ Крусс В. И. Конституционное правопонимание // Право Украины. 2011. № 1. С. 276–289.

⁵ Подробнее см.: Крусс В. И. Реальность российской Конституции // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика: Материалы науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации, 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г.) / Отв. ред. В. Д. Зорькин. М., 2009. С. 235–250.

⁶ Наиболее полно представленного в литературе в качестве *судебного* конституционализма Н. С. Бондарем (см., в частности: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, 2001. С. 20–24, 113–118 и др.).

⁷ Подробнее см.: Крусс В. И. Понятие актуальности и формы конституционализации права // Вестник ТвГУ: Сер. «Право». 2012. № 19. С. 104–119.

⁸ Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: ООО «Викор-Медиа», 2006. С. 6–8 и др.



выявление конституционного содержания в институтах отраслевого законодательного регулирования и конкретизация правового (специального) статуса субъектов правоотношений⁹.

Какой интерес имеет изучение быстро сменяющихся юридических норм, когда для исследователя непонятны то *постоянное*, что скрывается под сменяющимся, та *общественная цель*, – которой служат и служили нарождающиеся и отмирающие формы¹⁰? Вопрос столь же давний, сколь актуальный. Юридические науки научились «обособлять» свои цели и задачи даже в конституционном контексте и раздельно недоумевают: почему так «плоха юридическая практика», так «безжизненна теория»? Даже предположить неконституционность как первой, так и второй они не готовы. Приходится констатировать и выраженный дефицит конституционного правопонимания, и «непреклонную решимость» отраслевых исследователей сохранять и поддерживать познавательно-эвристическую связь исключительно «со своим» сектором научного сообщества¹¹.

Конституционно-правовой анализ (включая толкование, интерпретацию) любой нормативной новеллы, законоположения требует значительного объема информации, развернутых обоснований ее правовой истинности¹². Акты Конституционного Суда РФ вполне подтверждают необходимость такого подхода, и отнюдь не в угоду «юридико-элитарному» позиционированию. Мировая и европейская практики конституционной юстиции дают примеры куда более «экстенсивных», всесторонне аргументированных решений. Локально-отраслевое видение, напротив, часто сводится к тезисному утверждению правильности/неправильности существующей либо вновь заявляемой нормативной формулы. «Хорошим тоном» при этом оказываются отсылки к отраслевой традиции, едва ли не каноническому авторитету ученых прошлого. О том, насколько корректны они в *качественно иных правовых реалиях современности*, задумываются не часто (скорее, стараются не думать).

Таково в целом и отношение цивилистической науки к данности («территории», назначению, роли) частного права. Ученые-цивилисты уверены: здесь их «вотчина»; это они открыли и принесли в дар человечеству особое *частное* право, базирующееся на началах автономии и равенства субъектов, и априори за ними должно сохраняться право на окончательные суждения об этом – априори справедливом – праве. С учетом же сохранения введенного еще римскими юристами (и не имеющего ни одного последовательного теоретического обоснования) деления права на публичное и частное политические отношения власти–подчинения фактически в этатистском духе отождествляются с правоотношениями, субъективные права частных лиц – с правами человека, а юридически значимыми характеристиками поведения признаются только правомерное и противоправное. Более того, исторически заимствованное в романо-германской лексике понятие *гражданского* права настойчиво пытаются соотнести с многообразием (полифонией) частнопровых аспектов явлений и сохранить за ним титульный статус, зачастую уже не проводя различия с гражданским законодательством. В итоге, из научных лабораторий на белый свет появляются симулякры правовых угроз (они же «актуальные проблемы»), таких, например, как декодификация гражданского законодательства или деинституционализация гражданского права. Кому и чем они грозят, кроме целостности научно-номенклатурных «вотчин» и статусных привилегий, – остается «знанием посвященных».

Конституционное правопонимание признает и показывает: в современной ситуации публичный интерес и частный интерес теряют свое существенное различие, а значит, могут *соединиться* в целях и алгоритме правового регулирования при условии их общей (равно присущей) конституционности. Налицо же она там, где доминируют, с одной стороны, стремление пользоваться *своими* («частными») правами и свободами только конституционно должным

⁹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России. С. 237–240.

¹⁰ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: Учеб. пособие: В 2 т. Т. 1. Вып. 1. М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1995. С. 20–21.

¹¹ Весьма наглядно это проявляется в науке частного права (см., напр.: Крусс В. И. О дефиците конституционного правопонимания и некоторых проблемах современной науки гражданского права в России // Проблемы права. 2011. № 3. С. 6–34).

¹² Поэтому, с учетом редакционных ограничений, и мы ограничимся далее «всего одним» соответствующим примером.



образом, с другой стороны, осознанная готовность добросовестно содействовать публично-правовыми средствами исключительно такому (конституционному) правопользованию.

Так, давая оценку конституционности правового регулирования деятельности *частнопрактикующих* нотариусов (совершения ими нотариальных действий и оказания услуг), Конституционный Суд РФ подчеркнул связь конституционного статуса таких лиц¹³ с гарантированием законодателем¹⁴ доказательственной силы и *публичного* признания нотариально оформленных документов¹⁵. Наряду с этим Суд в соответствующих отношениях признает и учитывает, что частнопрактикующие нотариусы являются «обычными» гражданами, в специфической форме пользующимися своими конституционным правами на свободу экономической деятельности и трудового самоопределения (ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). В связи с этим в Постановлении от 23 декабря 1999 г. № 18-П¹⁶, уже применительно к обязанностям медицинского страхования, нотариусы были отнесены к категории самозанятых граждан, которые осуществляют свободно избранную ими деятельность на основе частной собственности и на свой страх и риск. Сходным образом Судом был сделан вывод о конституционности такого законодательного подхода, при котором частные нотариусы как субъекты налоговых обязательств отнесены к одной группе с индивидуальными предпринимателями. Поэтому в Налоговом кодексе РФ частные нотариусы включены наряду с физическими лицами, зарегистрированными в установленном порядке и осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в группу субъектов налоговых отношений, объединенных родовым понятием «индивидуальные предприниматели»¹⁷.

Казалось бы, приведенные доводы утверждают ровно обратное нашему послы: существуют достоверно частные («гражданские») и публичные нормы права, которые и действуют в рамках и применительно к правоотношениям соответствующих типов. Но «где» эти нормы, и каковы они? Ответов на эти вопросы не дают ни Основы, ни законодательство о медицинском страховании, ни Налоговый кодекс РФ, ни Гражданский кодекс РФ, Точнее, *все* они *частично* отвечают на поставленные вопросы в той мере, в какой статусная целостность гражданина (обладателя неотчуждаемых прав, свобод и обязанностей) находит свое выражение в различных аспектах современной общественной жизни. Жизни, которая в целом, с учетом ее соответствия конституционным критериям и требованиям должного, *всегда* носит частно-публичный характер.

Любая попытка «отстраниться» от следствий, связанных с обозначенной конституционной целостностью современных правовых отношений, практически бесплодна. Так, до недавнего времени в литературе активно продвигалось представление о том, что нотариальная плата вправе не отвечать на обращения граждан в смысле положений ст. 33 Конституции РФ и Федерального закона от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан

¹³ Черников А. Е. Понятие и конституционно-правовая природа нотариата в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 23. С. 17.

¹⁴ Статья 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4463-1 (с посл. изм. и дополн.) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651 (далее – Основы).

¹⁵ Постановление КС РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Там же. 1998. № 22. Ст. 2491.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год”» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов // Там же. 2000. № 3. Ст. 353.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2002 г. № 189-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кувшинова Андрея Олеговича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 11 Налогового кодекса Российской Федерации // Архив КС РФ. 2002.



Российской Федерации» № 59-ФЗ¹⁸. Конституционный Суд РФ прояснил эти вопросы¹⁹, а федеральный законодатель внес необходимые конкретизирующие изменения в правовое регулирование²⁰. В новой редакции профильного закона недвусмысленно подчеркивается распространение его действия на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан любыми учреждениями и организациями, на которые возложено осуществление публично значимых функций, даже если они объединяют «частных» лиц.

Для общей (конституционной) теории юридической ответственности важное значение имеет сформулированное Конституционным Судом РФ – применительно к проблемам нотариальной практики – положение, что в случаях, когда юридическая ответственность выходит за рамки восстановления нарушенных неправомерным деянием отношений или возмещения причиненного вреда, она выступает средством публично-правового реагирования, и вид и мера такой ответственности должны определяться исходя из публично-правовых интересов, а не частных интересов потерпевшего²¹. Были определены и конституционные параметры (пределы) функциональной свободы частных нотариусов. Суд, в частности, указал: заключение нотариусами *гражданско-правовых договоров* о выполнении работ или оказании услуг само по себе не освобождает их от публично-правовой обязанности хранить нотариальную тайну²².

Конституционализация системы права есть, таким образом, и преодоление традиционного разделения права на публичное и частное. Получившее необходимое конституционное развитие (наполнение) частное право «перестает», в соответствующей части, быть «частным». Закрепление в законодательстве – безотносительно к его отраслевой спецификации – конституционно-правовых, по сути, норм, направленных на упорядочение отношений, в которых преобладают частные (собственные) интересы лиц (включая публичные органы и локальные общности), выступает признаком и критерием конституционализации. «Частноправовое» нормативное опосредование конституционного правопользования подчиняется тем же принципиальным основополагающим установкам и требованиям, что и соответствующее публично-правовое воздействие. В конечном счете, это подтверждает правоту представления о том, что в современном конституционном контексте пользование *любыми* правами и свободами человека и гражданина, как и выполнение каждым своих конституционных обязанностей, может мыслиться («моделироваться») исключительно исходя из признания *солидарной* природы этих метафеноменов.

Аннотация. В работе на основе авторской концепции конституционализации правовых систем дается оценка процесса реформирования российского законодательства, связанного с регламентацией отношений частноправового характера.

Ключевые слова. Конституция РФ, конституционализация, публичное и частное право, Конституционный Суд РФ.

Annotation. The work is based on the author's conception of the process of constitutionalization of the legal systems and assesses the process of reforming Russian legislation related to the regulation of the relations of a private nature.

Keywords. The Constitution of the Russian Federation, constitutionalization, public and private law, the constitutional Court of the Russian Federation.

¹⁸ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

²⁰ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ // Там же. 2013. № 19. Ст. 2307.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1714-О-О по запросу Благовещенского городского суда Амурской области о проверке конституционности пункта 3 части пятой статьи 12, части третьей статьи 17 и части первой статьи 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате // Вестник КС РФ. 2012 № 3.

²² Определение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2011 г. № 444-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Олейник Ольги Андреевны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 5, пунктом 3 части пятой статьи 12, частью второй статьи 16 и частью третьей статьи 17 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате // Архив КС РФ. 2011.



А. Г. Кузьмин
А. G. Kuzmin

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНООБРАЗИЯ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ПРАВОСУДИЯ

ENSURING UNIFORMITY OF JUDICIAL PRACTICE AS A FACTOR OF MODERNIZATION OF THE RUSSIAN MODEL OF JUSTICE

В большинстве юридических исследований российский конституционализм рассматривается в качестве оптимальной модели политико-правовой организации общества, основанной на признании идеалов Конституции Российской Федерации, охране и защите провозглашаемых ею ценностей. В его основе, как обоснованно отмечает И. А. Кравец, лежит тезис о том, что конституция «должна быть не только демократической, но и обеспечивать баланс между стабильностью и динамическим прогрессивным развитием государства и общества»¹.

Становление и развитие конституционализма достигается посредством совершенствования всех факторов, оказывающих воздействие на эффективность правового регулирования. К ним, безусловно, относятся повышение качества правосудия и дальнейшее формирование доверия судебной системе, которые возможны только при условии обеспечения единообразия судебной практики. Оно представляет собой своеобразную гарантию предсказуемости последствий действий участников правовых отношений, позволяющую выбирать тот или иной вариант поведения и с высокой степенью вероятности прогнозировать исход юридических споров.

Несмотря на актуальность указанной проблемы, юридическая практика свидетельствует о том, что ее удовлетворительное решение в ближайшее время вряд ли будет найдено. Это связано, с одной стороны, с наличием объективных предпосылок создания и применения судебной прецедентной практики, а с другой – с необходимостью определения оптимальных пределов ограничения данного процесса и унификации его конкретных результатов в первую очередь на уровне высших судебных инстанций. В Постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» отмечено, что в целях обеспечения единообразия судебной практики принято 5 совместных постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также 101 постановление Пленума ВС РФ и 52 постановления Пленума ВАС РФ. Тем не менее, в ряде случаев судебная практика остается довольно несогласованной, что приводит к значительным временным и процессуальным затратам, а главное – влечет неудовлетворенность субъектов правовых отношений результатами обращения за судебной защитой своих прав.

В качестве лишь одного из многочисленных примеров вышесказанного можно привести подходы судов различных инстанций при рассмотрении дел, связанных с возмещением расходов на судебное представительство. Так, например, достаточно известным является дело по заявлению «Аэлита Софтвэз Корпорейшн» о взыскании судебных расходов на оплату услуг представителей в размере 2 889 302 рублей 19 копеек. Указанное требование было заявлено корпорацией после успешного оспаривания ею решения налоговой инспекции о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения. Определением



Арбитражного суда города Москвы заявление о взыскании вышеуказанной суммы было удовлетворено в полном объеме. Однако постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда, оставленным без изменения Федеральным арбитражным судом Московского округа, корпорации было отказано в удовлетворении требования о взыскании с налоговой инспекции 2 789 302 рублей 19 копеек расходов на оплату услуг представителей. Таким образом, по мнению судов вышестоящих инстанций, требованию разумности отвечала лишь сумма расходов в размере 100 000 рублей, что почти в 28 раз меньше первоначально заявленной. После этого «Аэлита Софтвэа Корпорейшн» обратилась в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре в порядке надзора постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций в связи с нарушением ими единообразия в толковании и применении норм права.

Проверив обоснованность доводов, на которых стороны основывали свои позиции, Президиум ВАС РФ счел, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а определение суда первой инстанции – оставлению без изменения. При этом ВАС РФ фактически выделил ряд факторов, способствующих оценке адекватности заявленных судебных расходов. Во-первых, к ним относится установление связи затрат «с конкретными стадиями рассмотрения спора» и их соразмерность «стоимости таких же услуг, оказываемых другими юридическими фирмами того же рейтингового уровня по критериям известности, открытости, качества услуг». Во-вторых, это оценка характера и сложности рассматриваемого спора (в частности, вопрос применимого в данной ситуации права, необходимость проведения экспертизы, формулирования вопросов для экспертов и т. д.). В-третьих, целесообразность учета такого обстоятельства, как «отсутствие единообразной практики разрешения аналогичных споров в арбитражных судах». В-четвертых, обязанность лица, требующего возмещения расходов на оплату услуг представителя, доказать их размер и факт выплаты, и корреспондирующее этой обязанности право другой стороны доказывать их чрезмерность. При этом, как отметил Президиум ВАС РФ, освобождение судами апелляционной и кассационной инстанций проигравшей стороны от представления доказательств чрезмерности взыскиваемых с нее расходов нарушает принцип состязательности сторон, закрепленный в ст. 65 АПК РФ. Признавая по собственной инициативе судебные расходы, понесенные стороной, явно завышенными, суд, по существу, берет на себя обязанность обосновать расчет суммы, подлежащей, по его мнению, взысканию; при этом уменьшение заявленной суммы не может носить произвольный характер².

Обосновывая свою позицию, ВАС РФ указал, что ст. 110 АПК РФ предусматривает взыскание судебных расходов на оплату услуг представителя, понесенных лицом, в пользу которого принят судебный акт, с другого лица, участвующего в деле, в разумных пределах. Это же правило действует при распределении расходов, понесенных в связи с рассмотрением апелляционной и кассационной жалоб. Обязанность суда взыскивать указанные расходы является одним из предусмотренных законом правовых способов, направленных против необоснованного завышения оплаты услуг представителя и тем самым на реализацию требований ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации. Поэтому, по мнению высшего суда, в ст. 110 АПК РФ «речь идет, по существу, об обязанности суда установить баланс между правами лиц, участвующих в деле».

Представляется, что прецедентный характер данной правовой позиции, отчетливо свидетельствующей о том, что обеспечение баланса интересов участников правовых отношений, определение параметров и условий его установления представляют собой функцию не только законодательной, но и судебной власти, имеет существенное значение для правоприменительной практики. Следует признать, что правовые позиции «высших» судов являются безусловным ориентиром принятия решений в соответствующих сферах правового регулирования. Это связано с тем, что представление законодателя о нормативном содержании того или иного конституционного принципа не является окончательным: оно «нуждается в более тонкой юридической настройке», осуществляемой судами с участием

² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 16067/11 от 15 марта 2012 г. // <http://www.arbitr.ru>



«широкой юридической общественности». Для этого, как обоснованно отмечают Г. А. Гаджиев и К. А. Коваленко, имеются все необходимые конституционно-правовые предпосылки, включающие принцип самостоятельности судов как одну из основ конституционного строя и отсутствие иерархии между системой судов общей юрисдикции, арбитражных судов и Конституционным Судом РФ. Указанные обстоятельства, с точки зрения ученых, создают «почву для развития дискурсивной судебной демократии в поисках духа права и обеспечения правовой определенности». При этом в случаях, когда судебная практика носит противоречивый характер, преодоление этой ситуации возможно посредством либо конституционно-правового толкования норм, либо – о чем так много говорится в последнее время – создания единого «высшего» суда, обеспечивающего единообразие правоприменения. Известно, что данная идея воспринимается специалистами в области права крайне неоднозначно и имеет как безусловных сторонников, так и противников. В частности, ее отрицательная оценка высказана судьей Конституционного Суда РФ в отставке, доктором юридических наук, профессором Т. Г. Морщаковой, которая полагает, что сосредоточение высшей судебной власти в одном органе увеличивает вероятность произвола. Такой подход, по мнению ученой, не способен обеспечить потребность в разрешении правовых конфликтов, поскольку фактически дела будут заканчиваться на уровне не высших судов государства, а высших судов в регионах. Это связано с тем, что единый высший суд не сможет обеспечить адекватную проверку всех жалоб, которая и сейчас в ряде случаев носит формальный характер³.

Предлагаются и другие меры, в частности, организация судебной системы по типу существующей в США, где основная часть дел рассматривается на уровне штатов. Однако, как справедливо отмечается, внедрение указанного подхода очень быстро способно привести к формированию «региональной» законности и нарушению принципа правовой определенности, поскольку в каждом субъекте Федерации будут иметь место совершенно разные решения по одним и тем же правовым вопросам.

Между тем, очевидно, что и существующая система, при которой высшие суды формулируют разнонаправленные правовые позиции при толковании одних и тех же норм, не отвечает потребностям конституционного развития правосудия. Так, с точки зрения А. А. Иванова, в ряде определений Конституционного Суда РФ с позитивным содержанием содержатся правовые позиции по вопросам, разрешение которых представляет собой прерогативу ВС РФ и ВАС РФ. Учитывая, что Конституция Российской Федерации не содержит механизма гармонизации правовых позиций, в качестве решения проблемы, по мнению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, может рассматриваться реализация идеи высшего судебного присутствия, разрешающего спорные вопросы в порядке абстрактного нормоконтроля⁴.

Необходимо признать, что в настоящее время значение судебной практики в правовом регулировании существенно возрастает. Это определяется не только тем обстоятельством, что правовые позиции, лежащие в основе решений «высших» судов, представляют собой алгоритмы более оперативного, чем законодательство, реагирования на потребности юридической практики и разрешения спорных правовых ситуаций. Указанные решения представляют собой средство проведения в жизнь общества важнейших идей и принципов, лежащих в основе установления баланса частного и публичного интересов, развития прогрессивных институтов российской государственности и конституционализма в целом. Именно поэтому выбор оптимальной концепции модернизации российской модели правосудия должен рассматриваться как один из определяющих факторов успешности дальнейшего конституционного развития.

Аннотация. В статье обосновывается необходимость формирования единообразного подхода к разрешению однотипных юридических конфликтов как одной из гарантий ста-

³ «Создание единого суда – совершенно ложный тезис» – судья Конституционного Суда в отставке Тамара Морщакова (<http://przvo.ru/revoew/voew/84826>).

⁴ <http://pravo.ru/review/view/84055/>



новления и развития российского конституционализма. Отмечается, что отсутствие положительной динамики в обеспечении единообразия судебной практики является фактором, приводящим к значительным временным и процессуальным затратам, неудовлетворенности субъектов правовых отношений результатами реализации их конституционного права на судебную защиту. Рассматриваются возможные модели модернизации российского правосудия в контексте решения исследуемой проблемы.

Ключевые слова. Конституционализм, единообразие судебной практики, правовая позиция, правоприменение, правосудие, судебная система.

Annotation. The article proves the necessity of formation of a uniform approach to resolving similar legal conflicts as one of the guarantees of formation and development of Russian constitutionalism. It is noted that the lack of positive dynamics in ensuring uniformity of judicial practice is a factor leading to significant time and procedural costs, the dissatisfaction of the subjects of legal relations the results of the implementation of their constitutional right to judicial protection. Discusses the possible model of modernization of Russian justice in the context of the solution of the problem under investigation.

Keywords. Constitutionalism, uniformity of judicial practice, legal position, law enforcement, justice, the judicial system.

Е. Ф. Мосин
E. F. Mosin

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ

LINES OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF TAX RELATIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL MODEL

Чтобы соответствовать современной российской конституционной модели, правовое регулирование налоговых отношений должно «отвечать современным вызовам в условиях глобализации экономики, обеспечивать справедливое налогообложение доходов экономических агентов и способствовать устойчивому развитию России как федеративного государства»¹.

Как показывает отечественная налоговая практика, наиболее эффективными и перспективными направлениями совершенствования правового регулирования налоговых отношений в настоящее время являются следующие.

Первое по важности и значимости направление, во многом определившее становление и последующее развитие отечественного налогового права, – развитие науки налогового

© Е. Ф. Мосин, 2013

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «Об бюджетной политике в 2012–2014 годах» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



права на базе правовых позиций Конституционного Суда РФ (в первую очередь, но не только, по вопросам налогообложения), широкое использование их в судебной практике по налоговым спорам и, как следствие этого, ориентация на них в практике работы налоговых органов и учет их налогоплательщиками.

В связи с этим следует отметить уникальную в системе источников российского налогового права нормативно-доктринальную природу решений Конституционного Суда РФ как источников права. Ведь, как отмечает судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь, «нормативность и доктринальность – это не две самостоятельные характеристики решений Суда. Они существуют в единстве, что дает некое новое, интегральное качество данного вида актов – их нормативно-доктринальную природу. Это означает, что, во-первых, нормативные начала решений Конституционного Суда, обладая высокой степенью информационно-правовой насыщенности и обобщенности, способностью отражать посредством своих конституционно-интерпретационных характеристик высшие конституционные ценности на основе выявленного в решении Суда баланса государственных (публичных) и частных интересов, воплощая в себе сплав концептуальных научно-теоретических подходов с реальной практикой современного конституционализма и международно-правовой регламентацией, во многом приобретают признаки конституционной доктрины. Во-вторых, заложенные в решениях Конституционного Суда аксиологические подходы, идеи и принципы, сформулированные на основе Конституции РФ и опосредующие отношение органа конституционного контроля к социально-экономическому, политическому, социокультурному содержанию и юридическому оформлению реальных общественных отношений, придают доктринальным началам решений Конституционного Суда качества их общеобязательности, нормативной доктринальности»².

Второе направление, также существенно влияющее на развитие науки налогового права, на судебную практику по налоговым спорам, на выработку позиций налоговых органов в ходе налоговых проверок и, в конечном счете, на «налоговое поведение» налогоплательщиков, уместно обозначить как «доктринальное», заключающееся в выработке правовых доктрин и их внедрении в налоговое право. Разумеется, различные доктрины использовались в судебной практике по налоговым спорам и ранее, но все же нужно признать, что начало их широкому распространению и эффективному применению в налоговой сфере положило Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды». Достаточно сказать, что, например, доктрина обоснованной налоговой выгоды фигурировала, в той или иной форме, в половине налоговых споров по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль организаций, рассматривавшихся Федеральным арбитражным судом Московского округа в 2010 и 2011 гг.

Третье, весьма перспективное направление совершенствования правового регулирования налоговых отношений (тесно связанное с двумя предыдущими, но все же заслуживающее отдельного обозначения) – повышение уровня налогово-правовой определенности, обеспечение единообразия в толковании и применении норм налогового права налоговыми и судебными органами. В этом плане на налоговую сферу в полной мере распространяется высказывание Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А. А. Иванова на итоговом совещании председателей арбитражных судов России 8 апреля 2011 г. об арбитражной судебной системе в целом³: «Одним из важнейших достижений стала реализация на практике принципа правовой определенности в арбитражном судопроизводстве. <...> За эти годы Президиум и Пленум Высшего Арбитражного Суда проделали колоссальную работу по совершенствованию применения законодательства, по толкованию его отдельных положений, по формированию единообразной, стабильной, не оставляющей места для раз-

² Бондарь Н. С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванова на итоговом совещании председателей арбитражных судов России. 8 апреля 2011 г. Москва // Сайт Высшего Арбитражного Суда РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения: 03.06.2012).



ночтений судебной практики как на уровне Постановлений Пленума и информационных писем Президиума, так и в рамках постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда по конкретным судебным делам. Мы неуклонно следуем тем правовым позициям, которые были выработаны ранее, и создаем новые. Нами сформирован целый корпус обзоров судебной практики, поправок и толкования действующего законодательства, в результате применения которых резко возросла эффективность работы арбитражных судов. А главное – нам удалось добиться стабильности судебной практики и ее предсказуемости».

Показателем успеха в этом направлении может служить уменьшение с годами доли судебных актов, отмененных в апелляционной и кассационной инстанциях системы арбитражных судов России: в апелляционной инстанции – с 27,0 % в 2002 г. до 17,0 % в 2011 г.; в кассационной инстанции – с 29,3 % в 2002 г. до 15,1 % в 2011 г.⁴ Если в 2002 г. отменялось в среднем в апелляции почти каждое четвертое, а в кассации почти каждое третье решение суда нижестоящей инстанции, то в 2011 г. в апелляции отменялось в среднем лишь каждое шестое, а в кассации – шестое-седьмое.

В этом плане чрезвычайно актуальна тема института судебного прецедента (его возможностей, соответствия отечественной правовой системе, расширения применения и последствий этого в настоящем и в перспективе), интерес к которой существенно вырос в последние годы.

И, наконец, как показывают налоговая политика и налоговая практика всего постсоветского периода их становления и развития, для успешной реализации российской конституционной модели чрезвычайно актуально звучат слова профессора истории права и гражданского права Отто фон Гирке в речи 15 октября 1882 г. по поводу вступления его в должность ректора университета города Бреслау: «...надо высоко держать знамя идеи права в борьбе против ее разрушения идеей выгоды и власти... в ужасных спорах сторон и интересов следует строго придерживаться идеи, что основанием и целью права является Справедливость – Справедливость, о которой естественное право словами великого Канта однажды сказало: “Если погибнет Справедливость, то больше не будет иметь значение то, что на Земле живут люди”»⁵.

Аннотация. Анализируются направления совершенствования правового регулирования налоговых отношений в рамках российской конституционной модели. Выделены следующие направления: 1) развитие налогового права на базе правовых позиций Конституционного Суда РФ; 2) выработка правовых доктрин и их внедрение в налоговое право; 3) обеспечение единообразия в толковании и применении норм налогового права налоговыми и судебными органами.

Ключевые слова. Правовое регулирование, налоговое право, российская конституционная модель, Конституционный Суд РФ, правовая доктрина, толкование права.

Annotation. Lines of improvement of legal regulation of tax relations within the framework of the Russian constitutional model is analyzed. Following directions are identified: 1) the development of tax law on the basis of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation; 2) the development of legal doctrines and their implementation in the tax law; 3) the maintenance of uniformity in interpretation and application of the tax law by tax and judicial bodies.

Keywords. Legal regulation, tax law, Russian constitutional model, the Constitutional Court of the Russian Federation, legal doctrine, interpretation of law.

⁴ Сайт Высшего Арбитражного Суда РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения: 01.03.2012).

⁵ Гирке О. Естественное право и немецкое право. Речь по поводу вступления в должность ректора университета г. Бреслау, произнесенная 15 октября 1882 г. // Савиньи Ф. К. Система современного римского права. Т. I / Пер. с нем. М., 2011. С. 35.



КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ЦЕЛИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

THE CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: GOALS, PROBLEMS, PROSPECTS

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации и одной из фундаментальных основ российской системы народовластия. Оно, являясь публичной властью, наиболее приближенной к населению, призвано обеспечивать защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на взаимодействии жителей этой территории.

Конституцией для муниципальных образований, их населения и органов закреплён важнейший принцип самостоятельности, осуществляемый на основе фундаментальных принципов Российской Федерации как демократического, федеративного, правового государства с республиканской формой правления.

Местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией как форма самоорганизации граждан для решения под свою ответственность вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Конституцией признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется конституционными правами избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные и муниципальные органы, обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Особую роль играет местное самоуправление в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого сообщества, и его неотъемлемой составной частью.

Эти и иные конституционные установления, несмотря на их неполноту, которые следовало бы закрепить в основном законе страны, стали важными целями, задачами и ориентирами становления и развития местного самоуправления.

Тем не менее долгие годы (свыше 12 лет) реализация Конституции по становлению местного самоуправления в большинстве субъектов Федерации велась медленно, противоречиво, с нарушением конституционных норм.

Тотальное негативное влияние на это оказал, под мнимым предлогом обеспечения подлинного народовластия, разгон впервые в истории Российской Федерации всех 29 тысяч всенародно избранных представительных органов местного самоуправления, основанный на указах Президента России от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»².

Вследствие этого более 12 лет (с 1993 по 2005 год) в $\frac{2}{3}$ субъектов Федерации в их городах районного значения, поселках городского типа, сельских округах местное самоуправ-



ление не осуществлялось. Тем самым, по сути дела, оно было уничтожено в большинстве мест непосредственного проживания населения.

В результате мы во многом потеряли, особенно для молодого поколения, один из базовых институтов общественной самодеятельности и самоорганизации населения. Мы потеряли хорошую школу формирования кадров, организаторов управления. В этом смысле мы нарушили преемственность поколений. Это один из главных уроков, который мы должны усвоить, чтобы двигаться вперед и не позволять впредь никому нарушать Конституцию.

И только с принятием нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131), в 2005 г. было образовано 24 216 муниципальных образований. Это существенный прорыв, реально приблизивший местную власть к населению, позволяющий дополнительно привлечь многие миллионы граждан не только к участию в осуществлении местного самоуправления, но и к участию в управлении делами государства, что позитивно отразилось на возрождении социального творчества широких масс граждан. Кроме этого, указанный Закон закрепил целый ряд прогрессивных норм, направленных на развитие демократии в муниципальных образованиях.

Однако опять пошел процесс сокращения числа муниципальных образований за счет их укрупнения по инициативе, как правило, региональных руководителей, количество которых на 1 января 2011 г. уменьшилось на 887 (3,7 %).

В связи с этим Президент России В. В. Путин справедливо отметил, что местное самоуправление должно оставаться властью «шаговой доступности», т. е. муниципалитеты не должны бездумно укрупняться⁴.

И тем не менее несоблюдение и в настоящее время конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления со стороны ряда федеральных и особенно региональных государственных органов, а также властей муниципальных районов является широко распространенной проблемой многих муниципальных образований России. Это имеет место не только в сфере правоприменения и контроля, но даже и в правовом регулировании, несмотря на то что законы не должны приниматься в ущерб основной свободе выбора политики населением и органов местного самоуправления в области их собственной компетенции. В результате это влечет несовершенство муниципальной демократии и низкий уровень ее эффективности, снижает саморегулирование и саморазвитие муниципальных образований, а также самоуправленческую активность граждан.

Как отмечал IV Съезд Всероссийского совета местного самоуправления 11 июля 2011 г., среди основных причин в целом низкой активности населения можно выделить проводящуюся политику недопущения становления и развития сильного и влиятельного муниципального движения в отдельных регионах, тотальный контроль за деятельностью органов местного самоуправления⁵.

Следует отметить, однако, что новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 лишил население ряда ранее действующих прогрессивных принципов самостоятельности и демократии, установленных старым Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154. Новый закон необоснованно отнял у населения право принимать устав муниципального образования. Это стало теперь исключительной компетенцией только представительного органа муниципального образования. Получается, что многонациональному народу страны доверяется принимать Конституцию, а населению даже небольших поселений принимать устав больше не доверяют. Вследствие этого в 80 % муниципальных образований за 1–10 тысяч жителей устав принимают всего 10 депутатов.

По старому закону население могло досрочно распускать свои выборные коллегиальные органы, а по-новому – уже нет. Прежде у избирателей была реальная правовая возможность на отзыв выборного лица, а в настоящее время это право стало практически

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (в ред. ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 55-ФЗ).

⁴ Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. 6 февр.

⁵ IV съезд Всероссийского совета местного самоуправления. 11 июля 2011 г., http://www.vsmsinfo.ru/doklad_2011.html.



нереализуемым. А после внесения Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов отзыв депутатов в указанных весьма значимых муниципальных образованиях вообще был исключен.

По старому закону в малочисленных поселениях по инициативе населения муниципальная власть могла осуществляться собраниями (сходами) граждан, а по новому закону это право закреплено только за поселениями, в которых число жителей, обладающих избирательными правами, не превышает более 100 человек.

У многих руководителей прослеживаются устойчивое нежелание, боязнь и неумение осуществлять управление в механизмах подлинной демократии, при активном участии самого народа. В силу этого многие институты гражданских местных сообществ, а порою и органы муниципальных образований зачастую превращаются в фикцию, а самовластие чиновников процветает.

Существенное нарушение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления выразилось также в отторжении населения от реформы местного самоуправления в 2003–2009 гг., которая по своей сути должна была стать самой народной, но она проводилась практически в большинстве мест без участия населения.

Несмотря на то что в соответствии со ст. 131 Конституции структура органов местного самоуправления должна определяться населением самостоятельно, новым законом было определен другой порядок, который лишил возможности самим жителям определить, какой должна быть их собственная власть. Вследствие этого в стране было проведено всего лишь 383 (3,2 %) местных референдума по вопросу определения структуры муниципальных органов, большинство которых состоялись только в двух субъектах Федерации: 269 в Тюменской области и 104 в Республике Башкортостан⁶. В остальных субъектах Федерации за население это сделали региональные государственные органы власти.

В ст. 3 Конституции РФ закреплено, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум. Именно посредством референдума население может обеспечивать свои конституционные права, направленные на самостоятельное решение вопросов местного значения, самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Однако местный референдум используется очень редко, а в большинстве муниципальных образований за 20 лет, прошедших после принятия Конституции РФ, не проводилось ни одного референдума.

Причины здесь разные. Многие граждане не хотят заниматься инициированием местного референдума не только из-за того, что это требует много времени и больших усилий, но прежде всего из-за того, что это требует от инициаторов немалых личных денежных средств, а главное, может вызвать опасное неудовольствие руководителей муниципальных органов власти. Фактически вместо стимулирования гражданской инициативы и социального творчества местных сообществ закон уже экономически, введя плату за демократию, серьезно препятствует их проявлению, устанавливая даже в столь благородном деле безнравственный принцип наказуемости инициативы.

Так постепенно для граждан демократия и конституционное право непосредственно участвовать в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления, а не своих личных интересов стали платными. Платная демократия для граждан в современных условиях – это нонсенс, абсурд. Тем более что когда инициаторами проведения местного референдума выступают органы местного самоуправления, то они это делают не за свой счет, а за счет налогоплательщиков. Необходимо исключить из законодательства все нормы, возлагающие финансовое бремя при осуществлении местного референдума и других форм непосредственной демократии на граждан.

Во многом лишились самостоятельности население муниципальных образований и его избирательные комиссии в сфере организации подготовки и проведения муниципальных выборов и местного референдума, т. е. собственных форм прямой демократии.

⁶ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2006. № 5. С. 62.



Так, если в соответствии с Федеральным законом от 19 сентября 1997 г. № 124 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ формирование территориальных, окружных, участковых избиркомов осуществлялось представительными органами местного самоуправления на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, то начиная с 2005 г., этот демократический порядок был существенно изменен в худшую сторону Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸ и Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 357⁹ и другими последующими законами.

Вследствие этого в большинстве муниципальных районов и городских округов, и даже во многих поселениях в нарушение принципов самостоятельности местного самоуправления вообще не стало собственных избиркомов. Их полномочия, не спрашивая согласия населения, как по команде на основании массовых обращений муниципальных представительных органов стали возлагаться на территориальные избиркомы, которые являются территориальными государственными органами субъектов Федерации и формируются избиркомами субъектов Федерации.

Тем самым очень часто функция подготовки и проведения муниципальных выборов сосредоточивается не в муниципальных, а в территориальных избиркомах, т. е. в органах региональной власти. А ведь эти избиркомы как государственные территориальные органы субъектов Федерации в соответствии с законом не должны допускаться к формированию органов муниципальных образований, так же как не должны вмешиваться избиркомы муниципальных районов в дела самостоятельных и им не подчиненных избиркомов сельских и городских поселений. Таким образом, избирателей многих муниципальных образований год за годом отлучают от участия в подготовке и проведении их собственных муниципальных выборов.

Конечно, нецелесообразно в одном районе, городском округе и поселении иметь одновременно территориальный и муниципальный избирком, так же как недопустимо обезглавливать население этих муниципальных образований путем лишения их собственного избиркома. Полномочия территориального избиркома логичнее возлагать на федеральных и региональных выборах на соответствующий избирком муниципального образования в порядке наделения его отдельными государственными полномочиями, а не наоборот.

Нарушены теперь и принципы демократии и самостоятельности при избрании председателей муниципальных избиркомов. После 2005 г. председатели избиркомов муниципальных районов, городских округов, поселений стали избираться в основном по предложению соответственно избиркомов субъектов Федерации и территориальных избиркомов. Председатели окружных, территориальных и участковых избиркомов не стали вообще избираться. Они теперь назначаются из числа членов избиркома с правом решающего голоса и освобождаются от должности непосредственно вышестоящими избиркомами.

В то же время вопреки конституционным положениям, определяющим, что местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130), государственные органы власти субъектов Федерации наделяются правом распускать избранный населением представительный орган муниципального образования, отрешать от должности избранного населением главу муниципального образования или главу местной администрации, при этом не консультируясь ни с населением, ни с его представительным органом.

Установленное Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ право представителю органу муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов или по инициативе высшего должностного лица субъекта Федерации, в том числе за неудовлетворительную оценку деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом,

⁷ СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339 (в ред. ФЗ от 10.07.2001 г. № 89-ФЗ).

⁸ Там же. 2002. № 24. Ст. 2253 (в ред. ФЗ от 05.04.2013 г. № 40-ФЗ).

⁹ Там же. 2009. № 52. Ст. 6433.



данную два раза подряд, – весьма позитивное и давно востребованное решение. Однако и оно решается без участия населения, очень узким кругом депутатов, пренебрегая тем, что глава муниципального образования избран населением на муниципальных выборах. Таким образом, воля, выраженная населением на выборах, которые являются высшим непосредственным выражением его власти, изменяется даже без учета его мнения. Необходимо предусмотреть, чтобы подобные решения принимались населением либо с согласия населения.

Российская Федерация и ее субъекты должны открывать местному самоуправлению возможность самостоятельно решать вопросы своей компетенции, так, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации, как это делается во всех демократических странах мира, – без излишних и часто меняющихся указаний и распоряжений сверху.

Аннотация. В статье рассматриваются конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, его цели, проблемы и пути их решения. Наряду с позитивом освещаются нарушения указанного принципа, что снижает демократичность и самостоятельность местного самоуправления.

Ключевые слова. Местное самоуправление, принцип самостоятельности, демократия, население, муниципальные выборы, местный референдум, отзыв выборных лиц.

Annotation. The article deals with the constitutional principle of self-independence of local self-government, its objectives, problems and ways of their solving. Along with the positive highlights of violation of this principle, which reduces the democracy and the independence of local self-government.

Keywords. Local self-government, the principle of self-STI, democracy, the population, the municipal elections, local referendum, on-call of elected public officials.

В. А. Сапун
V. A. Sapun

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УРОВЕНЬ ДОВЕРИЯ К ПРАВУ

CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE LEVEL OF CONFIDENCE TO RIGHT

Одна из негативных черт современного российского общества – утрата доверия ко многим его структурам, в том числе общепризнанным авторитетам. Мы не доверяем политикам, идеологам и ученым, литераторам и публицистам, школьным учителям и преподавателям вузов, всем тем, кто окружает нас в повседневной жизни. «У граждан нет ни кому доверия, а есть только подозрительность», – такова особенность российской культуры¹.

Но главное, что определяет само устройство государственной и общественной жизни, – утрата доверия к праву и правосудию, их правовой основе – Конституции. Это проявляется, прежде всего, в дефектах правосознания, на всех его уровнях: обыденном (массовом),



профессиональном, научном и структурных элементах: рационально-идеологических, психологических, поведенческих. Так, в массовом и отчасти профессиональном правосознании наблюдается неадекватно завышенное представление о роли уголовного права и уголовного судопроизводства в российской правовой системе. Система российского права и законодательства предстает в рационально-идеологических компонентах правосознания как пирамида, во главе которой расположились не Конституция и гражданское право, а Уголовный кодекс. Но и применительно к уголовному судопроизводству уровень доверия массового правосознания в практике применения уголовного закона не высок. По данным фонда «Общественное мнение» (ФОМ), 37 % граждан считают, что суды выносят несправедливые приговоры, а 21 %, – что несправедливые приговоры выносятся редко (остальные не смогли определить свое мнение)².

Толковые словари однозначно определяют категорию «доверие» как убежденность в искренности, честности, добросовестности и основанное на них отношение, в том числе к праву, правовым средствам, Конституции³. Однокоренными от термина «доверие» являются сугубо юридические понятия: «виды доверия», «доверенность», «доверитель». Таким образом, понятие «доверие к праву» имеет не только общесоциальное, но и специально-юридическое значение.

Высший уровень доверия к праву должен относиться к Конституции РФ как основному закону государства и общества. По мнению В. Е. Чиркина, в современном мире существуют несколько разновидностей конституций. Конституцию современной России автор относит к постсоциалистическим конституциям переходного общества⁴. «Некоторые конституции готовились в спешке, поправки к ним вносились “с голоса” на заседании парламента, в них имеются редакционные погрешности, неясные положения, что порождает возможность их двойственного толкования»⁵.

Ныне действующая Конституция РФ отличается неоднородностью с момента ее принятия.

Текст первой и второй главы Конституции («Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина») следует отнести к типу современной демократической конституции, но и они «грешат» недостатками, которые снижают доверие к этим главам.

По мысли С. С. Алексеева, выдающегося российского юриста, первого Председателя Комитета конституционного надзора, Конституция РФ должна начинаться с закрепления прав и свобод человека. Это принципиальные положения, ибо, по мысли ученого, именно личность человека, его права и свободы стоят во главе мироздания человека. Кроме того, право собственности – это естественное право человека, данное ему от рождения, а не патерналистское право гражданина, дарованное ему государством. Таким образом, С. С. Алексеев был автором тех идей и статей Конституции, которые были вычеркнуты из последующих аппаратных правок проекта Конституции перед референдумом⁶.

Следует заметить, что в последние годы конституционные положения первых глав Конституции подверглись значительной корректировке федеральными законами и указами президента. Так, вопреки ст. 30, 38, 62 Конституции 20 июля 2012 г. был принят Федеральный закон, устанавливающий для НКО, «выполняющих функции иностранного агента», повышенные требования к отчетности и повышенный контроль со стороны государства; 28 декабря 2012 г. Федеральный закон запретил россиянам, имеющим гражданство США, быть членами или руководителями НКО, «участвующими в политической деятельности»; 28 декабря 2012 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушению прав и свобод человека, прав и свобод

² Там же.

³ Словарь русского языка / Под ред. Л. П. Евгеньевой. М., 1981 Т. 1 С. 402; Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С. А. Кузнецова. СПб., 2006. С. 265.

⁴ Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 22.

⁵ Там же. С. 22–23.

⁶ Алексеев С. С. 1) Уроки. Тяжелый путь России к праву. М., 1997. С. 112–113; 2) Две повести. О праве. О власти. Екатеринбург; М., 2002. С. 121.



граждан Российской Федерации» (закон Димы Яковлева), запрещающий усыновление российских детей гражданами США.

Третья и последующие главы Конституции содержат конституционные положения постсоциалистического, во многом авторитарного общества, находятся в противоречии с первыми главами Конституции, особенно в связи с недостаточной обеспеченностью прав и свобод человека и гражданина, всевластием государственных структур. Отсюда утрата доверия к этим главам, а значит, к Конституции РФ в целом.

Авторитарный характер действующей Конституции РФ прослеживается в конституционно-нормативном регулировании властных полномочий Президента, Федерального Собрания, Правительства, а также органов судебной власти. Прежде всего, в конституционном тексте отсутствуют нормативные положения, которые бы создавали препятствия для противостояния власти Президента, ее обуздания, сдерживали тенденции к всевластию. Юридически Президент согласно Конституции выведен из системы разделения властей, объявляется лишь гарантом Конституции. Отсюда безответственность и бесконтрольность со стороны других органов власти. В современной демократической конституции должен быть введен разрешительный порядок деятельности Президента, при котором нормативно устанавливается жесткий запрет совершения властных принудительных действий без прямого на то разрешения закона.

Резко подрывает доверие к праву деятельность Федерального Собрания, особенно Государственной Думы, принимающей антиправовые законы. Погоня за количеством принимаемых законов, нередко корректирующих Конституцию, вредит их качеству, приводит к девальвации закона, порождает недоверие к закону на уровне подзаконного нормотворчества, вырабатывает отношение к законотворческой деятельности как к «взбесившемуся принтеру». Так, в 2010 г. Государственной Думой было принято 450 федеральных законов, в 2011 г. – 431 Федеральный закон, в 2012 г. 334 федеральных закона⁷.

Следует заметить, что в основном принимаемые законы носят запретительный, а то и репрессивный характер. Запреты (а не дозволения) выдвигаются на первое место, что характерно именно для авторитарного режима. Такое законотворчество порождает соответствующее подзаконное регулирование. В 2012 г. Минюстом зарегистрировано 5400 инструкций и приказов министерств и ведомств в основном запретительного характера.

Нередко при разработке и принятии законопроектов происходит нарушение правил законодательной техники. Во многом это объясняется поспешностью в разработке проектов нормативных и иных правовых актов. В настоящее время необходимо срочно принять закон о нормативных актах. Проект такого закона уже десятилетия «скитается» по комитетам и комиссиям Государственной Думы. 13 мая 2013 г. в Центральном доме ученых Институтотом законодательства и сравнительного правоведения при Президенте РФ в очередной раз представлен проект закона о нормативных правовых актах⁸. При наличии политической воли и поддержке законодателей на его основе может быть создан механизм, не допускающий принятия «сырых» законов и обеспечивающий их сбалансированность с учетом различных способов и типов правового регулирования.

При законотворчестве следует учитывать, что право и закон не одно и то же. Закон, чтобы обладать правовыми качествами, должен быть в полной мере правовым, соответствовать объективным свойствам права, не нарушать, а всемерно закреплять и обеспечивать права и свободы человека, соответствовать общепризнанным нормам и принципам международного права. Закон, который противоречит принципам права, приводит к утрате легитимности и доверия к власти. Власть, которая существует вне права, превращается в произвол, тиранию.

Уровень доверия к праву во многом определяется подлинным правосудием. Право и правосудие – «близнецы-братья», им уготована одна судьба. Они вместе возникают и вместе развиваются. Однотипны формы воздействия права и правосудия на волю и сознание людей. Но между правом и правосудием есть и различия.

⁷ Российская газета. 2013. 27 июня.

⁸ Там же.



Право всегда имеет общий характер, отличается неконкретностью адресата. Правосудие, выраженное в решениях судов, носит индивидуальный характер, является конкретизатором права, применяется к конкретному случаю. Таким образом, доверие к правосудию всегда связано с решением конкретной правовой ситуации с позиции права, «по праву», а значит, по справедливости. Между тем, по данным ФОМ, деятельность судов 35 % граждан оценивает отрицательно, 27 % положительно, а 38 % не смогли выразить отношение к их деятельности. На вопросы «Как вы в целом представляете российских судей? Какие они в большинстве своем?» только 17 % граждан оказали доверие судьям, выразив мнение, что они честные, справедливые, неподкупные и действуют по закону. 36 % так или иначе не доверяют судьям, а 37 % затруднились ответить на этот вопрос⁹.

Взаимодействие права и правосудия зависит от политического режима, от степени его приближенности к идее правового государства. Основа правосудия – не просто закон, который может быть произволом государственной власти, а правовой закон, который обладает всеми свойствами, качествами права. Основа правового закона, определяющая уровень доверия к праву, – права и свободы человека и гражданина. Для правового законодательства недопустимо ухудшение правового положения человека и гражданина в обществе и государстве. Один из ведущих критериев правового закона – обеспечить наивысшую силу конституции в системе законодательства, конституционных норм над всеми правовыми актами.

Правосудие необходимо для толкования и конкретизации закона. Это средство для обеспечения правопорядка и правозаконности в правовом государстве.

Правосудие было и остается болевой точкой в государственно-правовой жизни российского общества, во многом предопределяющее доверие к праву, его реализации.

С одной стороны, в Конституции РФ закреплены основные принципы правосудия как отражения самого существа данного института, выраженного еще в Указе Александра II от 20 ноября 1864 г. об утверждении новых уставов судопроизводства, в котором говорилось «о желании... возводить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных...»¹⁰. Принципами правосудия, закрепленными в тексте Конституции РФ и действующем законодательстве, являются: независимость судей и подчинение их только закону; гласность и устность судебного разбирательства; непосредственность исследования доказательств; оценка доказательств судом по внутреннему убеждению; состязательность судопроизводства; презумпция невиновности. Однако при отправлении правосудия в процессе деятельности судов различных звеньев эти принципы постоянно нарушаются, что в значительной степени снижает уровень доверия к праву и правосудию. Так, конституционный принцип презумпции невиновности получил закрепление еще во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ст. 17): каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным, пока его виновность не будет установлена путем гласного судебного разбирательства с обеспечением возможностей защиты. При этом если в результате судебного разбирательства остались сомнения в виновности лица, то они должны быть истолкованы в его пользу. Закон также закрепляет: «обвинительный приговор не может быть основан на предположениях» (ст. 14 УПК РФ). Здесь действует правило: недоказанная виновность равнозначна доказанной невиновности. Практика российского законодательства в этой области явно отстает от положений Конституции и текущего законодательства. Уголовное судопроизводство с советских времен имеет обвинительный уклон. К сожалению, Конституция РФ 1993 г. способствует такому положению, встраивая прокуратуру в систему судебной власти. Так, ст. 129, закрепляющая структуру прокуратуры, содержится в главе 7, целиком посвященной судебной власти. Это способствует обвинительному уклону российского судопроизводства, и принцип презумпции невиновности оказывается не востребуемым и полностью игнорируется российским судом. В настоящее время доля оправдательных приговоров постоянно сокращается и составляет 0,68 % (менее 1 % от вынесенных приговоров), тогда как исторически и социально обоснованная их часть в условиях правового государства должна составлять около 20 %. Основная при-

⁹ Коммерсантъ. 2013. 13 авг.

¹⁰ Цит. по: Права человека. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. С. Алексеев. М., 2009. С. 2004.



чина такого положения состоит главным образом в отступлении от принципов правосудия: беспристрастности, объективности и независимости судов.

Основу формирования так называемой «технологии массового произвола» составляет триада: презумпция виновности, оговор и подлог, что в значительной степени снижает уровень доверия к праву и правосудию. Стремление властных структур преодолеть конституционные принципы правосудия, обеспечить внеправовую реализацию властных полномочий, по сути, означает их деятельность «по понятиям», а не по праву. Все это ведет к отсутствию правосудия в стране, сведению его к упрощенному правовому администрированию, лишению основных принципов правосудия. Кроме того, некоторая часть звеньев судебной системы оказалась коррумпированной, подверженной взяточничеству.

Что же необходимо предпринять для обеспечения верховенства права, его окончательной победы, восстановления доверия к праву, Конституции?

1. На высшем уровне доверия к праву необходимо реформировать Конституцию, придать ее содержанию характер современной демократической конституции. Прежде всего, восстановить в тексте Конституции положения, которые были подвергнуты ревизии при ее аппаратной правке перед ее принятием на референдуме. Это касается закрепления в тексте Конституции прав и свобод человека и гражданина. Конституция должна начинаться с признания прав и свобод человека как естественных. Таковым должно быть право частной собственности, положение, которое было вычеркнуто из текста Конституции. Статья 2 Конституции требует соединения со ст. 18, которая объявляет права и свободы человека непосредственно действующими. Именно эти права человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. В ныне действующей Конституции эти понятия затерялись среди многих иных норм Конституции.

Требует корректировки концепция разделения властей, недостаточно выраженная в тексте Конституции. Наряду с сильной президентской властью необходимо конституционное закрепление власти парламента, который, например, не только утверждает бюджет страны, но и должен последовательно контролировать его исполнение.

Следует усилить конституционные гарантии самостоятельности правительства, например, когда председатель правительства непосредственно назначает своих заместителей, а также установить процедуру назначения и освобождения отдельных федеральных министров на заседании Правительства с участием представителей Федерального Собрания.

2. Коренная проблема восстановления доверия к праву – реформирование судебной системы, восстановление подлинного правосудия в стране. В этих целях следует восстановить выборы федеральных судей общей юрисдикции, мировых судей населением страны. Необходимо преодоление обвинительного уклона нашего судопроизводства. Этому, несомненно, будут способствовать исключение ст. 129 Конституции из главы о судебной власти и закрепление правового положения прокуратуры в самостоятельной главе Конституции. Достижению единства правосудия будет способствовать реализация предложения о создании единой высшей судебной власти.

3. Истоки массового недоверия к праву и законодательству следует искать не столько в тексте Конституции, сколько в практике ее применения и толкования. Необходимо освободить наше правовое поле от результатов «указного» правотворчества, от тех законов и подзаконных актов, которые противоречат либо искажают текст Конституции. Этому будут способствовать срочное принятие на федеральном уровне закона о нормативных правовых актах, а также разработка закона о Конституционном собрании, которое имеет исключительное право на пересмотр первой и второй глав Конституции.

Основные положения Конституции и федеральных конституционных законов требуют строгого буквального толкования. При распространительном либо ограничительном толковании текст Конституции во многом искажается, что снижает уровень доверия к Конституции в целом.

4. Главное в правовом регулировании в отношении граждан и их объединений – общедозволительное регулирование, действующее по принципу «дозволено все, что прямо не запрещено законом». При этом запреты должны быть демократичнее дозволений, т. е. социально оправданными, их установление в правовом регулировании должно быть ориентировано на



защиту прав и свобод граждан. В отношении государственных органов и должностных лиц законодательство требует строго разрешительного регулирования по принципу «разрешено только то, что прямо установлено в законе», что будет способствовать ограничению всевластия государства, всех подразделений административно-управленческого профиля.

Реализация этих предложений, по нашему мнению, будет способствовать восстановлению в российском обществе его важнейшего социального качества – уровня доверия к праву, Конституции, правосудию.

Аннотация. В статье анализируется роль Конституции в обеспечении уровня доверия к праву. Действующая Конституция РФ отличается неоднородностью, что в значительной степени подрывает уровень доверия как к Конституции, так и к праву в целом. Обосновывается авторитарный характер действующей Конституции, выявлены причины принятия антиправовых, запретительных законов. Сделан вывод о нарушении конституционных принципов правосудия в процессе деятельности судов различных звеньев, что снижает уровень доверия к праву и правосудию. В заключении автором сформулированы предложения о реформировании Конституции, придании ее содержанию характера современной демократической Конституции, восстановлении принципов правосудия, что будет способствовать повышению уровня доверия к праву, правосудию, судебной системе.

Ключевые слова. Конституция, право, доверие к праву, правосознание, закон, правовой закон, правосудие, принципы правосудия.

Annotation. The article examines the role of the Constitution to provide the level of confidence in the law. The current Constitution of the Russian Federation differs heterogeneity, which greatly undermines the confidence to both the Constitution and the law in general. Substantiates the authoritarian nature of the Constitution, identified the reasons for the anti-legal, restrictive laws. It is concluded that violation of the constitutional principles of justice in the courts of various parts, which reduces the level of confidence in the law and justice. In conclusion, the author makes proposals on the reform of the Constitution, giving it a modern, democratic nature of the content of the Constitution, restore the principles of justice, which will increase the level of confidence in law, justice, the judicial system.

Keywords. The Constitution, law, the credibility of the law of justice, law, legal law, justice, the principles of justice.



К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ПЕРСПЕКТИВАХ

ON THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS PROSPECTS

Местное самоуправление в России и состоялось, и не состоялось. Оно состоялось как система полномочий, привязанных к определенной территории и осуществляемых органами местного самоуправления. И оно, наверное, не сложилось как уровень публичной власти, самостоятельно и под свою ответственность решающей вопросы местного значения.

Общее состояние местного самоуправления можно охарактеризовать следующим образом: что-то не то, но если что-то менять, то будет еще хуже. Притчей во языцех является нехватка ресурсов для полноценного решения вопросов местного значения. При этом перечень прямых (через установленные федеральными законами полномочия) и косвенных (через санитарно-эпидемиологические, противопожарные и прочие правила) обременений для местной власти все время расширяется. И это на фоне постоянного роста размера административной ответственности и для юридических лиц (в качестве которых в административно-деликтных отношениях выступают в том числе органы местного самоуправления), и для должностных лиц за неисполнение обязанностей, вытекающих из ряда таких обременений.

Реальная самостоятельность от органов государственной власти так и не сложилась, как никуда не исчезла и фактическая подчиненность большинства поселений муниципальным районам. Наблюдается активное отчетливое стремление государственной власти – и региональной, и федеральной – увеличить кадровые полномочия и контроль в части местного самоуправления. Постоянное заполнение разного рода отчетных форм, кажется, стало неотъемлемой частью муниципальной деятельности.

И это на фоне блестящей конституционной модели местного самоуправления, согласно которой, в частности, местное самоуправление в Российской Федерации в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции Российской Федерации), обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения; могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 132); местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 133). Вряд ли какая-нибудь страна может похвастаться столь развернутым установлением конституционных гарантий местного самоуправления, учитывающих – и это очень важно – реалистичные финансово-экономические аспекты деятельности публичной власти.

И, кстати, норма ст. 12 Конституции Российской Федерации – о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти – является не отражением теоретических идей естественных прав местного самоуправления, а средством решения



прикладной задачи: для того, чтобы лишний раз субъект Российской Федерации не осуществлял прямое административное руководство муниципальными образованиями, имело смысл написать, что это не государственная власть. Любое отнесение местного самоуправления к государственной власти, пусть «самой-самой демократической и самостоятельной», на фоне десятилетий советской административной вертикали существенно снизило бы возможности апеллировать к Конституции в части гарантий его самостоятельности.

Поэтому вряд ли уместно говорить об изменении Конституции для установления гарантий местного самоуправления. Скорее наоборот, любая попытка затронуть эту тематику приведет к ослаблению конституционных гарантий (ст. 12 как основа конституционного строя вообще не может быть изменена вне процедуры пересмотра Конституции).

Абстрактное же намерение увеличить законодательные гарантии местного самоуправления, иным образом видоизменить его институты, скорее всего, повлечет только «умножение сущностей», не подкрепленных ни механизмом реализации, ни общественно-политическими гарантиями, которые зачастую эффективнее правовых.

Тем не менее некоторые направления изменений законодательства, прежде всего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно обсуждать, понимая при этом, что от государства вряд ли приходится ждать принятия решений, увеличивающих прозрачность соотношения доходов и расходов уровней публичной власти.

Так, нужно более четко определять типологию полномочий. Среди них есть, условно говоря, «предопределенные» функции. Предопределены как необходимость их осуществления для жизнедеятельности общества, граждан, так и объем расходов (хотя последний может формально нормативно не закрепляться, но понятно, что образование, здравоохранение и т. п. в подушевом исчислении в любом случае требуют достаточно понятных затрат, которые не удастся рационально минимизировать без ущерба для качества жизни людей). Такими «предопределенными» вопросами местного значения должны быть вопросы, вытекающие из конституционных прав граждан и потому требующие федерального гарантирования, а на период реформ – также вопросы, в которых можно выработать достаточно единообразную и при этом эффективную технологию осуществления, одинаковую для всей территории страны, при том что муниципалы показали неспособность это сделать (такие полномочия являются «предопределенными» условно и на необходимый для настройки новой идеологии работы срок): здесь можно, например, говорить об отдельных полномочиях в сфере ЖКХ.

Предопределенные функции надо поднимать на федеральный уровень и при этом сразу же передавать с федерального уровня обратно органам местного самоуправления в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями с предоставлением субвенций и с жестким регулированием (для такой – постоянной – передачи полномочий могут быть предусмотрены особые правила наделения государственными полномочиями).

«Непредопределенные» функции позволяют найти творческое решение. Соответственно, непредопределенные надо оставлять на местном уровне власти. В части непредопределенных функций должна обеспечиваться реальная самостоятельность в решении вопросов местного значения. Не связанные с четко прописанными в федеральном законодательстве случаями основания императивного воздействия региональной власти на муниципальную должны быть однозначно устранены из практики управленческой деятельности. Это достигается как совершенствованием правоприменения (в том числе ориентированием прокуратуры на защиту интересов местного самоуправления), так и четким указанием в Федеральном законе (на основе правоприменительной практики) на то, чего органы государственной власти регионов не имеют права делать относительно местного самоуправления.

Также уместно было бы сократить федеральный перечень вопросов местного значения поселений до того, который действительно может решаться на поселенческом уровне самостоятельно без участия муниципального района (это примерно от $\frac{2}{3}$ до $\frac{3}{4}$ нынешнего перечня). По изымаемым из перечня вопросам местного значения должен быть сформирован отдельный список, решение по которому (относятся вопросы к поселениям или районам) принимаются законами субъекта Российской Федерации с соответствующим финансовым регулированием. При этом в федеральном законе можно предусмотреть, что при опреде-



ленных финансовых показателей (независимых от регионального регулирования) и показателях эффективности поселению не может быть отказано в осуществлении всего объема вопросов местного значения, опять же, с соответствующим финансовым регулированием.

При этом необходимо осуществить более жесткое регулирование недопустимости вмешательства районных властей в деятельность поселений в части их минимальной компетенции. Это может быть достигнуто путем прямого и четкого указания в федеральном законе, что не может делать муниципальный район.

Вместе с тем, как представляется, до конца так и не востребованы положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о «хозяйственном» межмуниципальном сотрудничестве, когда сказано, что в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации. Кроме того, формой объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения может быть заключение договоров и соглашений. Признаться, есть определенная неуверенность в том, что в системном единстве с Бюджетным кодексом, например, все эти положения будут работать беспрепятственно. Необходимо внести в бюджетное законодательство и ряд других федеральных законов изменения, позволяющие муниципальным образованиям реально и беспрепятственно объединять ресурсы как на осуществление отдельных вопросов местного значения, так и на решение отдельных организационных вопросов (в том числе такой, казалось бы, мелочи, как содержание одного финансиста или юриста на несколько поселений, которые каждое отдельно не может позволить себе такого специалиста).

Но вот вопрос – а что может подвигнуть федеральную власть осуществить такие законодательные изменения? Как представляется, у местного самоуправления в России есть только один шанс на уважительное отношение со стороны федерального центра, а как следствие – и регионов (именно как следствие отношения федерального центра!): если будет понятно, что с определенным слоем публичных задач – вопросами местного значения – местное самоуправление справляется лучше, чем региональная власть, решает их тем более эффективно и результативно (и экономно!), чем меньше в эту деятельность вмешиваются сверху. Иными словами, что местное самоуправление не блажь, не красивая абстрактная идея, а рациональное, прикладное удобное средство решения стоящих перед Россией задач на своем территориальном уровне. При этом делать это нужно не после законодательных изменений, а в рамках нынешнего регулирования, чтобы эти изменения стимулировать.

Предприняло ли местное сообщество все необходимые усилия для формирования такого уважительного отношения на современном этапе? К сожалению, в целом, думается, нет. Ведь общей проблемой и регионального, и местного уровня власти является достаточно низкая, в среднем, степень активности в поиске и восприятии прогрессивных управленческих и социальных технологий. Преобладают подход к организации работы «как есть», «как всегда», а не «как эффективно и результативно», а также финансирование не результата, а инфраструктуры. Таким образом, можно говорить о серьезной неготовности многих муниципальных образований к решению задач развития, стоящих перед страной в целом и перед ее отдельными территориями. И в таких условиях принципиальное непонимание того, а зачем такая особая – муниципальная – власть, не входящая в систему государственной власти, вообще нужна как самостоятельная, вполне закономерно. Ведь если она просто отрабатывает заданную, годами сформировавшуюся программу, смысл самостоятельности, т. е. собственно муниципальности, объективно отсутствует: как раз логичнее встроить ее, хотя бы фактически, в единую вертикаль, которая, по крайней мере, на основе импульсов сверху будет реформироваться. Отсюда и появляющиеся время от времени намерения ограничить свободу муниципальной власти как при формировании ее органов, так и при осуществлении полномочий.

Итак, получается, единственный исторический шанс местного самоуправления на самосохранение в качестве реального уровня публичной власти состоит только в том, чтобы федеральный центр понял, что на соответствующем территориальном уровне именно самостоятельность муниципальной власти от региональной власти дает наибольший полезный



эффект – достижение максимального результата при минимальных расходах. Необходимо развитие на местном уровне креативного, творческого подхода, направленного на поиск новаторских решений конкретных проблем местного значения, а также на грамотное менеджерское обеспечение внедрения их в жизнь. Собственно говоря, в этом есть прикладной смысл конституционной формулы о самостоятельности населения в решении вопросов местного значения. К данной задаче примыкает решение инновационными методами задачи комплексного социально-экономического развития муниципального образования, обнаружения и «раскручивания» либо первичного формирования на его территории точек экономического роста.

При этом решения, найденные одними муниципальными образованиями, должны становиться достоянием всего муниципального сообщества. Позитивную практику, нацеленную на развитие, надо распространять. Для этого важен обмен лучшей практикой. Вычленение и распространение лучшей практики позволяет показать органам и должностным лицам местного самоуправления, что можно созидательно действовать и в имеющейся системе правового регулирования и финансового обеспечения местного самоуправления. Она позволяет популяризовать созидательную управленческую деятельность, использовать потенциал существующего правового регулирования, избежав излишних и часто бессмысленных, при консерватизме на муниципальном уровне, изменений законодательства. По большому счету, это должно трансформировать дискуссию о муниципальной компетенции с «развилки» типа «можно–нельзя», «возможно-невозможно» на «развилки» «более эффективно и результативно – менее эффективно и результативно» и «способен – неспособен».

При этой значимости инструментария лучшей практики есть и существенные его риски, а именно легкость дискредитации идеи при неправильной методологии и организации работы и недостаточном насыщении ее специалистами. Действительно, как свидетельствуют в том числе имеющиеся попытки вычленить лучшую практику, они недостаточно насыщены обоснованием относимости этой практики к лучшей, а главное, обоснованием воспроизводимости этой практики в нормальных усредненных (или даже плохих) условиях, без чего, как представляется, практика рекомендоваться как лучшая не может. Ведь, подчеркнем, вряд ли можно говорить о воспроизводимой лучшей практике, если кому-нибудь, например, удалось «выбить» ресурсы, явно превышающие обычную финансовую сферу муниципального образования, и использовать их, пусть даже достаточно рационально, на проект, который другие не смогут реализовать хотя бы в силу отсутствия этих ресурсов.

Конечно, наивно было бы полагать, что российское законодательство, особенно с учетом явно выраженного обвинительно-ограничительного уклона правоприменительных органов, вообще не содержит непреодолимых препятствий для рационального самостоятельного решения вопросов местного значения. Это ставит вопрос о необходимости обобщения не только лучшей практики муниципальной деятельности, но и, условно говоря, практики неудачного преодоления препятствий. Иными словами, должны выявляться положения законодательства или участки государственного правоприменения, которые реально, объективно препятствуют реализации успешного проекта муниципального уровня, что выявлено не абстрактными рассуждениями, а конкретной продуманной попыткой реализовать этот проект: т. е. когда видно, что действительно имеется стена, о которую пытались биться, но всех разумных и продуманных усилий не хватило, чтобы ее пробить, в рамках существующего нормативного регулирования. Это будет своеобразным проявлением того мониторинга правоприменения, о котором так много говорят в последнее время.

При этом именно результаты такого мониторинга и должны становиться основанием для разработки проектов нормативных актов, причем, как представляется, нацеленных прежде всего на изменение не базового Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, а отраслевого законодательства, для совершенствования правоприменительной деятельности в этой сфере.

Кроме того, общая логика инновационного развития страны предполагает, что успехи муниципальных руководителей в деле эффективного и результативного решения вопросов местного значения должны стать полезными не только для муниципального образования и местного самоуправления в целом, но и для них самих. Необходимо создание отработанной



и, главное, прозрачной и популяризуемой системы кадровых лифтов. Суть ее в том, что человек, зарекомендовавший себя на муниципальном уровне и успешно решивший задачи в условиях ограниченности ресурсов, должен иметь основания рассчитывать на серьезное продвижение в органы власти более высокого уровня. И хотя в каждом конкретном случае это будет кадровой потерей для муниципального образования, совокупный стимул для энергичных амбициозных квалифицированных людей, надеющихся на пользование «лифтом», перевесит это негативное последствие. А попадание созданной человеком практики в категорию лучших должно стать одним из очевидных критериев попадания в этот «лифт».

Аннотация. Рассматриваются дискуссионные вопросы российской конституционной модели местного самоуправления. Анализируются перспективы местного самоуправления в рамках существующей конституционной модели. При том, что отрицается необходимость внесения изменений в Конституцию в части местного самоуправления, вносятся предложения по совершенствованию его законодательного регулирования. Также рассматриваются возможные прикладные средства государственной политики, направленные на максимальное раскрытие полезных свойств местного самоуправления.

Ключевые слова. Местное самоуправление, гарантии местного самоуправления, территориальная организация местного самоуправления, поселение, муниципальный район, вопросы местного значения.

Annotation. The article discusses problematic issues of the Russian constitutional model of local self-governance. The author analyses prospects of local self-governance within the frames of existing constitutional model. Assuming that there is no need in constitutional amendments in the chapter on local self-governance, the author makes suggestions concerning improvement of its legal regulation. Likewise, possible state policy measures aimed at maximum revealing of local self-governance benefits are considered in the article.

Keywords. Local self-governance, guarantees of local self-governance, territorial structure of local self-governance, settlement, municipal district, matters of local significance.



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING THE RIGHT OF CITIZENS IN LEGAL EDUCATION

Конституционное право граждан на образование может быть рассмотрено с различных позиций, открывающих те или иные грани этого социального явления. Образование – как социальная потребность и услуга, как воспитание, как социализация личности в обществе, как условие прогресса и фактор модернизации экономики, как способ решения проблемы занятости, и др. Согласно ст. 43 Конституции РФ государством гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (п. 2); на конкурсной основе обеспечивается бесплатное получение высшего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (п. 3); Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования (п. 5).

С точки зрения правового регулирования реализации права на образование в научной литературе выделяются, например, следующие виды образовательных правоотношений: а) отношения организационного характера, направленные на создание образовательных учреждений и подготовку преподавательских кадров; б) отношения, складывающиеся по поводу предоставления (получения) образовательных услуг; в) отношения, направленные на защиту права на образование и реализацию мер юридической ответственности, предусмотренных за правонарушение в образовательной сфере¹. Следует отметить, что в соответствии с п. 4 ст. 43 Конституции РФ право на образование корреспондируется с обязанностью получения основного общего образования, но эта обязанность адресована не самим обучающимся, а родителям и лицам, их заменяющим, обеспечивающим получение детьми основного общего образования. При этом данная обязанность родителей в отношении своих детей является частным проявлением общей конституционной обязанности родителей заботиться о детях и их воспитании (п. 2 ст. 38 Конституции РФ). В качестве правового предписания получения определенных знаний обязанность образования в действующем законодательстве может рассматриваться как квалификационные требования при занятии определенной профессией (например, профессией врача) или должности (например, должности судьи), при приобретении российского гражданства (знание русского языка)².

Рассмотрим составляющие права на образование с точки зрения его целевого назначения (приобретение знаний, умений и навыков) и видов деятельности субъектов, которые призваны обеспечить реализацию этого права. Согласно словарю русского языка, знание – это совокупность сведений, познаний в какой-либо области; умение – способность делать что-нибудь, приобретенное знанием, опытом; навык – умение, созданное упражнениями,

© А. А. Уваров, 2013

¹ Калтинская О. Е. Право на образование и механизм его реализации в системе МВД России: теоретико-прикладной аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 6.

² В соответствии с ФЗ от 12.11.2012 г. № 185-ФЗ ст. 13.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнена п. 8.1., 8.2., которыми введено требование о необходимости иностранному гражданину для осуществления трудовой деятельности в сферах жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания владеть русским языком на уровне не ниже базового уровня владения русским языком // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2012. № 47. Ст. 6396.



привычкой³. Реализованное право на образование – это не только заученная информация, поскольку она может служить лишь компонентом образования при правильном ее применении в конкретных жизненных ситуациях людьми, обладающими для этого необходимыми навыками. Перечень знаний, умений и навыков применительно к определенной специальности (профессии) сформулирован в государственных образовательных стандартах. Так, в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр») ⁴ перечислены виды профессиональной деятельности бакалавров (нормотворческая, правоприменительная, правоохранительная, экспертно-консультационная, педагогическая), общекультурные и профессиональные компетенции в каждом виде деятельности. Возможно, недоработкой этого стандарта является то, что набор компетенций по отдельной учебной дисциплине определяется внутри каждого вуза преподавателями, готовящими по соответствующим учебным дисциплинам рабочие учебные программы и учебно-методические комплексы (УМК). В связи с этим набор этих компетенций может существенно отличаться друг от друга в каждом вузе. Кроме того, в государственном стандарте ничего не говорится о предметном содержании таких компетенций. Например, в правоприменительной деятельности бакалавр должен быть способен осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры (ПК-2). Но с помощью подобных абстрактных понятий – «правосознание», «правовое мышление», «правовая культура» – вряд ли можно вообще определить способность осуществлять конкретный вид профессиональной деятельности. На основе передовой и богатой практики обучения ведущих юридических вузов страны было бы уместным выработать типовые программы обучения нового государственного стандарта, где определить хотя бы в общих чертах учебный инструментарий обеспечения реализации тех или иных компетенций по соответствующим учебным дисциплинам и критерии оценки воплощения этих компетенций в знаниях, умениях и навыках студентов.

С того времени, когда в современной России стали внедряться рыночные отношения и когда образование наряду со здравоохранением стали платными, зашла речь о том, что как вид деятельности образование и обеспечение охраны здоровья – это разновидность коммерческих услуг, в отношении которых каждая из сторон преследует свои цели. Если человек, желающий удовлетворить свою потребность в образовании, – это заказчик, то образовательная организация, обеспечивающая реализацию данной потребности, в том числе с целью получения за эту услугу оплаты, – исполнитель (ст. 779 ГК РФ). Нельзя сказать, что в советское время вообще отсутствовали какие-либо образовательные услуги, поскольку на платной основе функционировали различные формы дополнительного образования, значительное распространение имело частное репетиторство учителей для подготовки учащихся к вступительным экзаменам в вузы, и т. п. С существенным увеличением процента студентов, принимаемых в вузы на платной основе и по целевым договорам с работодателями, стало возможным и легитимным говорить об образовательных услугах высших учебных заведений. Образовательные услуги в вузах являются разновидностью публичных услуг, поскольку такая услуга предполагает «обеспечение деятельности общезначимой направленности и имеет неограниченный круг субъектов, пользующихся ими»⁵. Термин «образовательная услуга» настолько глубоко укоренился в правоведческой лексике, что его стали отождествлять с самим правом на образование. Так, по мнению О. Е. Калпинской, «право на образование – это... структурно-функциональный институт позитивного права, определяющий правовые возможности получения индивидом образовательных услуг, определяющий юридические гарантии, обеспечивающие практическую реализацию

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1975.

⁴ Утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 4 мая 2010 г. Зарегистрировано в Минюсте РФ 21 мая 2010 г. № 17337 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

⁵ Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2012. № 6. С. 5.



данных возможностей и защиту законных интересов физических лиц в сфере образовательной деятельности»⁶. Вместе с тем есть основания усомниться в том, что обучение студента в вузе является предоставлением последним образовательной услуги. Как справедливо отмечает В. М. Сырых, «обязанность вуза вести образовательную деятельность вытекает из действующего законодательства и наличия у него свидетельства о государственной аккредитации, но не из договора между студентом и вузом. У обучающегося отсутствует основание требовать выдачу диплома государственного образца на основании имеющегося договора. Диплом об образовании дается не в силу договора, а в связи с тем, что выпускник вуза обладает необходимым уровнем знаний, умений и навыков и успешно выдержал выпускные испытания»⁷. Дискуссия о том, имеет ли право на образование в вузе характер лишь одностороннего требования студента к вузу при условии оплаты им своего обучения, включает и другие аспекты. Известно, что установленные вузами правила поведения для студентов содержат в себе ряд требований, касающихся обязанности студентов посещения занятий, субординационных отношений преподавателей и студентов, соблюдения внутреннего учебного распорядка, и т. п. Образование в вузе – это не только передача и потребление знаний, это комплексный процесс, охватывающий наряду с профессиональной, и нравственную сторону взаимоотношений. Не случайно в вышеупомянутом государственном образовательном стандарте по специальности «юриспруденция», наряду с профессиональными компетенциями предусмотрена выработка и общекультурных компетенций, среди которых следующие: соблюдение принципов этики юриста; обладание культурой поведения, готовности к кооперации с коллегами, работе в коллективе; нетерпимость к коррупционному поведению, уважительное отношение к праву и закону, и др. Не следует игнорировать эти компетенции и считать чем-то второстепенным, поскольку квалификационные требования уже работающего по профессии юриста также содержат эти элементы уже применительно к статусу судьи, прокурора, и др. Таким образом, все компоненты образовательного процесса трансформируются в будущую профессиональную деятельность. В таком случае, может ли студент вообще влиять на объем так называемых образовательных услуг, или должен принимать все как данность? Может ли он отказаться от части образовательных услуг, если его не удовлетворяет их комплектность? Вопросы эти не праздные, поскольку на практике были случаи, когда, например, поступивший на учебу на платной основе в юридический вуз крупный предприниматель с порога заявлял, что в учебной программе вуза его интересует только гражданское и налоговое право, а остальные учебные дисциплины он осваивать не намерен, поскольку на их изучение у него нет желания и времени. Понятно, что такая постановка вопроса не может иметь место даже в частном юридическом вузе. Сегодня студент является крупным предпринимателем, а завтра он разорился и идет с дипломом юриста устраиваться на работу по юридической специальности. Диплом об окончании вуза является свидетельством освоения полной учебной программы, предусмотренной государственным образовательным стандартом, и дает право на работу по любой юридической специальности. Кстати, в государственном образовательном стандарте предусмотрена дифференциация освоения учебной программы: это специализация (уголовно-правовая, гражданско-правовая и др.), факультативные дисциплины, дисциплины по выбору студента, в рамках которых и может регулироваться объем предоставляемых образовательных знаний, умений и навыков.

Выдача студенту диплома государственного образца об окончании высшего учебного заведения, при условии наличия у этого образовательного учреждения лицензии и государственной аккредитации, предполагает, что знания, полученные студентом в этом учреждении, являются качественными, т. е. студент-выпускник обладает соответствующим набором знаний, умений и навыков, необходимых ему для будущей профессиональной дея-

⁶ Калтинская О. Е. Право на образование и механизм его реализации в системе МВД России: теоретико-прикладной аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 5.

⁷ Сырых В. М. Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 73.



тельности. Но брак бывает в любом, в том числе в учебном, производстве, и при известном попустительстве лиц, отвечающих за качественное обучение студента в вузе, отдельные нерадивые студенты различными путями все-таки получают диплом об окончании учебного заведения. Ничего не подозревающий работодатель принимает такого выпускника на работу, где и обнаруживается его полная неспособность осуществлять трудовые (служебные) функции. Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрена ответственность образовательной организации за качество образования своих выпускников (п. 7 ст. 28)⁸. Очевидно, что право на возмещение ущерба, причиненного некачественным образованием, практически можно реализовать далеко не по каждому случаю получения некачественного образования. Основанием предъявления соответствующего иска о возмещении причиненного ущерба в суд, как правило, может являться договор работодателя с учебным заведением о подготовке специалиста определенного профиля за плату, предоставляемую работодателем учебному заведению в процессе подготовки этого специалиста. Теоретически такой иск возможен и со стороны самого «специалиста», который самостоятельно оплачивал свою учебу в вузе. Но тогда истец должен доказать свою добросовестность при освоении учебной программы вуза и факты недобросовестности исполнения своих обязанностей преподавательским составом вуза (при условии, что вуз имеет государственную лицензию и аккредитацию), что может выражаться: в неполноте отведенных для занятий учебных часов или заполнении этих часов посторонними, не связанными с обучением занятиями; в низкой квалификации преподавателей; в методически не приемлемой манере ведения учебных занятий и т. п.

Хорошо известно, что знания и образование – очень выгодный капитал, которому не страшны стихийные бедствия, экономические кризисы, они не требуют охраны и защиты, их нельзя насильно отнять и присвоить. Все эти и другие положительные свойства делают привлекательными материальные вложения в образование. В то же время образование – такой продукт, который не всегда можно купить за деньги, оплатив обучение, поскольку потребитель, для того чтобы приобрести знания, сам должен обладать определенными способностями и трудолюбием. Реализация права на высшее образование не может быть всем без исключения доступна и по естественным, интеллектуально-физиологическим причинам. Именно поэтому возможность реализации этого права при поступлении в вузы осуществляется на конкурсной основе. Условия конкурса для поступления в вуз для всех должны быть одинаковыми. Это не только обусловлено такими конституционными ценностями, как справедливость и равноправие, но и связано с целесообразностью последующего обучения, поскольку предоставление определенных знаний ориентировано на соответствующий интеллектуальный уровень учащихся, их способность воспринимать и «переваривать» эти знания. Но всякое правило не бывает без исключений. В данном случае речь идет о льготах при поступлении в высшие учебные заведения. В ст. 71 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» контингент абитуриентов по условиям приема по программам бакалавриата и специалитета дифференцирован на четыре группы: 1) прием без вступительных испытаний; 2) прием в пределах установленной квоты при условии успешного прохождения вступительных испытаний; 3) преимущественное право зачисления при прочих равных условиях при условии успешного прохождения вступительных испытаний; 4) прием на подготовительное отделение образовательных организаций высшего образования. Без вступительных экзаменов в высшие учебные заведения должны приниматься победители соответствующих всероссийских олимпиад, уже доказавшие свою интеллектуальную состоятельность и призвание в определенной отрасли знаний, более того, ставшие в ней лидерами уже на подступах к высшему профессиональному образованию. Что касается преимущественного права зачисления при прочих равных условиях, то это право должно быть рассчитано на профессионально мотивированных абитуриентов, которые уже имеют отдельные профессиональные навыки по специальности, которую они намерены изучать в высшем учебном заведении (например, бывшие военнослужащие при поступлении в вузы МВД, ФСБ, МЧС). Остается еще категория тех абитуриентов, которые

⁸ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.



нуждаются в определенных льготах при поступлении исходя из некоторых социальных обстоятельств. Дети-сироты, дети-инвалиды, и т. п. – это те категории абитуриентов, которые по указанной причине, при прочих равных условиях по результатам сдачи вступительных экзаменов подлежат преимущественному зачислению в высшие учебные заведения. Но даже этой льготы бывает недостаточно для поступления таких детей в вуз. Как представляется, необходимый баланс между гуманными соображениями и профессиональными требованиями может быть достигнут путем предоставления указанной категории лиц права учебы на подготовительном отделении вуза за счет средств бюджета, что позволит данным лицам на равных конкурировать при вступительных экзаменах с обычными абитуриентами, а не получать заветный студенческий билет из жалости и сострадания.

Конституционное право граждан на образование – высокое достижение и предмет гордости любого цивилизованного государства. Благополучие общества и государства обеспечивается благодаря умелой государственной политике в этой важнейшей сфере жизнедеятельности граждан.

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые теоретические вопросы реализации конституционного права граждан на образование. Анализируются положения государственного образовательного стандарта и Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» с точки зрения целей и задач образования, его социально-правового значения и гарантий. Автор обращает внимание на особенности реализации права граждан на юридическое образование.

Ключевые слова. Образование, право, закон, стандарт, гражданин, гарантия.

Annotation. The article considers any theoretical questions realization constitutional right to education of citizens. Analyses contents of state educational standard and federation law «About of education in Russian Federation» with the position purposes and tasks of education, of it social-law meaning and guarantees. Author takes notice for especially realization right to juridical education of citizens.

Keywords. Education, right, law, standard, citizen, guarantee.



О НЕОБХОДИМОСТИ ОПТИМИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СТАНДАРТА ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ЮРИСТОВ

ABOUT THE NECESSITY OF THE OPTIMIZATION OF THE FEDERAL STATE EDUCATIONAL STANDARD OF HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION FOR JURISTS

За минувшие 20 с небольшим лет мы стали свидетелями многочисленных реформ во всех сферах жизни. Удивительно то, что многие из них государственные мужи проводили и проводят не только без соответствующей легитимизации, но и без научно обоснованной их проработки. Более того, такую государственную политику они пытаются еще и «научно обосновать». Напомню лишь один эпизод, когда один из «прорабов перестройки» академик Г. А. Аганбегян в середине 90-х годов публично и глубокомысленно объяснял механизм реформирования нашей плановой экономики: чтобы научиться плавать, нужно не рассуждать у речки, а зайти в нее. Я-то полагаю, что при таком радикальном подходе слишком велик процент тех, кто без предварительной подготовки пойдет ко дну. Но... «лес рубят – щепки летят». Вот и с образованием так получилось: не подумав, ввязались в Болонский процесс, а теперь расхлебываем последствия такого перехода. Как известно, наше образование считалось самым лучшим в мире, недаром Президент США Д. Кеннеди признал, что СССР одержал победу в «космической гонке» благодаря системе образования. Но нашим министрам образования и науки история на указ. Благодаря им мы имеем такие Федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) для бакалавров и магистров-юристов¹, утвержденные без глубокого и всестороннего обсуждения специалистов, которые ныне вполне обоснованно нещадно критикуются. Так, разработчики ФГОС ВПО для бакалавров-юристов исключили из основной части профессионального цикла, где получают базовое образование, такие дисциплины, как «Конституционное право зарубежных стран», «Муниципальное право». Первая из названных дисциплин имеет важное методологическое значение в подготовке студентов, поскольку здесь путем сравнительного анализа глубже познаются различные институты конституционного права, особенно права и свободы человека, форма государственного устройства и правления, организация и функционирование органов государственной власти, распределение предметов ведения и полномочий между центральной и региональной властью и т. д. В свою очередь, курс «Муниципальное право» призван дать студентам необходимые знания об одном из самых молодых и проблемных институтов публичной власти, наиболее приближенном к решению повседневных забот каждого жителя России. Мы крайне заинтересованы в том, чтобы юристы имели четкие представления об организации и функционировании органов местного самоуправления, их полномочиях и ответственности за решение задач местного значения.

Полагаю, что ФГОС необходимо скорректировать, например путем уточнения обязательных базовых дисциплин для квалификации «бакалавр». Так, в условиях полного пренебрежения разработчиками ФГОС отдельными необходимыми и важными дисциплинами вызывает недоумение навязывание обязательного изучения будущими юристами дисциплин



«Экономика» и «Безопасность жизнедеятельности». Разумеется, неплохо, когда они знают *основные положения и методы экономической науки, современное состояние мировой экономики* и проч., но здесь вполне очевидна путаница. Вместо экономики юристу-бакалавру необходимо изучать конституционную экономику, «изучающую принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве»².

Не меньше вопросов возникает и по поводу наличия среди базовых (обязательных) дисциплины «Безопасность жизнедеятельности», на изучение которой будущими юристами-бакалаврами отведено солидное количество учебного времени. При этом отсутствуют учебники, специально подготовленные для юридических вузов и факультетов. В результате будущим юристам «грозит» (в зависимости от степени знания и увлеченности лектором своим предметом) изучение космических опасностей, грибов как источника биологической опасности, ионизирующих излучений и пр.

В контексте совершенствования ФГОС ВПО и особой социальной значимости прав и свобод человека и гражданина полагаю необходимым ввести курс «Права человека и их защита» в качестве обязательной дисциплины независимо от уровня образовательных стандартов («бакалавриат» или «магистратура»), форм обучения (ДО, ЗО) и направления специальности. Игнорирование данной дисциплины происходит вопреки ст. 2 Конституции РФ, предусматривающей, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства». Принцип приоритета прав и свобод человека закреплен и в других положениях Конституции РФ (ст. 6, 17, 18, 19, 55 и др.) и находит отражение в различных отраслях законодательства России. На неукоснительное соблюдение этого принципа неоднократно обращал внимание Президент России В. В. Путин в своих выступлениях. Тем не менее в числе видов профессиональной деятельности для бакалавра не указывается *правозащитная деятельность*, зато в числе первых приводится *нормотворческая деятельность*. Видимо, авторы программы полагают, что данный вид деятельности требует меньших профессиональных навыков и знаний, хотя общеизвестно, что это один из самых сложных видов творческой деятельности. В программе для магистров среди профессиональных задач указывается «защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц», но в числе обязательных базовых дисциплин опять же не предусматривается обязательное изучение такой дисциплины, как «Права человека». Спрашивается, для чего ставится такая задача перед магистром, если знания для ее решения необязательны?

Отмечу, что изучение прав и свобод, способов их защиты все более актуализируется в обществе, поскольку, во-первых, происходит постоянное реформирование российского законодательства, в том числе в части регулирования прав и свобод. Во-вторых, создаются все новые органы государства как на федеральном, так и на региональном уровне, функциональной обязанностью которых является защита прав и свобод человека. В-третьих, Совет Европы постоянно «добраивает» не только законодательство, но и европейскую систему защиты прав человека все новыми институтами, знание которых является обязательным условием эффективной защиты прав и свобод.

Замечу, что в системе гуманитарного образования США и стран Западной Европы, на которые мы часто ссылаемся, *обучению правам человека, в отличие от России, придают первостепенное значение*, и соответствующие дисциплины в рамках правового образования рассматриваются в качестве базовых.

Для преодоления создавшейся ситуации на некоторых юридических факультетах ввели обучение студентов правам человека в рамках соответствующего спецкурса. Но этого явно недостаточно, поскольку он носит факультативный характер и предназначен для ограниченного контингента студентов, к тому же объем часов на изучение прав человека устанавливается по

² Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М., 2006. С. 10.



остаточному принципу. В связи с этим и учитывая актуальность рассматриваемого вопроса, бывший Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронов еще в 2000 г. направил свои предложения о дополнении федерального компонента стандартов образования обязательным изучением прав человека и способам их защиты. На это неоднократно указывал также действующий Уполномоченный по правам человека В. Лукин.

Учитывая интерес студентов к данному спецкурсу, его актуальность и социальную значимость в условиях строительства демократического правового государства, я со страниц федерального журнала «Высшее образование в России»³ еще в 2007 г. обратился с открытым письмом к министру образования и науки РФ с предложением о необходимости включения данного предмета в ФГОС ВПО не только для студентов юридических факультетов, но и для обучающихся по иным специальностям.

После многочисленных критических публикаций в печати Министерство образования и науки России в своем письме от 15 июня 2012 г., адресованном различным образовательным учреждениям, предложило ввести в основные образовательные программы высшего юридического образования дисциплину «Права человека», хотя, на наш взгляд, этот вопрос следует регулировать на уровне такого нормативного акта, как ФГОС ВПО.

Критическая ситуация с высшим юридическим образованием потребовала вмешательства Президента России, своим Указом от 26 мая 2009 г. выделившего в качестве одного из приоритетных направлений модернизации высшего образования именно развитие юридического образования⁴.

Однако вместо продуманных мер по совершенствованию юридического образования, особенно учитывая интерес к этой проблеме на высшем уровне, мы получили Федеральный закон «Об образовании», принятый без надлежащего общественного обсуждения. Это тем более удивительно, если вспомнить недавнюю масштабную кампанию по общественному обсуждению проекта федерального закона «О полиции», итогом которой стали десятки тысяч замечаний и предложений к законопроекту. Между тем Закон «О полиции» в основном распространяется на сотрудников правоохранительных органов и на определенный «контингент» лиц, тогда как вопросы образования касаются всех без исключения жителей России.

Другой парадокс в системе образования заключается в том, что в соответствии с Приказом Министерства образования и науки РФ от 22 марта 2006 г. № 62 образовательную программу специализированной подготовки магистра по направлению «юриспруденция» могут осваивать лица, имеющие высшее профессиональное образование, независимо от направления подготовки (специальности), будь то медик, строитель, математик и т. д., что вызывает вполне обоснованное недовольство научной и педагогической общественности⁵. Уверен, что самая тщательная подготовка к вступительным экзаменам в магистратуру не заменит годы систематической упорной учебы, дискуссий в аудиториях, самостоятельных поисков, ошибок и т. д. Кроме того, в условиях неравной подготовки стремление поступить в магистратуру по направлению «юриспруденция» любой ценой может подтолкнуть недобросовестных соискателей к использованию коррупционных методов. Напрашивается вопрос, каким образом, не обладая базовым образованием, можно готовить магистерскую диссертацию по юридической специальности? Или как лицо, получившее базовое образование по правоведению, может заниматься научно-исследовательской работой по математике, химии или физике? Похоже, единственное, что остается в этой ситуации, – слабая надежда на благоразумие трезво оценивающих свои знания бакалавров и некоррупцированных педагогов вузов, принимающих экзамены в магистратуру.

В контексте совершенствования ФГОС ВПО представляется практически полезным и более обоснованным изучение конституционного судопроизводства, поскольку

³ См. подробнее: Цалиев А. М. «Права человека» – обязательный компонент высшего образования // Высшее образование в России. 2007. № 3.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 29 мая.

⁵ Магистр почти не виден (интервью с членом Президиума Ассоциации юристов России, судьей Конституционного Суда Российской Федерации Н. С. Бондарем) // Там же. 2013. 7 марта.



оно предусматривается ст. 118 Конституции РФ. Более того, поскольку достаточно давно организованы и успешно функционируют органы конституционного правосудия, которые выполняют значительный объем работы по защите прав и свобод человека и гражданина, считаю необходимым **повсеместное включение** в учебные программы юридических вузов и факультетов такого спецкурса, как «Конституционное правосудие», а в тематику курсовых и дипломных работ по данной дисциплине – исследование вопросов конституционного правосудия, конституционно-правовых механизмов защиты личных, политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина.

Одним словом, не зря Председатель Конституционного Суда В. Д. Зорькин еще в 2008 г. связывал отставание юридического образования в России с отсутствием адекватных учебных программ и предлагал решительно обновить стандарты юридического образования⁶.

С учетом вышеизложенного считаю целесообразным:

1. Разработать и принять государственную программу по развитию юридического образования, основанную на положительном историческом и национальном опыте в сфере образования и учитывающую передовые достижения других стран в данной области.

2. В действующих ФГОС ВПО: а) расширить перечень дисциплин конституционно-правовой тематики включением спецкурсов «Проблемы федерализма», «Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц», «Правозащитная деятельность», «Организация и функционирование органов федеральной и региональной власти», «Избирательное законодательство», «Конституционное право субъектов Российской Федерации», «Организация и функционирование органов местного самоуправления», а также увеличить объем часов, выделяемых для изучения курса «Конституционное право Российской Федерации»; б) включить в число обязательных дисциплин, изучаемых студентами независимо от специальности и форм обучения, курс «Права человека и их защита»; в) для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», дисциплину «Экономика» заменить на дисциплину «Конституционная экономика».

3. Исключить возможность получения степени магистра по направлению «Юриспруденция» без базового юридического образования.

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы совершенствования программы подготовки бакалавров по направлению «юриспруденция». Предлагается перечень обязательных дисциплин для базовой части Федерального государственного образовательного стандарта. Обосновывается включение в обязательную часть профессионального цикла образовательного стандарта дисциплин, в рамках которых изучаются права, свободы человека и гражданина и способы их защиты, органы государственной власти и местного самоуправления. В заключение статьи предлагаются конкретные меры по совершенствованию программы подготовки юристов.

Ключевые слова. Юридическое образование, бакалавр, магистр, федеральные государственные образовательные стандарты, права человека.

Annotation. The article considers the actual issues of the improvement of the program of training of bachelors in jurisprudence. It proposes the list of universal disciplines for the basic part of the federal public educational standard. It substantiates the inclusion in obligatory part of the professional cycle of the educational standard the disciplines in the frame of which they study the rights, the human and civil freedoms and ways of their protection, the organs of state power and local self-government. As a conclusion, the article proposes the concrete measures of the improvement of program of training of jurists.

Keywords. Juridical education, bachelor, master, federal state educational standards, human rights.

⁶ Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. М., 2008. С. 273–591.



В. Е. Чиркин
V. E. Chirkin

РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ КАК ЦЕННОСТЬ

RUSSIAN CONSTITUTION AS A VALUE

Слово «ценность» имеет разные значения (включая сугубо материальное), но, в общем, под ценностью понимаются вещи, явления, события, процессы, которые представляются более значимыми, чем другие, особенно значимыми.

Понятия ценности явлений (жизни, свободы, справедливости, мира и согласия, общего блага и др.) сложились в менталитете индивидов и народов на опыте, видимо, миллионов лет существования человека как разумного социобиологического существа. В Новое время в борьбе против феодального абсолютизма на первый план стали выдвигаться ценности гуманизма, прав человека, равенства, братства, власти народа, разделения властей в управлении государством, парламента как представительства народа, судов с участием «судей из народа» (присяжных заседателей, ассизов, шеффенов). С ними связывалось принятие Конституции. В наше время некоторым ценностям придается социальный характер (социальная справедливость, социальное партнерство, социальная ответственность, многие ценности гуманитарного характера называют общечеловеческими).

Никакого признанного реестра, списка ценностей в политических документах в актах внутреннего и международного права нет, первоначально они имели моральный характер и многие из них сохраняют те или иные стороны такого значения теперь. Однако в наше время в конституциях (особенно в введениях, преамбулах) названы многие ценности (обычно без использования, а иногда в некоторых странах Латинской Америки с использованием этого слова). Они понимаются как основные принципы положения человека, жизни общества, государственного строя. Следование им считается признаком истинности, правильности общественных, а иногда и личных отношений (например, в шариате). Правда, их истолкование и особенно практическое применение были в прошлом и являются теперь неодинаковыми (в СССР до принятия Конституции 1977 г. основной ценностью считалась диктатура пролетариата, в условиях капиталистического строя основной ценностью (наряду с другими) считается частная собственность).

В гуманитарных науках (первоначально в философии) теория ценностей стала разрабатываться в конце XIX – начале XX в. Будучи в основном историками, культурологами, немецкие ученые-неокантианцы В. Дильтей (1883–1911), В. Вильденбанд (1848–1915) и его ученик Г. Риккерт (1883–1936) положили начало аксиологии (греч. *axios* + *logos*). В их трактовке ценность представляла собой прежде всего смысл события, явления, процесса, а иногда даже суть индивидуального осознания этого человеком.

В настоящее время в философии различаются разные виды ценностей. Некоторые авторы выделяют реальные и декларированные, натуральные, трансцендентальные, онтологические, социальные и др. Соответственно существуют и другие неодинаковые направления в их изучении, в том числе объективно-идеологическое (ценности существуют объективно, но это смысл событий и явлений, мир должного, а не само явление); субъективно-идеологическое (ценность только явления, индивидуального сознания конкретного человека); натуралистическое (ценность – выражение естественных потребностей человека или выражение законов природы и общества) и т. д.

Рассматривая вопросы ценности конституции (в том числе российской), на наш взгляд, важно различать несколько сторон этой проблемы:

а) ценность самой конституции как правового акта. Конечно, демократическая или антидемократическая конституция – разные явления. Но установление определенного



конституционного регулирования (правопорядка) все-таки лучше, чем «голый» произвол, отсутствие всяких связывающих норм;

2) ценность конкретной конституции в определенных условиях ее принятия и дальнейшего действия в той или иной стране. В данном случае очень важен не столько юридический, сколько тщательный социально-политический анализ (вспомним, что демократическая Конституция США 1787 г., несмотря на провозглашение свободы и равенства, не упразднила рабства негров и не установила их равноправия, это было сделано через 80 лет поправками к ней;

в) ценности, закрепленные нормами конституции, среди которых важно различать базовые ценности (например, власть народа или социальное государство) и иные ценности, обычно являющиеся конкретизацией или развитием базовых (например, разделение ветвей государственной власти или установление для каждого гражданина потребительской корзины (в размере, гарантированном государством). В аксиологии различаются разные порядки ценностей (например, О. Шопенгауэр, 1880–1936), но словосочетание «базовые ценности», насколько мы могли установить, в аксиологии не разрабатывается. Однако данный термин иногда используется в социологии, применяется в правовой науке. В праве это конституционные постулаты или принципы, служащие первоосновой правового регулирования, правоприменения и правосознания.

В конституциях различных стран (в том числе российской Конституции) нет и, видимо, не должно быть философских понятий ценностей (например, свободы как осознанной необходимости или согласия как совпадения воли по определенным вопросам при сохранении собственных интересов). Видимо, не должно быть и развернутых этических оценок таких положений, хотя они изначально подразумеваются. Общечеловеческие ценности получают в конституциях особое преломление, обусловленное тем, что конституция – нормативный регуляционный документ. Она переводит понятия ценности на язык права, на уровень правовых правил поведения. В статьях российской Конституции такие ценности получают свое выражение в нормах, закрепляющих сами ценности и относящихся к тем или иным сторонам ценностей (например, в положениях о равноправии женщины и мужчины – ч. 3 ст. 19; или в обеспечении законных условий для справедливого судебного процесса – ст. 46–51 и др.), в нормах, предусматривающих государственную поддержку детей, инвалидов, пожилых граждан (ч. 2 ст. 8) и др.

На наш взгляд, полнее всего базовые ценности находят свое выражение в преамбулах (введениях) и в первых главах, которые нередко называются «Общие положения», особенно в начале таких глав (в России – в главе «Основы конституционного строя», где содержатся, например, базовые положения о человеке как высшей ценности (ст. 2), о демократическом (ст. 1), социальном (ст. 7), правовом (ст. 1), светском (ст. 14) государстве). В преамбуле Конституции РФ говорится о правах и свободах человека, гражданском мире и согласии, об исторически сложившемся государственном единстве, о многонациональном народе России и принципах равноправия и самоопределения народов, о суверенной государственности, стремлении обеспечить благополучие и процветание России, об ответственности за Родину перед нынешним и будущими поколениями, об осознании российским народом себя частью мирового сообщества. Большинство из таких положений выражены в форме констатации, некоторые – как целеполагание.

Анализ таких постулатов и принципов выходит за рамки доклада, он требует иного времени и другого формата. Мы рассмотрим лишь вопрос о ценности российской Конституции в конкретных условиях ее принятия и в наше время.

Как известно, новая Конституция РФ (взамен Конституции РСФСР 1978 г.) разрабатывалась в условиях противоборства законодательной и исполнительной власти (с одной стороны, Съезд народных депутатов и созданный им Верховный Совет, с другой – Президент РФ Б. Н. Ельцин и Правительство РФ, правда, последнее не было однородно). Их противоречия отражали борьбу различных социальных сил и властвующей элиты по вопросу о путях развития страны («обновленный» социализм» или не очень отчетливо понимаемый либерально-полусоциальный капитализм). В результат были подготовлены два проекта конституции, Президент указом созвал назначенный и делегированный орган – Конституционное совещание (не Учредительное собрание) для создания единого проекта. Оно такой проект создало, в основе его находился президентский проект.



Однако между его созданием и референдумом по принятию Конституции отношения между противоборствующими сторонами обострились до вооруженных столкновений, обе стороны применяли вооруженные формы борьбы. В итоге по приказу Президента РФ 4 октября 1993 г. было обстреляно из танков здание парламента, его руководители были арестованы и вскоре амнистированы, один из них амнистию не принял, был судим военным судом и оправдан. Конституция была принята большинством голосов избирателей (58,4 %) при участии более половины (54,8 %) 12 декабря 1993 г.

Принятие Конституции РФ в 1993 г. означало одобрение большинством общества некоторых основных элементов общественного договора, переход к согласию и гражданскому миру. Она выполнила тем самым важнейшую социально-политическую функцию в сложном обществе 1993 г. В этом состоит основная ценность факта принятия конституции. Эту функцию она продолжает осуществлять и теперь, будучи документом, объединяющим некоторые основные (далеко не все) интересы различных слоев населения и общественных объединений, поэтому к различным предложениям о замене Конституции, поправкам к ней (а некоторые из них действительно необходимы) следует подходить очень осторожно, предварительно создав представление в обществе, что они действительно необходимы и разумны. Российская политическая элита и власть такой подход соблюдают, хотя некоторые неверные положения Конституции РФ давно требуют срочной замены.

Конституция 1993 г. выполняет и другие функции в обществе, которые не могут быть выполнены иным путем. Такая роль Конституции составляет ее социальную ценность. К функциям Конституции РФ прежде всего относится юридически-учредительная функция. Конечно, Конституция фактом своего принятия не создает принципиально новые общественные отношения. Их создал многонациональный российский народ в результате антитоталитарной демократической революции, но она юридически силой Основного закона закрепляет ликвидацию прежнего строя и новый общественный и правовой порядок. На базе этого возникают, развиваются, совершенствуются современные отношения в обществе. Этим одновременно конституция выполняет легизационную (законоутверждающую) функцию, утверждает новые возникающие и будущие (на ее основе) отношения в качестве правомерных, законных (например, запрещенная ранее частная собственность стала теперь законной, многопартийность, многообразие идеологии признаны Конституцией).

Устанавливая правовые основы новых отношений между людьми, в обществе, государстве, конституция выполняет юридически-базовую функцию: развитие новых отношений происходит на ее основе, в соответствии с ее положениями. Отношения, противоречащие им, становятся незаконными, а в менталитете общества – нелегитимными. Преодолевая старое, устанавливая юридический каркас новых отношений, Конституция РФ выполняет организующую функцию, видит в отношении индивид – коллектив – государство – общество новое системное качество.

Стабилизационная функция Конституции определяется тем, что основным закон имеет повышенную юридическую стабильность. Внесение изменений в положения Конституции требует проведения сложных процедур, а некоторые конституционные положения не подлежат правке вообще. Нельзя изменять главы 1, 2 и 9, их изменение возможно только при создании новой конституции. Стабильность конституции обеспечивает и стабильность общественных отношений, которые она узаконивает.

Конституция РФ выполняет идеологическую (а в ее проявлениях – также воспитательную) функцию. Каждая конституция, даже чисто инструментальная (Конституция США 1787 г. до Билля о правах 1791 г.), основана на определенных мировоззренческих принципах. Будучи закрепленными в Конституции, соответствующие положения означают, что различные общественно-политические силы пришли к согласию по данным идеологическим вопросам (например, что должен существовать идеологический плюрализм, но запрещаются общественные объединения, разжигающие национальную рознь (ст. 13)).

В некоторых конституциях (особенно в условиях тоталитарных режимов) названа определенная (в основном «вождистская») идеология, которую отражает конституция. Например, в Китайской Республике 1982 г. это марксизм-ленинизм и идеи Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина, в Конституции Кубы 1976 г. – марксизм-ленинизм и идеи Хосе Марти, в



Конституции Заира (теперь одно из государств с названием Конго) 1983 г. было сказано об идеологии мобутизма – от имени пожизненного президента Мобуту Сесе Секо Куку Нгвенду ва Банга.

В Конституции РФ нет названия определенной идеологии. Однако она в ней присутствует, будучи выражена в ее содержании, особенно в принципиальных положениях (например, о многообразии собственности, о демократическом, социальном, правовом, светском федеративном государстве с республиканской формой правления, о разделении властей и т. д.). Такая идеология, на наш взгляд, будучи выражена в нормах Конституции, приобретает государственный характер. Важно лишь подчеркнуть, что «государственный» не означает «принудительный», «обязательный». Часть 2 ст. 13, гласящую, что «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве обязательной или государственной», видимо, следует понимать так, что не может быть обязательной государственной идеологии. В некоторых пост-социалистических конституциях, например украинской, такая формулировка более точна.

Конституция РФ не программа: она закрепляет достигнутое. Вместе с тем не все общественные отношения, которые зафиксированы в ней, стали реальностью или развились в полной мере. Поэтому она отражает не только реалии, но и то, как должно быть, содержит определенные образцы, эталоны общественных отношений, т. е. указывает перспективы развития. Она создает ориентации для будущего. В Конституции РФ такие положения представлены недостаточно, в том числе вследствие неясности многих моментов будущего при создании нового строя. Необходимой ясности в этом нет и теперь. Базовые положения выполняют определенную роль ориентиров, но этого вряд ли достаточно, важны также ясные определения общества, которое мы создаем, его перспективы.

Проблемы ценности конституции и конституционных принципов начали изучаться в юридической науке сравнительно недавно, впереди – очень большой фронт работы.

Аннотация. В статье рассматривается ценность факта принятия Конституции в условиях нестабильности и противоречий гражданского общества 1993 г.; ценность самой Конституции как непререкаемого основного закона государства, обладающего высшей юридической силой; ценности основ правового положения личности, общественного и государственного строя, выраженные в конституционных нормах. Среди последних выделяются наиболее важные базовые ценности, которые имеют непреходящее значение и сохраняются в обозримом будущем (возможно, в других формулировках) при принятии новой конституции, когда это станет необходимым.

Ключевые слова. Принятие Конституции 1993 г., ценность конституции, ценности конституции, базовые ценности, основы правового статуса личности, основы общественного и государственного строя.

Annotatin. The author examines a value of the adoption of the Constitution in the situation of instability and contradictions of the civil society, 1993; the value of the same Constitution as the indisputable Basic Law of the State, which has supreme legal force; the values expressed in the constitutional norms of the foundations of the legal status of the individual, the social and state structure. Among the latter are the core (basic) values, they have intrinsic value and are stored in the foreseeable future (possibly in other language) with the adoption of a new Constitution, when it becomes necessary.

Keywords. Adoption of the Constitution, 1993, the value of the Constitution, the values of the Constitution, basic values, foundations of the legal status of the individual, foundations of the social and state structure.



О. Е. Шишкина
O. E. Shishkina

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В РФ

FINANCIAL AND ECONOMIC BASIS OF LOCAL GOVERNMENT: CONSTITUTIONAL MODEL AND ITS REALIZATION IN RUSSIA

Конституция Российской Федерации, разделяя публичную власть на государственную власть и местное самоуправление, провозглашает, что в государстве признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12). В соответствии с положениями ч. 1 ст. 131 и ч. 1 ст. 132 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Однако «местное самоуправление – институт, во-первых, заимствованный, во-вторых, пришедший в Россию именно благодаря юридической мысли и посредством закона...»¹. Указанное обстоятельство не могло не привести к расхождению между конституционной и фактической моделью местного самоуправления, в том числе в части его финансово-экономической основы. Законодательная модель выполняет функцию посредника, пытаясь обеспечить компромисс между конституционными стандартами и существующими в российском обществе возможностями по их реализации, не позволяя органам местного самоуправления быть самостоятельным уровнем публичной власти. В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ² экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Указанным Федеральным законом закреплен достаточно обширный перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Однако нужно учесть, что, во-первых, только часть объектов этой собственности приносит доход муниципальным образованиям (например, сданные в аренду нежилые помещения). Другая часть объектов муниципальной собственности не только не приносит дохода, но и требует постоянных и значительных финансовых затрат, необходимых для осуществления и функционирования этих объектов (например, автомобильные дороги в границах населенных пунктов поселения). Во-вторых, сами по себе обширные перечни имущества имеют лишь ориентирующее юридическое значение в том смысле, что они непосредственно не влекут за собой возникновение права муниципальной собственности³. Особые трудности возникают, когда речь идет о праве собственности на землю. Например, в Анучинском муниципальном районе (одно из муниципальных образований Приморского

© О. Е. Шишкина, 2013

¹ См. об этом подробно: *Арановский К. В., Князев С. Д.* Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации? // Правоведение. 2007. № 2. С. 5.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (ч. I). Ст. 9; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; 2008. № 24. Ст. 2790; 2009. № 19; Ст. 2280; 2010. № 15. Ст. 1736; 2011. № 13. Ст. 1685; 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7596; № 50 (ч. V). Ст. 6967; № 43. Ст. 5786; № 53 (ч. I). Ст. 7614; 2013. № 14. Ст. 1663.

³ *Астафичев П. А.* Муниципальное право России: Учеб. пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. С. 283–284.



края) все земли 5 выявленных инвестиционных площадок, которые можно использовать под базу отдыха, реабилитационный центр и промышленные зоны, находятся в государственной собственности⁴. По предварительным подсчетам, в Яковлевском муниципальном районе 63 % земель занимает федеральная собственность (земли лесного фонда, земли обороны и безопасности, земли железнодорожного транспорта), 0,25 % – собственность субъекта РФ, 0,2 % – муниципальная собственность, 1 % – частная собственность, 2,7 % – начато оформление земель в частную собственность, 4,4 % – начато оформление земель в муниципальную собственность. При этом в отношении 27,8 % форма собственности не определена⁵. В отдельных поселениях может не быть земель в муниципальной и (или) частной собственности ввиду того, что права на них не оформлены надлежащим образом. В некоторых муниципальных образованиях вовсе не ведется учет муниципальной собственности. Так, по оценке должностного лица одного из муниципальных образований Приморского края, «общая площадь поселения 53 761 га. Из них примерно 40 % муниципальная собственность. Цифра примерная, так как точных сведений ни у кого нет»⁶. Из другого муниципального образования также поступил ответ о том, что «комитет по управлению имуществом муниципальными отношениями... муниципального района не располагает точными сведениями по формам собственности на вверенной ему территории...»⁷. Муниципальная собственность и на другие объекты отличается неопределенностью и нестабильностью. Проблемы передачи имущества государством муниципалитетам дополнились ввиду реформы местного самоуправления 2003 г. сложностями обратной передачи, а также необходимостью разграничения объектов собственности между муниципальными районами и поселениями⁸.

В соответствии с положениями Конституции РФ (ч. 1 ст. 132) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Местный бюджет, как и бюджет субъекта РФ, не существует изолированно – они, как известно, являются составной частью единой бюджетной системы РФ. Недостаточность собственных доходных источников городских округов и муниципальных районов влечет обязанность органов государственной власти субъектов РФ выравнять уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. Недостаточность собственных доходных источников поселений, входящих в состав муниципальных районов влечет обязанность не только субъекта Российской Федерации, но и муниципального района выравнять уровень бюджетной обеспеченности поселения путем предоставления дотаций. Большинство местных бюджетов являются дотационными, что ставит органы местного самоуправления поселений в зависимость от органов местного самоуправления муниципальных районов, а органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов – от органов государственной власти субъектов РФ⁹. При этом даже, несмотря на межбюджетные трансферты, многие бюджеты остаются дефицитными. Так, за 2011 г., по данным официальной статистики, дефицит бюджета Владивостокского

⁴ Инвестиционный портал Приморского края < <http://invest.primorsky.ru/invest> > (последнее посещение – 4 апреля 2013 г.).

⁵ Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском крае.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ См. об этом подробнее: Рагозина Л. Г. Разграничение полномочий между государственными органами управления и органами местного самоуправления, между районным и поселенческим уровнем муниципальных образований: первые итоги реформы (2004 г. – первая половина 2005 г.) / Фонд института экономики города / www.urbanconomics.ru/download.php?dl_id=1871 (последнее посещение – 18 мая 2013 г.).

⁹ Вместе с тем есть исключения. Так, бюджет Надеждинского сельского поселения (Приморский край) за 2012 г. по плану являлся дотационным (дефицит составлял 5878 рублей), по факту был профицитным (профицит составил 927 рублей) / Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском крае.



городского округа (Приморский край) составил 1 820 853 рубля при доходной части 11 511 779 рублей¹⁰. При этом собственных доходов 10 203 512 рублей, что составляет 88,6 %. Это очень хороший показатель. В других менее крупных муниципальных образованиях ситуация может выглядеть по-другому. Доля межбюджетных трансфертов в объеме всех доходов местных бюджетов приближается к 60 %. Так, например, в бюджете Надеждинского сельского поселения (Приморский край) за 2012 г. процент трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней составляет 66,6 %, процент собственных средств – 33,35 %. В бюджете Красноармейского муниципального района (Приморский край) за 2012 г. собственных доходов – 11,9 %, а в 2011 г. было 22,2 %¹¹. Принцип самостоятельности местных бюджетов в России носит условный характер и проявляется в праве и обязанности органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и эффективность использования бюджетных средств в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ. Действующий Налоговый кодекс РФ предусматривает два местных налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. «Особого наполнения муниципальному бюджету эти налоги не приносят. В муниципальном кошельке, по данным Минфина, они занимают всего 12, 2 %... При этом, по ряду экспертных оценок, почти 80 % земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку эта земля относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд, военные объекты и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога...»¹². В местный бюджет зачисляются отчисления от федеральных и региональных налогов, которые составляют существенную часть доходов местного бюджета. Наиболее зависят местные бюджеты от поступлений по федеральному налогу на доходы физических лиц. Эти поступления составляют около 70 % налоговых доходов местных бюджетов. «Такая зависимость от одного налога, как, впрочем, и вся сложившаяся схема распределения налогов, не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы»¹³. Например, в местном бюджете Надеждинского сельского поселения (Приморский край) доход от местных налогов составляет 42,25 %, а от федеральных и региональных отчислений – 57,78 %. В самом крупном городском округе Приморского края (Владивостокском) в 2011 г. наибольший доход в бюджет (почти 40 % от общей доходной части бюджета) принесли налоговые отчисления от федерального налога на доходы физических лиц.

Как следовало из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г., должны были быть приняты законы, направленные на усиление начал децентрализации: «Будут расширены источники доходов региональных и местных бюджетов, в том числе собственные»¹⁴. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» отмечалось, что «следует завершить подготовку к введению местного налога на недвижимость. По завершении кадастровой оценки объектов капитального строительства необходимо вводить указанный налог по мере готовности тех субъектов Российской Федерации, где такая оценка была проведена, чтобы этот налог можно было начать взимать уже в 2012 г. При этом необходимо, чтобы введение нового налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан»¹⁵. Однако представляется, что само по себе введение этого налога не гарантирует улучшения уровня жизни жителей всех муниципальных образований (а не только тех, на

¹⁰ Социально-экономическое положение муниципальных образований: Статистический сборник // Приморскстат. 2012. С. 13.

¹¹ Из материалов опроса представителей органов местного самоуправления в Приморском крае.

¹² *Нарутто С. В.* Местный бюджет – доходы муниципальных образований // Проблемы местного самоуправления <http://samoupravlenie.ru/36-01.php> (последнее посещение – 4 апреля 2013 г.).

¹³ Там же.

¹⁴ Российская газета. 2011. 23 дек.

¹⁵ Парламентская газета. 2011. № 32.



территории которых будут сосредоточены крупные налогооблагаемые объекты (городских поселений и городских округов). Так, в самом крупном городском округе Приморского края (Владивостокском) в 2011 г. доход в бюджет от налога на имущество физических лиц составил 12 %, а в Анучинском сельском поселении (Анучинский муниципальный район Приморского края) – 2,5 %¹⁶.

Аннотация. В статье анализируется расхождение конституционной, законодательной и фактической модели финансово-экономической основы местного самоуправления в России, приводятся данные о состоянии финансово-экономической основы муниципалитетов в Приморском крае. Делается вывод о том, что реализации конституционных положений о самостоятельном владении, пользовании и распоряжении муниципальной собственностью не способствует современное состояние ее неопределенности и нестабильности. Автором высказываются сомнения в том, что введение единого налога на недвижимость само по себе может обеспечить надлежащую финансово-экономическую основу местного самоуправления.

Ключевые слова. Местное самоуправление, муниципальная собственность, местный бюджет.

Annotation. There is an analysis of the differences between constitutional, legislative and actual model of Russian financial and economic basis of the local self-government in this article. The author reported date about the financial and economic basis of the local self-government in Primorsky region in this article. The author supposed, that the legislative and actual instability and uncertainty of the municipal property makes a lot of difficulties for the realization of the constitutional principle about independent municipal property. The author really doubt that legislative fixing of the estate tax can provided the effective financial and economic basis of the local self-government in the future.

Keywords. Local self-government, municipal property, local budget.

¹⁶ Социально-экономическое положение муниципальных образований. Статистический сборник. С. 17.



О. В. Щербанюк
O. V. Scherbanjuk

НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ КАК ОСНОВА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

NATIONAL SOVEREIGNTY AS A BASIS FOR REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN UKRAINE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Механизм осуществления суверенной власти народа включает в себя представительные органы и весь механизм государства и органов местного самоуправления¹. Это объясняется производной от суверенной власти народа государственной власти и местного самоуправления. Государство, объединяя и представляя народ как единое целое, осуществляет от его имени публичную власть. Этим обусловлена актуальность темы исследования.

Исследуемая проблематика привлекала и дальше привлекает внимание ученых-конституционалистов, теоретиков, политологов.

Профессор Ю. Г. Барабаш справедливо отмечает: «Несмотря на всю важность непосредственной демократии, современный европейский конституционализм, расставляя приоритеты в механизме реализации государственной власти, все-таки закрепляет большие возможности в решении стратегических вопросов за органами народного представительства»². Тем не менее, в Украинском государстве наблюдается конкуренция между непосредственной и представительной демократией, а интересы народа, к сожалению, остаются неучтенными. Это предопределяет дальнейшие научные разработки принципа народного суверенитета как основы представительной демократии.

Единственным реальным решением глубоких политических разногласий в обществе являются компромисс и представительная демократия. В законодательном представительном органе должен быть достигнут не консенсус, а компромисс, который, по мнению Ф. Анкерсмита, в отличие от консенсуса сохраняет возможности сотрудничества, даже если люди придерживаются различных взглядов и отказываются менять их в будущем³. В связи с этим большое значение имеет то, что стоит на первом месте, – государственные интересы, а потом интересы личности или наоборот. Различные формы правового общения могут иметь различную ценность и видовую характеристику, но, соединяясь, они и создают именно тот компромисс, который необходим для общества, основанного на договоре⁴. Поэтому компромисс в обществе может быть достигнут только благодаря реализации конституционного права участвовать в управлении государственными делами. Это обеспечит реализацию народного суверенитета.

Используя представительную форму народовластия, народ практически реализует свой суверенитет, выступает единственным источником и носителем государственной власти.

Как отмечает проф. Л. А. Нудненко, «представительная демократия особенно прочна там, где она удачно сочетается с непосредственной демократией. Взаимосвязь непосредственной и представительной демократии как условие легитимации депутатов и парламента

© О. В. Щербанюк, 2013

¹ Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: В 3 т. Т. 1. М.: ООО «Профобразование», 2001. С. 227.

² Барабаш Ю. Г. Вопросы непосредственной демократии в теории и практике конституционного права Украины // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: Сб. науч. трудов. Харьков: Право, 2012. С. 29.

³ Анкерсмит Ф. Р. Политическая репрезентация / Пер. с англ. А. Глухова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012 (Политическая теория). С. 124.

⁴ Ширококов С. А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 11.



проявляется в том, что институты непосредственной демократии являются основой возникновения представительной демократии»⁵.

По мнению Л. М. Шипилова, «система государственной власти, которая получает полномочия от Верховной Рады Украины и Президента Украины, принадлежит к вторичному представительству, по крайней мере, по признаку первичности волеизъявления народа... Именно момент этой опосредованности, когда первичный орган, получив власть непосредственно от народа, частично переделегирует ее отдельным государственным структурам, является характерной чертой вторичного народного представительства»⁶. В связи с этим следует подчеркнуть, что основное значение представительных органов среди других форм осуществления народного суверенитета не следует понимать как «делегирование» народом своей власти представительным органам. На самом деле, народ ни с кем власти не делит и никому ее не передает. Другое дело, что свою власть народ осуществляет прежде всего через выборные им органы, но это механизм народовластия, т. е. конкретное проявление его сущности, а не сама сущность⁷.

Органы государства наделены определенными полномочиями по выполнению функций государства, и с этой точки зрения они реализуют суверенную волю народа. Но это не означает, что народный суверенитет проявляется в каждом конкретном действии органа государства. Не случайно существует механизм отмены решений правительства Президентом Украины, признание Конституционным Судом Украины законов Украины такими, которые не отвечают Конституции Украины, актов органов местного самоуправления судом и т. д. По мнению Ф. Анкерсмита, «в представительной демократии ни одна часть общества или учреждение не владеет государством и политическими силами, которые в нем воплощены. Суверенная власть существует, но в представительной демократии никто не владеет»⁸.

Во французской доктрине публичного права предлагается два критерия, которые позволяют утверждать, «что тот или иной орган государственной власти представляет носителя национального суверенитета»⁹. Первый касается характера полномочий данного органа, второй – способа его формирования.

Ю. Хабермас подчеркивает, что народ, от которого и должна происходить государственно-организованная власть, не является субъектом, наделенным волей и сознанием. Он выступает только через плюралистичность действий, а как народ он не наделен ни способностью принимать решения, ни способностью действовать¹⁰. В современных условиях необходимым условием эффективного представительного правления является отказ от императивного мандата. Но вместе с тем конституционная практика доказывает, что свободный мандат не гарантирует представителю полной независимости в коллегиальном органе и возможности руководствоваться при голосовании только своей собственной позицией. Практика работы Верховной Рады Украины свидетельствует, что в связи с политической структуризацией парламента только принадлежность к партийной фракции обеспечивает депутату возможность эффективно работать в парламенте и претендовать на повторное избрание.

В Украине в соответствии с нормами п. 4–6 ст. 13 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины» от 17 ноября 1992 г. народный депутат имеет право быть членом только одной зарегистрированной депутатской фракции (группы): свободно выйти из состава депутатской фракции (группы); может не входить в одну зарегистрированную депутат-

⁵ Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 28–29.

⁶ Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави: Монографія / Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. С. 142.

⁷ Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: В 3 т. Т. 1. С. 230.

⁸ Анкерсмит Ф. Р. Политическая репрезентация / Пер. с англ. А. Глухова. С. 151.

⁹ Гунель М. Введение в публичное право. Институты – Основы – Источники. М., 1995. С. 124.

¹⁰ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: московские лекции и Интервью; отв. ред. Н. В. Мотрошилова. Российская академия наук. Институт философии; Институт философии РАН. 2-е изд. М.: Камі, 1995. С. 65.



скую фракцию или группу¹¹. Избирательное законодательство зарубежных стран (например, Португалии, Российской Федерации) содержит положения, направленные на запрет так называемого партийного туризма (перехода из одной партийной фракции в другую). Подобная ситуация имела место в конституционном законодательстве Украины в связи с действием уже неконституционного (Решение Конституционного Суда Украины¹² от 30 сентября 2010 г.) Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины»¹³ № 2222 от 8 декабря 2004 г., в соответствии с п. 6 ст. 81 полномочия народного депутата Украины прекращаются досрочно в случае вхождения народного депутата Украины, избранного от политической партии (избирательного блока политических партий), в состав депутатской фракции этой политической партии (избирательного блока политических партий) или выхода народного депутата Украины из состава такой фракции.

Подобная практика появления таких конституционных норм является следствием институционализации политического процесса, а потому и деперсонализации власти, демонстрирует зависимость и ответственность депутата не от избирателей, а от политических институтов (партий), которым избиратели оказывают публично-властные полномочия. Пропорциональные избирательные системы прямо из этого следуют. На современном этапе политические партии, представленные в парламенте (их фракции), фактически являются владельцами свободного мандата.

В современных условиях такие признаки представительных органов, как самостоятельное выражение политической воли, получения полномочий непосредственно от избирателей, присущи президенту, Верховной Раде Украины, Верховной Раде Автономной Республики Крым, выборным органам и должностным лицам местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 5 Конституции Украины народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и местного самоуправления, а единственный орган законодательной власти Украины – Верховная Рада Украины (ст. 75), состоящая из народных депутатов – представителей народа Украины (ст. 78), а по смыслу ст. 76, 85 Конституции Украины Верховная Рада Украины является органом народного представительства и осуществляет полномочия, которые в соответствии с Конституцией Украины относятся к ее ведению.

Эти нормы были истолкованы Конституционным Судом Украины, который неоднократно определял парламент Украины представительным органом. Так, в Решении Конституционного Суда Украины от 6 апреля 2010 г. № 11-рп/2010 отмечено, что Верховная Рада Украины является органом государственной власти, который осуществляет свои полномочия на принципах представительства народными депутатами Украины интересов украинского народа (абзац первый подп. 3.3 п. 3 мотивировочной части)¹⁴.

Так, согласно ч. 1 п. 2.1 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины 24 по делу о правовых актах Верховной Рады Автономной Республики Крым, «по Конституции Украины только Верховная Рада Украины является парламентом (ст. 75), а Верховная Рада Автономной Республики Крым определена представительным органом Автономной Республики Крым (часть первая ст. 136), а в Решении Конституционного Суда Украины от 17 октября 2002 г. по делу о полномочности Верховной Рады Украины¹⁵ Консти-

¹¹ Закон України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України від 19.01.1993. 1993 р. № 3. Ст. 17.

¹² Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття // Вісник Конституційного суду України. 2010 р. № 5. Стор. 36.

¹³ Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України від 14.01.2005. 2005 р. № 2. Стор. 65. Ст. 44.

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 р. у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. [Електронний ресурс]// Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10>

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України



туционный Суд Украины решил, что Верховная Рада Украины по своей природе является представительным органом государственной власти и осуществляет законодательную власть. Определение Верховной Рады Украины единственным органом законодательной власти означает, что никакой другой орган государственной власти не уполномочен принимать законы.

Согласно Решению Конституционного Суда Украины от 11 июля 2012 г. по делу об избрании Председателя Верховной Рады Украины¹⁶ сущность представительной демократии заключается прежде всего в опосредованном участии граждан в принятии решений государственного значения через своих представителей, призванных выступать от имени избирателей, выражать и защищать интересы всего народа. Реализация основы открытости работы парламента гарантирует поддержание постоянной связи народных депутатов Украины как полномочных представителей украинского народа в Верховной Раде Украины с избирателями, что создает условия для всестороннего анализа деятельности как отдельных народных депутатов Украины, так и парламента в целом (абзац четвертый п. 3 мотивировочной части).

Вышеизложенное позволяет утверждать, что поскольку в парламенте формируется воля всего народа, его юридическая природа отличается от природы других представительных органов, не выражает суверенную волю народа. Поэтому, по нашему мнению, Конституцию Украины следует дополнить определением «Верховная Рада Украины – высший представительный орган».

Аннотация. В статье исследуются понятие и сущность народного суверенитета как основы представительной демократии. Для обеспечения функционирования и организации парламента на основе принципа народного суверенитета необходима легитимация полномочий депутатов и власти законодательного органа. Легитимными являются депутаты и парламента, избранные путем свободных демократических выборов, равноправия субъектов политического процесса, действующих на основе закона. Только тогда, когда законодательная власть будет ответственной перед народом, удовлетворять его интересы, иметь высокий уровень доверия и быть эффективной, она может быть признана демократической. В статье формулируются предложения по совершенствованию конституционного законодательства Украины.

Ключевые слова. Народный суверенитет, представительство, представительная демократия, высший орган народного представительства.

Annotation. In this article examines the concept and essence of popular sovereignty as the basis of representative democracy. In order to ensure the functioning and organization of the Parliament on the basis of the principle of popular sovereignty is necessary legitimation of office of members of the legislature and government. Are legitimate members of the parliament, elected by free and democratic elections, equality of the subjects of the political process, acting on the basis of the law. Only when the legislature is responsible to the people, to satisfy their interests, have a high level of confidence and to be effective, it may be considered democratic. The paper makes proposals for improvement of the constitutional legislation of Ukraine.

Keywords. Popular sovereignty, representation, representative democracy, the supreme body of popular representation.

(щодо повноважності Верховної Ради України) від 17.10.2002 р. // Офіційний вісник України від 15.11.2002. 2002 р. № 44. Стор. 190. Ст. 2045. Код акту 23555/2002.

¹⁶ Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 2012 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (справа про обрання Голови Верховної Ради України) [Електронний ресурс]// Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12/print1344315341973115>.



АНТИПОВА ЮЛИЯ АНДРЕЕВНА

Родилась в Ленинграде. В 2010 г. окончила юридический факультет Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Аспирант кафедры финансового и административного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Юрисконсульт Управления проектов государственно-частного партнерства и правового обеспечения Комитета по инвестициям и стратегическим проектам Санкт-Петербурга.

Контактная информация для переписки: youlia@inbox.ru

ANTIPOVA YULIA

Was born in Leningrad. In 2010 has ended faculty of law of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance. The post-graduate student of chair of legal regulation of economy of the St.-Petersburg State University of Economy and Finance. The legal adviser of Management of projects state-private partnership and legal maintenance of Committee on investments and strategic projects of St.-Petersburg.

E-mail: youlia@inbox.ru

БОБРАКОВА НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА

Родилась в г. Ростов-на-Дону. Окончила юридический факультет Кубанского государственного университета.

Декан юридического факультета Новороссийского филиала Московского гуманитарно-экономического института.

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:

nv.bobrakova@gmail.com



BOBRAKOVA NATALIA

Was born in Rostov-on-Don. Graduated from the Faculty of Law of the Kuban State University. Dean of the law faculty of Novorossiysk branch of the Moscow Humanitarian-Economic Institute.

The candidate of jurisprudence.

E-mail: nv.bobrakova@gmail.com



БРОДСКИЙ МИХАИЛ НАУМОВИЧ

Родился в 1948 г. в Ленинграде. Окончил экономический факультет Ленинградского государственного университета им. Жданова, Университет права Экс-Марсель и Северо-Западную академию государственной службы. Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Член правительства Санкт-Петербурга, представитель Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Заведующий кафедрой правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов.

Доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки: 1151679@mail.ru

BRODSKY MICHAEL

Was born in 1948 in Leningrad. Has ended faculty of economics of the Leningrad State University of A. A. Zhdanova, the University of Law of Aix-Marseille and the North-West Academy of Public Administration. A member of the St.-Petersburg government, the representative of the Governor of St.-Petersburg Legislative Assembly of St.-Petersburg. The head of chair of a regulation of the economy of St.-Petersburg State University of Economy and Finance. Doctor of economic sciences, doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: 1151679@mail.ru

БРОДСКАЯ ОКСАНА СЕРГЕЕВНА

Родилась в Санкт-Петербурге. Окончила в 2002 г. Академию государственной службы при Президенте Российской Федерации по специальности «юриспруденция».

Помощник судьи Уставного Суда Санкт-Петербурга.

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки: 1151679@mail.ru

BRODSKAYA OKSANA

Was born in St.-Petersburg. Graduated from the Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation in the specialty «jurisprudence» in 2002. The assistant referee of Charter Court of the St.-Petersburg.

The candidate of jurisprudence.

E-mail: 1151679@mail.ru



**ДЕНИСОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**

Родился в 1957 г. в г. Курган. Окончил факультет правоведения Академии МВД СССР.

Доцент кафедры прав человека юридического факультета Гуманитарного университета г. Екатеринбурга.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

sa-denisov@yandex.ru

DENISOV SERGEY

Was born in 1957 in Kurgan. Graduated from the Faculty of Law of the Academy of Ministry of Internal Affairs of the USSR. The senior lecturer of chair of human rights, faculty of law of the University of Humanities in Yekaterinburg.

The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

ДЖАГАРЯН НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА

Родилась в г. Новошахтинск Ростовской области. Окончила Институт права и управления Ростовского государственного университета.

Доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

ndjagaryan@yandex.ru

DZHAGARYAN NATALIA

Was born in Novoshahtinsk of Rostov region. Graduated from the Institute of law and administration of the Rostov State University. The senior lecturer of chair of municipal law and environmental legislation of the Southern Federal University.

The candidate of jurisprudence, the senior lecturer.

E-mail: ndjagaryan@yandex.ru





КРУСС ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ

Родился в 1957 г. в Калинин (Тверь). В 1986 г. окончил юридический факультет Тверского государственного университета. Заведующий кафедрой теории права юридического факультета Тверского государственного университета.

Доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки:
t-prava@yandex.ru

KRUSS VLADIMIR

Was born in 1957 in Kalinin (Tver). In 1986 graduated from the law faculty of the Tver State University. Head of chair of the theory of law at Tver State University.

Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: t-prava@yandex.ru

КУЗЬМИН АНДРЕЙ ГЕОРГИЕВИЧ

Родился в 1969 г. в Челябинске. В 1994 г. окончил Екатеринбургскую Высшую школу МВД России по специальности «правоведение».

Заместитель председателя Арбитражного суда Челябинской области.

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:
akuzmin@chelarbitr.ru



KUZMIN ANDREY

Was born in 1969 in Chelyabinsk. In 1994 has ended High school of Russian Ministry of Internal Affairs of Yekaterinburg, specialty «jurisprudence».

Deputy Chairman of the Arbitration Court of Chelyabinsk Region.

The candidate of jurisprudence

E-mail: akuzmin@chelarbitr.ru



МОСИН ЕВГЕНИЙ ФЕДОРОВИЧ



Родился в 1944 г. в Красноярске. Окончил Ленинградский механический институт (Военмех), Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов и юридический факультет Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов.

Адвокат Санкт-Петербургской городской коллегии адвокатов. Доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Кандидат технических наук, доцент.

Контактная информация для переписки: mosin_ef@mail.ru

MOSIN EUGENE

Was born in 1944 in Krasnoyarsk. Graduated from the Leningrad Mechanical Institute (Voenmekh), St. Petersburg State University of Economy and Finance and faculty of law of St.-Petersburg Humanitarian University of Trade Unions. The lawyer of the St.-Petersburg City Bar Association. The senior lecturer of chair of the legal regulation of the economy of the St.-Petersburg State University of Economy. The candidate of technical sciences, the senior lecturer.

E-mail: mosin_ef@mail.ru

НОВИКОВ АНДРЕЙ БОРИСОВИЧ



Родился в 1963 г. в Ленинграде. Окончил юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета.

Заведующий кафедрой финансового и административного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Доктор юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

docanovikov@mail.ru

NOVIKOV ANDREY

Was born in 1963 in the city of Leningrad. Graduated from St.-Petersburg State University, faculty of law.

Professor of chair of financial and administrative law of the St.-Petersburg State University of Economy. The candidate of jurisprudence, senior lecturer.

E-mail: docanovikov@mail.ru



ПЫЛИН ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ

Родился в 1940 г. в Ленинграде. Окончил в 1965 г. Ленинградский институт авиационного приборостроения и Высшую партийную школу при ЦК КПСС. В 1991 г. – Московский юридический институт.

Профессор кафедры конституционного и муниципального права Санкт-Петербургского государственного политехнического университета.

Доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки: vpylin@mail.ru

PYLIN VLADIMIR

Was born in 1940 in Leningrad. In 1965 has ended the Leningrad Institute of Aviation Instrument and the Higher Party School of the Central Committee. In 1991 has ended Moscow Institute of law. Head of chair of the constitutional and municipal law of the St.-Petersburg State Polytechnic University. The doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: vpylin@mail.ru

РОХЛИН ВИКТОР ИВАНОВИЧ

Профессор Санкт-Петербургского университета МВД РФ. Почетный работник Прокуратуры Российской Федерации, заслуженный юрист РФ.

Доктор юридических наук.

Контактная информация для переписки:

stukanov_sergey@mail.ru

ROKHLIN VICTOR

Professor at St.-Petersburg University of the Interior Ministry of the Russian Federation. Honorary worker of the Russian Federation Prosecutor's Office, honored lawyer of the Russian Federation.

Doctor of jurisprudence.

E-mail: stukanov_sergey@mail.ru



САПУН ВАЛЕНТИН АНДРЕЕВИЧ

Родился в 1942 г. в Харькове. Окончил историко-правовой факультет Дальневосточного государственного университета. Доктор юридических наук, профессор.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Контактная информация для переписки: tigp@finec.ru

SAPUN VALENTIN

Was born in 1942 in Kharkov. Graduated from Far Eastern State University, Department of Historical Sciences.

Professor of Theory and History of State and Right of the St.-Petersburg State University of Economy.

Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: tigp@finec.ru

СИВИЦКИЙ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ

Родился 1974 г. в Москве. В 1996 г. окончил юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского филиала НИУ «Высшая школа экономики».

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:

vasivickiy@mail.ru



SIVITSKY VLADIMIR

Was born in 1947 in Moscow. In 1996 graduated from the law faculty of Moscow State University by M. V. Lomonosov. Professor of constitutional and administrative law at the St.-Petersburg branch of the National Research 'Higher school of economics'.

The candidate of jurisprudence.

E-mail: vasivickiy@mail.ru



СОЛОВЬЕВА АННА КОНСТАНТИНОВНА

Окончила юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета, в 1999 г. – аспирантуру Санкт-Петербургского государственного университета. Доцент кафедры административного права Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург).

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:

solviovaanna@rambler.ru

SOLOVYOVA ANNA

Graduated from the law faculty of St.-Petersburg State University, in 1999 – postgraduate of St.-Petersburg State University. The senior lecturer of chair of administrative law of the North-West Management Institute – a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of Russia (St. Petersburg).

The candidate of jurisprudence.

E-mail: soloviovaanna@rambler.ru

СТУКАНОВ АЛЕКСАНДР ПЕТРОВИЧ

Профессор юридического факультета Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов. Почетный работник Прокуратуры Российской Федерации.

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:

stukanov_sergey@mail.ru

STUKANOV ALEXANDER

Professor of the faculty of law of St.-Petersburg Humanitarian University of Trade Unions. Honorary worker of the Russian Federation Prosecutor's Office.

The candidate of jurisprudence.

E-mail: stukanov_sergey@mail.ru





УВАРОВ АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ

Родился в 1956 г. в поселке Ирикластрой Новоорского района Оренбургской области. Окончил Всесоюзный юридический заочный институт.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Оренбургского государственного аграрного университета.

Профессор, доктор юридических наук.

Контактная информация для переписки: uvarov.al@mail.ru

UVAROV ALEXANDER

Was born in 1956 in the village of Iriklastroy, Novoorski district of Orenburg region. Graduated from the All-Union Correspondence Institute of Law. Head of chair of constitutional and municipal law of the Orenburg State Agrarian University.

Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: uvarov.al@mail.ru

ЦАЛИЕВ АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

Родился в 1951 г. в с. Дур-Дур Дигорского района Северной Осетии. Окончил юридический факультет Северо-Осетинского государственного университета.

Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания. Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин СК ГМИ. Заслуженный юрист РФ.

Доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки:

constsudalania@mail.ru



TSALIEV ALEXANDER

Was born in 1951 at p. Dur Dur Digorsky district of North Ossetia. Graduated from the faculty of law of the North Ossetian State University. President of the Constitutional Court of the Republic of North Ossetia-Alania.

Head of chair of state and legal disciplines SC GMI.

Honoured Lawyer of the Russian Federation.

Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: constsudalania@mail.ru



ЧИРКИН ВЕНИАМИН ЕВГЕНЬЕВИЧ



Заведующий кафедрой конституционного права и сравнительного государственоведения Московского психолого-социального университета. Главный научный сотрудник Института государства и права РАН.

Доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки:
vechirkin@yandex.ru

CHIRKIN VENIAMIN

Head of chair of constitutional law and comparative gosudarstvo-vedeniya of Psychology and Sociology University of Moscow. Senior researcher at Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences.

Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: vechirkin@yandex.ru

ШИШКИНА ОЛЬГА ЕВГЕНЬЕВНА



Родилась во Владивостоке. Окончила факультет правоведения Юридического института Дальневосточного государственного университета.

Доцент кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета (юридическая школа).

Доцент, кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки:
vaschuk@rambler.ru

SHISHKINA OLGA

Was born in Vladivostok. Graduated from the faculty of law of the Legal Institute of the Far Eastern State University. The senior lecturer of chair of constitutional and administrative law of the Far Eastern Federal University (Law School).

The candidate of jurisprudence, senior lecturer.

E-mail: vaschuk@rambler.ru

ЩЕРБАНИЮК ОКСАНА ВЛАДИМИРОВНА



Родилась в г. Новоселица Черновицкой области Украины. Окончила юридический факультет Черновицкого государственного университета им. Юрия Федьковича.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:
oksanashcherbanyuk7@gmail.com

SCHERBANYUK OKSANA

Was born in Novoselytsia of Chernivitskaya region of Ukraine. Graduated from the faculty of law of the Chernivtsky State University by Yuri Fedkovych.

The candidate of jurisprudence, senior lecturer.

E-mail: oksanashcherbanyuk7@gmail.com



ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал «Ученые записки юридического факультета» Санкт-Петербургского государственного экономического университета приглашает к сотрудничеству авторов научных работ – правоведов, юристов-практиков, сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления.

Присланные авторами статьи проходят обязательное рецензирование. Материалы студентов, аспирантов и соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя.

Для публикации необходимо представить в редакцию рукопись в двух формах – на бумажном и электронном носителях. Средний объем рукописи 0,5–1,0 авторских листа (20 000–40 000 знаков, включая пробелы). Текст рукописи должен быть представлен в формате: Word for Windows, формат страницы А4 (210x297), поля – 20 мм, шрифт Times New Roman, размер шрифта (кегель) – 14, интервал – полуторный. Пристатейный библиографический список оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.05-2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

Кроме файла с основным текстом статьи, должен быть представлен отдельный файл с информацией об авторе/ах:

- фамилия, имя, отчество автора;
- год и место рождения;
- образование (с указанием высшего учебного заведения и факультета);
- место работы, должность;
- ученое звание, ученая степень (если имеются);
- контактная информация (почтовый адрес, контактный телефон и адрес электронной почты).

В приложении к тексту статьи должны быть представлены следующие сведения **на русском и английском языках:**

- фамилия, имя, отчество автора;
- название статьи;
- ключевые слова (5-6 слов) и аннотация, отражающая содержание статьи (50–250 слов).

Фотография автора/ов (отдельным файлом в формате jpeg с высоким разрешением) обязательна.

Редакция оставляет за собой право не рассматривать рукописи, оформленные не в соответствии с указанными требованиями.

Контактная информация:

Почтовый адрес: 190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., д. 6/8

Телефон: (812) 602-23-65

E-mail: zapiski@finec.ru; pravo@finec.ru

Научное издание

**УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ
юридического факультета**

Научный редактор А. А. Ливеровский
Выпуск 30 (40)

Редакторы *Ю. К. Мамедова, Р. Я. Гучмазова*
Компьютерная верстка – *С. В. Павлова*

Свидетельство ПИ № 2-7308 от 11 июня 2004 г. выдано Северо-Западным окружным
межрегиональным территориальным управлением Министерства Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

Лицензия № 040050 от 15.08.96.

Подписано в печать 25.12.2013 г. Формат 60x84¹/₈ Бумага офсетная.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,675. Уч.-изд. л. 13,625.

Тираж 500 экз. Заказ 709.

Отпечатано на полиграфической базе СПбГЭУ
191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д. 21