

АКАДЕМИЧЕСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Научный журнал

Основан в 2000 году

Выходит 4 раза в год

№ 2 (40) (апрель—июнь) 2010

<http://www.izpi.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

«Академическому юридическому журналу» — 10 лет 4

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Минникес И.А. Правовые средства индивидуального правового регулирования 5

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Князев С.А. Метод избирательного права: понятие, содержание, значение 10

Петров А.А. Резолютивная часть постановления Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности правового акта (договора) 17

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Крохина Ю.А. Целевые ориентиры и задачи управления государственным долгом в законодательстве Российской Федерации 26

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Кузнецова О.А., Марино И. Общеизвестные нормы международного права: теоретико-правовые проблемы 32

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Минникес И.В. Этапы развития гражданского законодательства России (X—XX вв.) 37

Трибуна молодых ученых

Хвалёв С.А. Требование конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации 43

Боровикова И.А. Административный порядок признания выборов недействительными: субъекты и особенности процедуры 48

Штурнева М.В. Основание конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей 54

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Игнатенко В.В. Дефекты в российском избирательном праве как предмет научного исследования 59

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Петров А.А. Актуальные проблемы и перспективы правового обеспечения социально-экономического развития субъектов Российской Федерации 62

Сведения об авторах 66

Учредитель и издатель — АНО «Институт правовой политики»
Издается при участии Иркутского областного государственного научно-исследовательского
учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал зарегистрирован в Министерстве РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых
коммуникаций, регистрационное удостоверение ПИ 77-15468 от 12 мая 2003 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала —

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор
С.М. Амосов, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
К.В. Арановский, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург)
Д.Н. Бахрах, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
Н.А. Власенко, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
Е.В. Гриценко, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург)
И.Э. Звечаровский, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
Е.П. Ищенко, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
С.Д. Князев, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург)
А.Н. Кокотов, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург)
Ю.А. Крохина, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
В.И. Курилов, доктор юридических наук, профессор (г. Владивосток)
А.В. Малько, доктор юридических наук, профессор (г. Саратов)
С.Ю. Марочкин, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)
М.С. Матейкович, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)
И.В. Минникес, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
С.В. Нарутто, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
В.В. Невинский, доктор юридических наук, профессор (г. Барнаул)
В.А. Номоконов, доктор юридических наук, профессор (г. Владивосток)
С.В. Пархоменко, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
А.Л. Репешкая, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
В.Н. Руденко, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
В.Я. Рыбальская, доктор юридических наук, профессор (Германия)
М.С. Саликов, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
В.Е. Севрюгин, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)
В.А. Семенулов, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
А.П. Семитко, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
С.В. Скляр, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)
И.В. Смолькова, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
Д.Л. Сурков, доктор юридических наук, профессор (г. Красноярск)
А.И. Хаснугдинов, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)
Г.Н. Чеботарев, доктор юридических наук, профессор (г. Тюмень)
И.В. Шишко, доктор юридических наук, профессор (г. Красноярск)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Ю.В. Арбатская, Э.С. Бондарева, Л.В. Гаврилова, В.Е. Подшивалов,
А.А. Петров, С.В. Праскова, М.Г. Тирских

Редакционный совет работает на общественных началах
Ответственный секретарь редакции **Л.В. Гаврилова**, кандидат юридических наук

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpri@mail.ru

*Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ). Электронная версия журнала размещена
в Российской универсальной научной электронной библиотеке — www.elibrary.ru, а также на официальном сайте
Института законодательства и правовой информации — www.izpri.ru*

*Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение
фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами редакции.
Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя.
Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.*

ПОДПИСНОЙ ИНДЕКС ПО КАТАЛОГУ АГЕНТСТВА «РОСПЕЧАТЬ» — 80637

© АНО «Институт правовой политики», 2010

Подписано в печать 15.06.2010. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,5. Тираж 500 экз.

Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО «Репроцентр А1»

664023, г. Иркутск, ул. Александра Невского, 99/2, тел./факс (3952) 540-940

ACADEMICAL LAW JOURNAL

SCIENTIFIC JOURNAL

ESTABLISHED IN 2000

QUARTERLY

N° 2 (40) (april–june) 2010

<http://www.izpi.ru>

CONTENTS

Academical Law Journal: 10th Anniversary	4
THEORY OF STATE AND LAW	
Minnikes I. Legal means of individual legal regulation	5
CONSTITUTIONAL LAW	
Knyazev S. Method of electoral law: notion, contents, meaning	10
Petrov A. Resolutive part of a Constitutional Court ruling of the Russian Federation on the case concerning the check of constitutionality of a legal act (agreement)	17
FINANCIAL LAW	
Krohina U. Objective guidelines and goals of public debt management in the legislation of the Russian Federation	26
INTERNATIONAL LAW	
Kuznetsova O., Marino I. Universally recognized norms of international law: theoretical and legal matters	32
HISTORY OF STATE AND LAW	
Minnikes I. Stages of development of civil legislation in Russia (X–XX centuries)	37
TRIBUNE FOR YOUNG SCHOLARS	
Khvalev S. Requirement on constitutionality of the higher legislative acts of the subjects of the Russian Federation	43
Borovikova I. Administrative process of recognition of election results the void: subjects and features of procedure	48
Shturneva M. Bases of constitutional liability for voter's tampering	54
DISSERTATION COUNCIL	
Ignatenko V. Defects in Russian electoral law as a subject of a scientific research	59
SCIENTIFIC LIFE	
Petrov A. Actual problems and prospects of the legal ensuring of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation	62
Information on authors	67

«Академическому юридическому журналу» – 10 лет

Дорогие читатели!

«Академическому юридическому журналу» исполнилось 10 лет. Он был основан доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом Российской Федерации Виктором Игнатенко, который все эти годы является бессменным главным редактором журнала.

Первый номер журнала был подписан в печать в июне 2000 года, в течение прошедшего десятилетия вышло в свет 40 номеров. На страницах журнала было опубликовано свыше 600 научных статей и сообщений по актуальным правовым проблемам, которые привлекли внимание представителей российской юридической науки.

За этот период времени «Академический юридический журнал» превратился в современный общероссийский научный журнал с актуальной теоретической направленностью, в котором публикуют свои статьи видные ученые-правоведы и начинающие молодые юристы-исследователи из Москвы, Санкт-Петербурга, Владивостока, Екатеринбурга, Иркутска, Краснодара, Красноярска, Новосибирска, Перми, Саратова, Томска, Тюмени, Хабаровска и других российских городов. И сегодня редакционный портфель нашего журнала наполнен интересными материалами, которые ждут своего заинтересованного читателя.

Один из принципов деятельности нашего журнала — это доступность опубликованных в нем научных статей и сообщений для широкой аудитории правоведов. Электронная версия каждого выходящего в свет номера журнала размещается в Российской универсальной научной электронной библиотеке — www.elibrary.ru, а также на официальном сайте Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского — www.izpi.ru.

Широка и география подписчиков журнала. Наши постоянные читатели проживают не только в России, но и далеко за ее пределами.

Как известно, «Академический юридический журнал» включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора юридических наук. Это позволяет соискателям ученых степеней регулярно отражать на страницах журнала результаты своих научных исследований, имеющих значение для подготовки и защиты научно-квалификационных работ.

Редакционный совет и редакционная коллегия «Академического юридического журнала» выражают надежду, что наш журнал и впредь будет полезным и интересным периодическим печатным изданием не только для ученых-юристов, преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, но и для работников правотворческих и правоохранительных органов.

Приглашаем к сотрудничеству всех, кто занимается научными исследованиями в области государства и права и неравнодушен к правовой жизни нашего общества.

Редакционный совет и редакционная коллегия
«Академического юридического журнала»

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье рассматриваются правовые средства индивидуального правового регулирования, которые предлагается подразделять на три группы — индивидуальные, нормативно-индивидуальные и нормативные средства. Обосновывается существование нового вида правового регулирования — нормативно-индивидуального.

Ключевые слова: правовое регулирование; индивидуальное правовое регулирование; правовые средства; индивидуальный правовой акт.

The author studies the legal means of individual legal regulation. It is proposed to divide them into three groups — individual, normative-individual and normative. The existence of a new type of legal regulation (normative-individual) is proved.

Key words: legal regulation; individual legal regulation; legal means; individual legal act.

Насущные потребности юридической науки и практики требуют более глубокого и тщательного изучения индивидуального правового регулирования как самостоятельного вида правового регулирования. Регулирование общественных отношений предполагает применение широкого спектра юридического инструментария, где значительную роль должны играть и индивидуальные правовые средства. Актуальность такого исследования обусловлена многими факторами.

Прежде всего — это изменения, которые произошли в идеологической сфере в Российской Федерации за последние десятилетия. Роль личности неуклонно выдвигается на первый план, повышается правовая активность граждан. В результате этого индивидуальные субъекты права становятся сотворцами правового регулирования, его активными участниками, а этот процесс нуждается в теоретико-правовом осмыслении, в том числе и с позиций индивидуального правового регулирования.

Другой фактор — это экономические преобразования, произошедшие в российском обществе. Они способствовали активному развитию процессов экономической автономии, росту самостоятельности субъектов экономической деятельности, что привело к возрастанию роли такого вида индивидуального правового регулирования, как договорное регулирование. Кроме того, значительно усложнилась социальная структура российского общества. Возникли совершенно новые отношения, более сложные и по

структуре, и по содержанию, требующие надлежащего правового регулирования, в том числе и в индивидуальном порядке.

С позиций юридической практики законное и обоснованное применение средств индивидуального правового регулирования позволит решить ряд задач по стабилизации современного российского общества. Речь идет об оптимизации накопленного правового творческого и правоприменительного опыта, выработке предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства.

Категория «правовые средства» уже была объектом пристального внимания многих специалистов как в области общей теории права, так и отраслевых юридических наук. По данным электронного каталога юридической научной библиотеки издательства «Спарк», этой теме на сегодняшний день посвящено более 500 публикаций [13]. Такое количество публикаций предопределяет неоднозначность понимания самой категории «правовые средства». Так, А.В. Мильков совершенно обоснованно указывает на непозволительно широкое использование термина «правовые средства» и существование как минимум шести подходов к пониманию этого юридического феномена [7, с. 44—46].

В общей теории права в большинстве исследований речь идет о средствах нормативного правового регулирования. Например, В.А. Сапун различает правовые средства

обеспечения общедозволительного и разрешительного регулирования [10, с. 108—154].

Но правовые средства не являются привилегией только нормативного правового регулирования. Они характеризуют правовое регулирование в целом, относятся ко всем его видам. Следует согласиться с В.П. Реутовым, который, характеризуя функции правового регулирования, пишет о том, что это не только направления воздействия права на общественную жизнь, но и система правовых средств, определяемая социальным назначением и теми объектами, на которые они нацелены [9, с. 15].

Сложность и неоднородность структуры общественных отношений обуславливает применение в процессе правового регулирования средств не только нормативного, но и индивидуального характера. И если средства нормативного правового регулирования достаточно подробно исследованы российской юридической наукой, то средства индивидуального правового регулирования внимания уделялось значительно меньше [11, с. 113—115; 2, с. 241—244].

С.Г. Красноярский пишет о том, что к числу ненормативных юридических средств, используемых (применяемых) в процессе индивидуального правового регулирования, можно отнести такие средства правового характера, которые способны оказать только индивидуальное правовое воздействие на персонально определенных участников конкретно регулируемых единичных общественных отношений. В роли таких средств выступают ненормативные юридические предписания, касающиеся единичного факта социальной жизни и обладающие качеством персональной конкретности, которые обычно содержатся в индивидуально-правовых и нормативно-индивидуальных (смешанных) юридических актах [6, с. 9].

Думается, данный подход неоправданно узок и не отражает всей совокупности правовых средств, которые могут быть использованы в процессе индивидуального правового регулирования.

Напротив, Т.В. Кашанина, исследуя индивидуальное регулирование в правовой сфере, как представляется, излишне широко ставит вопрос о средствах индивидуального регулирования. Она отмечает, что набор их велик, и относит к ним: факультативные нормы; альтернативные нормы; нормы-перечни; нормы, допускающие исключения; нормы, дающие общий ориентир; нормы, допускающие усмотрение без условий и пределов; ситуационные нормы; субсидиарное примене-

ние права; договоры; аналогию права. При этом автор отмечает, что перечень составлен по нарастающей доле свободы. Средства, которые открывают этот перечень, чаще используются в субординационном регулировании, а расположенные ближе к концу перечня — в координационном регулировании, наконец, средства, завершающие перечень, — в автономном регулировании [4, с. 127—128].

Приведенный перечень не является исчерпывающим. Кроме того, вызывает возражения сам принцип, согласно которому отбираются данные правовые средства.

Во-первых, нетрудно заметить, что в указанном перечне названы только те средства, которые характерны для децентрализованного регулирования. Однако существует и централизованное индивидуальное правовое регулирование, следовательно, присущие ему средства также необходимо включать в этот перечень. При этом применяемый Т.В. Кашаниной термин «чаще используются» в данном случае вряд ли допустим. Какие-то подсчеты или статистику здесь привести сложно, да и практически невозможно. Поэтому точнее будет говорить о средствах, характерных для автономного либо координационного, либо субординационного регулирования. Причем вполне допустимо, что одно средство может иметь место при нескольких или всех видах индивидуального правового регулирования.

Во-вторых, автор утверждает, что средства, завершающие перечень, чаще используются при автономном регулировании. Сколько именно средств (два, три или четыре) сюда относится? Трудно согласиться и с выбором автора. Субсидиарное применение права и аналогия права — это средства субординационного, а договор — средство координационного, но никак не автономного регулирования.

И в-третьих, возникает достаточно серьезный вопрос — можно ли нормы права, пусть даже те, которые называет Т.В. Кашанина, относить к средствам индивидуального правового регулирования?

Б.И. Пугинский совершенно обоснованно говорит о том, что «будет некорректным в научном плане ставить в один ряд, отождествлять феномены, используемые в виде средств на качественно разных структурных уровнях и для достижения несопоставимых целей, причем применяемых такими различными субъектами, как государство в лице его властных органов и обычные организации и граждане» [8, с. 182]. Далее автор отмечает, что некоторые правовые средства

обладают таким признаком, как ненормативность [8, с. 187]. По сути, речь идет о разделении правовых средств нормативного и индивидуального регулирования, так как ненормативное и индивидуальное регулирование — понятия тождественные.

Говоря о правовых средствах индивидуального правового регулирования, можно предложить другой подход, разделив их на следующие группы:

Первая группа — *индивидуальные средства*. Это основная группа, к которой относятся средства, характерные именно для индивидуального правового регулирования. Из существующего перечня правовых средств к этой группе следует отнести, прежде всего, индивидуальные акты (односторонние акты, индивидуальные договоры, правоприменительные акты), правоприменительное усмотрение, применение права по аналогии.

Все исследователи индивидуальных правовых актов неизбежно сталкивались с рядом проблем, среди которых наиболее значимыми представляются две. Прежде всего, это множественность индивидуальных правовых актов. В отличие от нормативно-правовых актов они в меньшей мере систематизированы. Кроме того, далеко не все индивидуальные акты подлежат обязательному опубликованию, поэтому выводы делались на основе только того эмпирического материала, который был доступен конкретному исследователю.

Вторая проблема проистекает из первой. Индивидуальные правовые акты направлены на регулирование самых разных общественных отношений, и не учитывать специфику этих отношений просто нельзя. В связи с этим крайне сложно подобрать общий алгоритм для всех видов индивидуальных актов. Но в любом случае индивидуальный правовой акт — это основное средство индивидуального правового регулирования.

Вторая группа — это *нормативно-индивидуальные средства*. Существование этой группы вызвано тем, что сложность социальных процессов, нуждающихся в правовом опосредовании, зачастую не позволяет решить проблему прямолинейно с помощью традиционного правового инструментария, т. е. с помощью либо нормативных, либо индивидуальных средств. В этом случае *в нормативную форму облечены результаты индивидуального регулирования*.

Нормативно-индивидуальные средства занимают промежуточное положение между нормативными и индивидуальными средствами. К таким правовым средствам можно отнести нормативные договоры, правовые

прецеденты, акты нормативно-казуального толкования (обзоры судебной практики).

Говоря о нормативном договоре, следует отличать индивидуальное договорное регулирование от нормативного договорного регулирования, которое осуществляется на основе нормативного договора (например, международно-правового договора, договора между субъектами федерации в конституционном праве или коллективного договора в трудовом праве). Думается, принципиальные отличия состоят в следующем: во-первых, нормативный договор содержит в себе нормы права и, во-вторых, является источником права.

Прецедентное регулирование — это та грань, где наиболее тесно переплетаются нормативное и индивидуальное правовое регулирование.

Поддерживая идею признания прецедента источником российского права, необходимо обратить внимание на два принципиальных положения.

Первое — не каждое судебное решение является прецедентом. Прецедент только тогда становится источником права, когда в решении суда по конкретному делу *сформулирована новая норма права*. В этом случае прецедентное регулирование осуществляется на нормативном уровне в форме судебного нормотворчества. В российской действительности это возможно в практике Конституционного Суда Российской Федерации, а также Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Как точно отмечает С.С. Алексеев, «...придание решениям высших судебных инстанций функций судебного прецедента представляется делом назревшим, вполне оправданным» [1, с. 309].

И второе — сформулированный прецедент становится основой для вынесения последующих конкретных решений по данной категории дел.

Таким образом, прослеживается следующая закономерность — от индивидуального правового регулирования к нормативному (от конкретного случая (случаев) к созданию нормы) и далее, от нормативного правового регулирования к индивидуальному (разрешение конкретных дел на основе созданной нормы). Следует отметить, что такая закономерность присуща правовому регулированию в целом. Особенность прецедентного регулирования состоит в том, что здесь данная закономерность проявляется в процессе судебного нормотворчества.

Рассматривать прецедент как источник российского права следует в двух аспектах:

— в первом случае прецедент должен рассматриваться как непосредственный источник права, т. е. надлежащим образом оформленное правоположение, на которое можно сослаться при принятии юридически значимых решений;

— во втором случае речь идет о влиянии прецедента на процессы правотворчества и правоприменения, а также на формирование юридической практики в целом.

Применительно к актам нормативно-казуального толкования важно отметить, что это — одна из форм взаимодействия нормативного и индивидуального правового регулирования, способ перехода от нормативного правового регулирования к индивидуальному.

Французский исследователь Ж. Шевалье в работе «Юридическая доктрина и юридическая наука» отмечает, что посредством толкования становятся ясными понятия, употребляемые в нормативно-правовых актах, разъясняются не совсем ясные тексты, разрешаются противоречия. Качественное толкование фиксирует содержание нормы [14, Р. 103—119]. Данный подход к толкованию права во многом созвучен с подходом, существующим в российской юриспруденции [12]. Вместе с тем два аспекта в высказывании французского ученого вызывают несомненный интерес.

Во-первых, это постановка вопроса о *качественном* толковании. Качество толкования — проблема малоизученная, но, несомненно, актуальная и практически значимая и для интерпретационной деятельности в целом, и для индивидуального правового регулирования в частности.

Во-вторых, это проблема *фиксации* содержания правовой нормы (именно фиксации, а не просто разъяснения). Этот аспект применительно к индивидуальному правовому регулированию представляется еще более перспективным. Именно в актах нормативно-индивидуального толкования осуществляется процесс фиксации содержания правовой нормы.

Существование нормативно-индивидуальных правовых средств позволяет взглянуть на эту проблему гораздо шире, поставить вопрос о существовании еще одного вида правового регулирования — *нормативно-индивидуального*.

Этот вид правового регулирования мог бы сочетать в себе все достоинства как нормативного, так и индивидуального правового регулирования. Так, от нормативного регулирования наиболее существенным представляется заимствование таких свойств, как общий

характер, многократность применения. От индивидуального правового регулирования предлагаемый вид правового регулирования должен воспринять такие свойства, как учет особенностей конкретной ситуации, требующей юридического разрешения, и особенностей субъектов конкретного правоотношения.

Противники данного подхода могут возразить, говоря о том, что здесь происходит смешение понятий и размывание традиционного правового инструментария. Такой аргумент заслуживает внимания, но вместе с тем необходимо принять во внимание и следующие обстоятельства.

Во-первых, описываемые обстоятельства не являются результатом сугубо теоретических изысканий. Они имеют место в реальной правовой жизни и нуждаются в осмыслении с позиций юридической науки в целом и теории правового регулирования в частности.

Во-вторых, явления, побудившие поставить вопрос о возможности существования нормативно-индивидуального регулирования, не носят единичный характер. О существовании устойчивой тенденции пока говорить, возможно, рано, но когда примеры повторяются с завидным постоянством, исключением из правила это уже не назовешь.

В-третьих, предложение признать существование нормативно-индивидуальных правовых средств и нормативно-индивидуального правового регулирования свидетельствует, скорее, не о смешении понятий, а об их интеграции, взаимопроникновении и взаимообогащении. При этом еще раз следует подчеркнуть главное — в этом случае в нормативную форму облечены результаты индивидуального регулирования.

Третья группа — это *нормативные средства*. Они в собственном смысле слова не являются средствами индивидуального правового регулирования, но выступают нормативной основой для осуществления индивидуального правового регулирования и существования индивидуальных правовых средств. К этой группе относятся нормы права, нормативно-правовые акты, акты официального нормативного толкования.

Этот перечень дает ответ на ранее поставленный вопрос о том, можно ли нормы права относить к средствам индивидуального правового регулирования? В собственном смысле слова, думается, нет. Как уже сказано, они являются нормативной основой индивидуального правового регулирования, создают возможность для его существования.

Рассмотрим это положение на примере норм, содержащих оценочные понятия, ко-

торые наиболее часто относят к средствам индивидуального правового регулирования. Так, Т.В. Кашанина рассматривает оценочные понятия как средства обеспечения поднормативности индивидуального регулирования [5, с. 70—104]. Конечно же, оценочные понятия способствуют индивидуальному правовому регулированию, позволяют правоприменителю более точно учесть особенности конкретной ситуации при вынесении индивидуального решения. Но только средствами индивидуального правового регулирования оценочные понятия не являются, так как содержатся в нормах права, которые, вне всякого сомнения, являются средствами и нормативного правового регулирования.

Существует и другой подход к решению этого вопроса. Оценочные понятия трактуются не как средства индивидуального правового регулирования в собственном смысле, а как средства закрепления пределов индивидуального регулирования, сочетающие в себе момент нормативного и индивидуально-правового регулирования [3, с.7—8], т. е. их не следует однозначно относить к правовым средствам только индивидуального правового регулирования.

Другое дело, когда оценочные понятия содержатся в тексте индивидуального правового акта. С одной стороны, это нежелательно,

так как индивидуальные предписания должны быть предельно точными, конкретными и определенными. Но с другой стороны, языковая выразительность приводит к тому, что оценочные понятия содержатся и в индивидуальных актах (например, «гражданину N исполнить свои обязанности *надлежащим* образом»). И это неизбежно в условиях реальной правовой действительности.

С позиций теории права этот вопрос должен быть решен следующим образом. Средствами индивидуального правового регулирования могут быть сами оценочные понятия. Что же касается норм права, содержащих оценочные понятия, то они являются средствами нормативного правового регулирования и создают условия для осуществления индивидуального правового регулирования.

В завершение необходимо отметить, что предлагаемый перечень правовых средств не претендует на полноту и может быть дополнен. Однако сам подход представляется вполне допустимым и практически значимым. Регулирование конкретных ситуаций в индивидуальном порядке при помощи правовых средств — это цивилизованный легитимный способ разрешения и предотвращения социальных конфликтов, один из элементов формирования гражданского общества и правового государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Теория права. — М., 1995.
2. *Дивеева Н.И.* Правовые средства индивидуального регулирования трудовых отношений: методологический подход // Право и государство: приоритеты XXI века : материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Барнаул, 2007.
3. *Исаков В.Б., Кашанина Т.В., Самигуллин В.К.* Индивидуальное регулирование общественных отношений как элемент системы правового регулирования // Сборник аспирантских работ : материалы ежегодной аспирантской конференции. — Вып. 17. — Свердловск, 1974.
4. *Кашанина Т.В.* Индивидуальное регулирование в правовой сфере // Сов. государство и право. — 1992. — № 1.
5. *Кашанина Т.В.* Оценочные понятия в советском праве : дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1974.
6. *Краснояржский С.Г.* Индивидуальное правовое регулирование в советском обществе: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1990.
7. *Мильков А.В.* К вопросу о применении термина «правовые средства» // Арбитражный и гражданский процесс. — 2008. — № 12.
8. *Пугинский Б.И.* Теория и практика договорного регулирования. — М., 2008.
9. *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права. — Пермь, 2002.
10. *Сапун В.А.* Теория правовых средств в механизме реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук. — Н. Новгород, 2002.
11. *Тяжкий В.Г.* Роль индивидуальных средств в механизме правового регулирования общественно-трудовых отношений // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов Института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. — М., 1986.
12. *Черданцев А.Ф.* Толкование права и договора. — М., 2003.
13. Юридическая научная библиотека издательства «Спарк». URL: www.lawlibrary.ru
14. *Chevallier J.* Doctrine juridique et science juridique // Droit et societe. — 2002. — № 50. — P. 103—119.

МЕТОД ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ЗНАЧЕНИЕ

В статье обсуждаются теоретические подходы к концепции метода правового регулирования как средства структурирования системы права. Рассматриваются вопросы о наличии особенностей метода правового регулирования избирательного права как относительно автономной подотрасли российского конституционного (государственного) права. Делается вывод о том, что содержательное наполнение метода избирательного права выражается через принципы избирательного права, используемые в данной подотрасли права правовые понятия, а также круг участников регулируемых избирательным правом отношений.

Ключевые слова: метод избирательного права; предмет правового регулирования; участники избирательного процесса.

Theoretical approaches to the concept of legal method as means of structurization of the system of law are discussed. Peculiarities of the legal method of electoral law as an independent segment of Russian Constitutional Law are revealed. It is stated that the significance of the method of electoral law is expressed through its principles, legal notions and participants of social relations regulated by electoral law.

Key words: method of electoral law; subject of legal regulation; participants of electoral process.

Современное российское избирательное право, вне всяких сомнений, относится к одному из наиболее значимых институтов публично-правовой действительности, характеризующих актуальное состояние Российской Федерации как демократического правового государства. За сравнительно небольшой, по историческим меркам, промежуток времени, прошедший после принятия Конституции Российской Федерации, выборы и опосредующие их организацию и проведение избирательное законодательство прочно вошли в жизнь нашего общества, став неотъемлемым атрибутом российской государственности. Объем наличного законодательного и сопровождающего его подзаконного регулирования электоральных отношений сегодня стал настолько значителен, что позволяет избирательному праву без преувеличения претендовать на автономный статус в системе российского права и законодательства.

Данное обстоятельство обуславливает повышенный интерес представителей конституционно-правовой науки к уяснению роли и значения избирательного права России, познанию источников образующих его норм и масштабов их воздействия на обеспечение конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Как следствие, существуют работы, посвященные анализу предмета и принципов избирательного права, содержанию электорально-

правовых отношений и избирательного процесса, правовому статусу различных участников выборов и особенностям их юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства [3; 5; 7; 9; 11; 13; 16; 22]. На этом фоне становится особенно заметным, что вопрос о методе правового регулирования избирательных отношений обделен исследовательским вниманием, несмотря на то, что метод, наряду с предметом регулирования, рассматривается с позиций общей теории права в качестве одного из главных критериев, обуславливающих структурирование правовой системы, обособление отраслей права и иных относительно автономных нормативных юридических комплексов.

В то время как предмет избирательного права отражает юридически значимые зоны его воздействия на политические электоральные отношения, метод избирательного права связан с инструментарием регулирования, включающим в себя определенный набор специфических юридических приемов и способов, используемых с целью упорядочивающего воздействия на соответствующую область общественных отношений. Методы субстанциональны, неотделимы от правовой материи; они выражают самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования; в системе права они служат тем объединяющим началом, которое komponует правовую ткань в главные структур-

© Князев С.Д., 2010

ные подразделения — в отрасли права [2, с. 156]. Если это так (что не вызывает в юридической науке заметных возражений), то необходимость более внимательного отношения к изучению вопроса об обладании современным российским избирательным правом собственным методом правового регулирования, особенно с учетом его «претензий» на самостоятельное положение в национальной системе права, вряд ли может быть подвергнута сомнению.

Вместе с тем следует признать, что нередко потребность тщательного анализа метода правового регулирования электоральных отношений решительно отвергается на том основании, что никаких отличительных особенностей в юридическом воздействии норм избирательного права на социальную ткань выборов попросту не существует.

Так, С.В. Юсов и Н.Г. Мажинская полагают, что используемые избирательным правом средства, приемы и способы опосредования отношений, складывающихся при подготовке и проведении выборов, основываются на властно-императивных началах, сопряженных с включением диспозитивных предписаний, а также сочетают в себе отдельные элементы договорного регулирования вкупе с закреплением условий юридического равенства сторон электоральных отношений. Это дает основание утверждать, что метод избирательного права лишен какого-либо своеобразия, тождествен методу конституционно-правового отраслевого регулирования и, как следствие, не позволяет говорить о самостоятельном отраслевом формате избирательного права, являющегося лишь одним из институтов российского права [23, с. 17].

Аналогичного взгляда на метод избирательного права придерживается и А.Е. Постников, хотя он, в отличие от уже упомянутой точки зрения, и не отказывает последнему в признании за ним суботраслевого статуса в составе единого конституционного (государственного) права России. Исходя из того, что избирательное право регулирует публично-властные отношения, особенность метода правового регулирования этой подотрасли конституционного права определяется, по его мнению, ее принадлежностью к публичному праву [15, с. 13]. Соответственно, основываясь на посвященных изучению публичного права работах Ю.А. Тихомирова [21, с. 45—46], А.Е. Постников делает вывод о том, что избирательное право имеет императивный метод регулирования, который является специфическим для всех отраслей публичного права.

Конечно, нельзя не признать, что данные суждения базируются на очевидной «причастности» избирательного права к юридическому «сопровождению» публичной составляющей государственной и общественной жизни и вследствие этого не лишены достаточных логических оснований. Тем не менее, вряд ли подобную характеристику метода правового регулирования электоральных отношений можно признать достаточной, поскольку в ней совершенно игнорируется содержательная сторона приемов и способов юридического воздействия, присущих избирательному праву. Кроме этого, признание за методом российского избирательного права универсального тождественного облика, характерного для всех иных отраслей и институтов публичного права, по существу, означает отказ от выявления специфики юридического инструментария, используемого избирательным правом, в сравнении с иными отраслями и другими внутрисистемными элементами российского права.

Следует признать, что в отечественной юридической науке отсутствует единство мнений по вопросу о методе правового регулирования и его значении для структурирования системы права. Как правило, принято считать, что наличие специфического метода и свойственных ему правовых средств является, наряду с единством предмета регулирования, главным критерием разграничения отраслей права.

Так, Л.С. Явич полагает, что как для дифференцирования правовой системы на автономные отрасли важно не всякое подразделение общественных отношений, а лишь то, которое влечет за собой образование специфических методов регулирования, так и для конструирования отраслевого юридического метода следует исключить произвольный набор приемов и способов воздействия права на общественные отношения, нивелирующий различия между отдельными отраслями права [24, с. 128—130]. При этом метод отличается известной замкнутостью, своего рода суверенностью и неприменимостью к отношениям, регулируемым определенной отраслью, норм, лежащих за ее пределами [1, с. 245]. Соответственно этому метод, как и предмет, регулирования является своеобразной лакмусовой бумагой любой отрасли (подотрасли) права, указывающей на специфический, оригинальный характер воздействия ее норм на регулируемый круг общественных отношений и позволяющей идентифицировать используемые ею приемы и способы регуляции в общем арсенале

средств, присущих механизму правового регулирования.

Принципиально иную позицию в оценке метода правового регулирования занимают те представители правовой науки, которые полагают, что всей системе права присущ один и тот же набор инструментов юридического воздействия на социальные процессы, вследствие чего должна быть исключена постановка вопроса о наличии у каждой отрасли своего собственного, специфического метода регулирования. В частности, В.Д. Сорокин считает, что метод правового регулирования отличается высокой универсальностью, которая проявляется, прежде всего, во взаимодействии трех типов правового регулирования, каждый из которых при наступлении соответствующих условий выполняет функцию взаимного обеспечения. Составляющие его элементы — дозволение, предписание и запрет — обладают способностью выступать в различных вариациях, соответственно характеру тех отношений социально-правовой среды, которые нуждаются в соответствующем воздействии [20, с. 19—20]. Логическим следствием подобной конструкции метода правового регулирования является признание того, что воздействие права на общественные отношения может осуществляться только посредством дозволения, предписания и запрета, вследствие чего специфика отдельных отраслей проявляется лишь в наборе (комбинации) этих приемов, составляющих сущность единого метода правового регулирования.

Конечно, подобный подход к оценке правовых способов воздействия на объект регулирования заслуживает внимания, поскольку он строится на имеющей место обусловленности отраслевых методов правового регулирования универсальными, едиными для всех элементов структуры российского права, приемами (типами) регулирующего воздействия на общественные отношения. Однако из него вовсе не следует вывод об отсутствии у правовых отраслей собственных, не тождественных различным модификациям единого метода правового регулирования, институциональных способов юридического воздействия на соответствующий отраслевой предмет регулирования. Нельзя не согласиться с Л.С. Явичем в том, что формирование отраслевых методов регулирования не ограничивается только установлением запретов, обязанностей и правомочий и включает в себя определение общего юридического положения субъектов данной отрасли права, их правового статуса [24, с. 130].

Представляется, что именно потребностью расширительного, содержательного толкования отраслевых методов регулирования продиктованы попытки выхода при исследовании юридического инструментария отдельных отраслей права за рамки традиционных воззрений на метод правового регулирования как критерий структурирования автономных юридических систем.

Очевидно, исходя из этих соображений, С.С. Алексеев посчитал необходимым рассматривать в качестве одного из критериев деления системы права на отрасли не метод регулирования, а специфический юридический режим правового регулирования, понимая под ним особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования — особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм [1, с. 245]. Тем самым отраслевой режим вбирает в себя не только особые приемы регулирования, присущие определенной отрасли права, но и особенности принципов, общих положений, пронизывающих ее интеллектуально-волевое содержание.

Еще более широкая трактовка правовых средств регулирования, влияющих на формирование отраслевых юридических комплексов, предложена А.А. Белкиным. С его точки зрения особенностью правового опосредования отдельных областей общественной жизни отражает концепция правового регулирования, заключающаяся в совокупности конструктивных элементов, свойств и взаимосвязей права с социальной действительностью. Он полагает, что «концепция как собственно юридическая характеристика правовых комплексов охватывает их цели, юридическую силу, специально-юридические принципы построения и функционирования, пределы воздействия на общественную жизнь, направленность регулирования на сохранение, развитие одних и подавление, ограничение других отношений, круг субъектов, выступающих в качестве адресатов правовых норм, общий характер правомочий и обязательств государства в его связях с субъектами» [4, с. 53]. Думается, что глубокий содержательный анализ отраслей права и иных юридических комплексов подтверждает наличие лежащих в их основе собственных концепций правового регулирова-

ния, в соответствии с которыми строится инструментальное воздействие юридических норм на содержание и развитие соответствующих общественных отношений.

По этой причине и метод избирательного права необходимо рассматривать под углом зрения специфической концепции правового регулирования, которая выражает адекватное прочтение набора и предназначения инструментальных средств воздействия образующих его юридических норм на электоральные отношения. В этом смысле между методом и концепцией (равно как и режимом) правового регулирования нет принципиального различия. Концепция правового регулирования составляет сущностную основу (фундамент) метода правового регулирования избирательных отношений, вследствие чего они (метод и концепция) с определенной долей условности могут характеризоваться как однопорядковые (хотя и разноразрядные) категории, отражающие своеобразие воздействия избирательного права на электоральные отношения.

Полнота охвата метода избирательного права на основе концепции правового регулирования электоральных отношений дает основание полагать, что ему присущ комплекс отличительных свойств, свидетельствующих об особом электорально-правовом режиме, запрограммированном в нормах избирательного права. При этом важно отметить, что специфика указанного режима складывается из всей совокупности используемых избирательным правом средств и способов юридического воздействия на отношения, связанные с реализацией и защитой конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Взятые по отдельности эти приемы могут присутствовать и в иных отраслевых юридических режимах, но только в кумулятивном формате они вызывают особый эффект, обретая признаки особого метода правового регулирования электоральных отношений.

Исходную базу метода избирательного права образует приоритет электоральных прав российских граждан, что полностью соответствует конституционным установкам о выборах, как высшей, наряду с референдумом, форме выражения народовластия (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Особое значение юридической фиксации избирательных прав граждан в контексте содержания электорально-правового режима обусловлено и тем, что право избирать и быть избранным в органы публичной власти,

равно как и иные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 9 ноября 2009 г. № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова подчеркнул, что единственными конституционно признанными обладателями права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) являются российские граждане [19], что не может не оказывать самого существенного влияния на правовую регламентацию как самих выборов, так и процесса их подготовки и проведения. Учитывая же, что в силу ст. 32 (ч. 2) Конституции Российской Федерации эксклюзивная конституционная принадлежность гражданам характерна и для права избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право), вряд ли может вызвать какие-либо существенные возражения признание избирательных прав, являющихся одной из важнейших конституционных ценностей демократического государства [6, с. 27—37], в качестве фундаментального элемента, лежащего в основе всей концепции правового регулирования электоральных отношений.

Еще одной базовой особенностью метода избирательного права выступает его преимуществом ориентированность на закрепление действенного механизма юридического гарантирования избирательных прав¹. Об этом, в частности, свидетельствует наименование выполняющего системообра-

¹ Справедливости ради, следует признать, что правовое гарантирование нередко относят к числу особых свойств отраслевого метода конституционно-правового регулирования, обусловленных социальной функцией государства [14, с. 29].

зующую функцию законодательства о выборах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Как следует из его ст. 1 (ч. 1), главным своим предназначением он имеет определение развернутой системы мер универсального характера, направленных на создание условий для реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации. Фиксируя избирательные формулы и процедуры, в том числе с учетом особенностей их применения в рамках избирательных кампаний различного уровня и вида, упомянутый Федеральный закон (ч. 3 ст. 1) прямо нацеливает федерального и регионального законодателей на то, что федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав, дополняющие установленные им основные гарантии [17].

Говоря о содержательном наполнении метода избирательного права, важно подчеркнуть, что в концентрированном виде он наиболее осязаемо проявляется в отличительных принципах, присущих правовому регулированию электоральных отношений. Именно принципы избирательного права воплощают в себе основополагающие начала (идеи), обусловленные демократической природой выборов как конституционной основы народовластия, определяющие фундаментальные параметры правового регулирования избирательных отношений и, как следствие, несущие главную смысловую нагрузку в характеристике электорально-правового режима.

Для современной науки избирательного права России характерен самый широкий подход к выделению принципов, формирующих его юридический имидж, вследствие чего наряду с классическими принципами всеобщего свободного прямого и тайного избирательного права к ним также относятся периодичность и обязательность выборов, добровольность участия граждан в выборах, открытость и доступность выборов, альтернативность выборов и состязательность кандидатов (политических партий), допустимость различных избирательных систем, независимость избирательных комиссий (органов), подлинность выборов, территориальный принцип организации выборов и др. Все они оказывают прямое влияние на содержание

избирательного законодательства, вследствие чего отказ от любого из них или корректировка его содержания способны самым существенным образом изменить привычный формат правового обеспечения выборов. Так, в качестве иллюстрации можно представить себе, чем чреват переход от добровольного к обязательному участию российских граждан в выборах². Нет нужды доказывать, что это автоматически повлечет за собой изменения в регистрации (учете) избирателей, характере деятельности избирательных комиссий по организации голосования, юридических последствиях отказа избирателей от реализации права голоса.

Особое значение принципов избирательного права в юридическом обеспечении выборов и избирательного процесса находит подтверждение и в деятельности различных судебных органов. Проведенное Е.И. Колюшиным обстоятельное исследование судебной практики не дает оснований усомниться в том, что только опора на указанные принципы зачастую позволяет уяснить истинный смысл законодательного регулирования и соответственно определить приоритеты юридического обеспечения избирательных прав граждан [12, с. 23—34]. Это в полной мере относится и к Европейскому Суду по правам человека, и к Конституционному Суду Российской Федерации, и к Верховному Суду Российской Федерации, а также иным судам общей юрисдикции.

Еще одной важной составляющей метода правового регулирования электоральных отношений являются категории (понятия) избирательного права. В них сосредотачивается основная юридическая нагрузка используемых избирательным правом средств специфического воздействия на регулируемые отношения. Исчерпывающе полная и непротиворечивая фиксация в категориях избирательного права таких понятий, как выборы, избирательная система, выдвижение и регистрация кандидатов, информирование избирателей и предвыборная агитация, избирательные фонды и т. д., призвана обеспечить не только адекватное восприятие и понимание всего нормативного массива избирательного права, но и необходимую унификацию правоприменительной практики в электоральной сфере.

Уточняя категории избирательного права и наполняя их новым содержанием, зако-

² На целесообразность перехода к обязательному участию граждан к голосованию на выборах в литературе давно обращается внимание [10, с. 154].

нодатель способен серьезно изменять те или иные акценты правового регулирования электоральных отношений. Достаточно обратиться к модификациям, которые претерпели такие понятия, как «избирательное объединение», «недействительность выборов», «аннулирование регистрации кандидата» (при желании этот перечень может быть продолжен), чтобы понять тот потенциал, которым обладает категориальный аппарат избирательного права в арсенале средств, используемых им в целях юридического воздействия на отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов.

В этой связи остается лишь сожалеть о том, что до настоящего времени отдельные понятия избирательного права не получили своего адекватного нормативного закрепления. В той или иной степени это относится к регистрации (учету) избирателей, порядку исчисления сроков, установленных законодательством о выборах, и некоторым иным используемым избирательным правом категориальным конструкциям.

Вряд ли можно признать нормальным и тот факт, что определение отдельных понятий избирательного права выведено за его рамки и находит закрепление в законах, являющихся источниками правовых норм иной отраслевой (суботраслевой) принадлежности. В этом смысле особенно обращает на себя внимание ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой избирательная система представляет собой условия признания кандидата, кандидатов избранными, списка кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов [18]. Мало того, что подобная трактовка избирательной системы никак не стыкуется с положениями собственно избирательного законодательства, так она еще вступает в заметное противоречие с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых государств 7 октября 2002 г., определяющей избирательную систему как установленный в законах порядок выборов (ст. 1) [8].

Весьма значимым для метода правового регулирования избирательных отношений является также то, что с его помощью фиксируются юридические права и обязанности

участников электоральных отношений, производные от их роли в политическом избирательном процессе. При этом своеобразие объективного «среза» регулируемых избирательным правом отношений наличествует не только в характере и реестре электоральных прав и обязанностей их участников, но и в особых, присущих именно избирательному праву, субъектах права (избиратели, кандидаты, доверенные лица, избирательные комиссии, наблюдатели и др.).

Закрепляя тот или иной перечень действующих в сфере электорально-правового регулирования лиц, законодательство о выборах тем самым обозначает (расширяет или сужает) границы применения избирательного права, а также предопределяет параметры возможных юридических связей субъектов избирательных отношений. Так, если вспомнить об отказе законодателя от такого субъекта избирательного процесса, как избирательные блоки, то становится очевидным, что избирательное право до и после такого отказа заметным образом различает юридическое участие политических партий в реализации избирательных прав российских граждан. В этой связи вполне может быть упомянуто и сокращение круга субъектов, наделенных правом выдвижения кандидатов в депутаты и на иные выборные должности. Сейчас он представлен только гражданами, реализующими соответствующую инициативу в порядке самовыдвижения, и политическими партиями (избирательными объединениями), в то время как прежде такое право признавалось еще и за общественными объединениями и избирателями.

Немаловажно отметить и то, что посредством метода избирательного права определяются юридические формы защиты электоральных отношений, составляющие охранительный блок этой подотрасли права. При этом могут использоваться как собственные санкции избирательного права (расформирование избирательных комиссий, отмена регистрации кандидатов, признание итогов голосования или результатов выборов недействительными и др.) [9], так и привлекаться средства, находящиеся в распоряжении иных отраслей российского права.

От содержания метода избирательного права и качества его законодательного оформления во многом зависит эффект юридического воздействия на отношения, опосредующие воспроизводство государственной и муниципальной представительной власти на основе регулярно проводимых свободных, справедливых и демократичес-

ких выборов. Он призван обеспечить имеющимися в распоряжении права средствами и способами адекватное сопряжение юридических и социально-политических характеристик избирательных отношений. Являясь особым, обладающим оригинальным содержанием средством юридического воздействия на электоральные отношения, метод избира-

тельного права, по сути, красноречиво свидетельствует о том, что по своим юридическим свойствам оно вышло за рамки ординарного института конституционного права и вполне сформировалось как относительно автономная подотрасль российского права, обладающая несомненным внутренним потенциалом развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права : в 2 т. — Т. 1. — М., 1981.
2. *Алексеев С.С.* Теория права. — Харьков, 1994.
3. *Арановский К.В., Игнатенко В.В., Князев С.Д.* Избирательное право России : (понятие и основные институты). — Владивосток, 2007.
4. *Белкин А.А.* Социальное воспроизводство и государственное право. — Л., 1991.
5. *Белов С.А.* Избирательная система как правовой институт. — СПб., 2005.
6. *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России. — М., 2005.
7. *Веденеев Ю.А., Мостовицков В.Д.* Введение в избирательное право. — М., 2003.
8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. *Игнатенко В.В.* Юридическая ответственность участников выборов. — Иркутск, 2006.
10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.В. Иванченко. — М., 1999.
11. *Князев С.Д.* Современное российское избирательное право: предмет, принципы, источники. — Владивосток, 1999.
12. *Колюшин Е.И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. — М., 2010.
13. *Лебедева Ю.Н.* Субъекты избирательного права России. — Хабаровск, 2005.
14. *Мухачев И.В.* Проблемы теории российского конституционного права. — М., 1998.
15. *Постников А.Е.* Избирательное право России. — М., 1996.
16. *Пылин В.В.* Избирательное и референдумное право Российской Федерации. — СПб., 2003.
17. *Собрание законодательства Российской Федерации.* — 2002. — № 24, ст. 2253.
18. *Собрание законодательства Российской Федерации.* — 2003. — № 40, ст. 3822.
19. *Собрание законодательства Российской Федерации.* — 2009. — № 47, ст. 5709.
20. *Сорокин В.Д.* Семь лекций по административному праву. Административный процесс и административно-процессуальное право. — СПб., 1998.
21. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. — М., 1995.
22. *Штурнев А.Е.* Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. — Иркутск, 2004.
23. *Юсов С.В., Мажинская Н.Г.* Избирательное право и избирательный процесс. — Ростов н/Д., 2008.
24. *Явич Л.С.* Общая теория права. — Л., 1976.

РЕЗОЛЮТИВНАЯ ЧАСТЬ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПРАВОВОГО АКТА (ДОГОВОРА)

В статье анализируются положения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяющие содержание резолютивной части постановления Конституционного Суда по делу о нормоконтроле. Сделаны выводы о том, что практика их применения не всегда отличается необходимым единообразием, и что Конституционный Суд должен стремиться к соблюдению требований полноты и четкости соответствующих формулировок.

Ключевые слова: решения Конституционного Суда Российской Федерации; конституционное судопроизводство; конституционность правового акта.

The article explores the provisions of the Federal Constitutional Law «On the Constitutional Court of the Russian Federation» which define contents of a resolute part of a Constitutional Court ruling of the Russian Federation on the case of judicial review. It is concluded that in practice application of that provisions is not always unified and that the Constitutional Court itself must provide formulae to be complete and clear.

Key words: rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation; constitutional judicial procedure; constitutionality of legal act.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [8]¹ решения Конституционного Суда Российской Федерации в зависимости от характера и содержания разрешаемого вопроса могут иметь форму постановлений, заключений, определений либо решений (в узком смысле) (части вторая — пятая ст. 71).

Не подлежит сомнению, что все виды решений Конституционного Суда имеют большое значение для реализации его статуса как судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 1 Закона о Конституционном Суде). При этом различные виды решений Конституционного Суда не поддаются ранжированию по степени важности — некорректно говорить о том, что, например, вопрос о разъяснении ранее принятого решения Конституционного Суда менее значим по сравнению с вопросом о признании неконституционности федерального закона и более значим, чем

вопрос о персональном составе палат Конституционного Суда. Все эти вопросы одинаково важны, хотя и различаются по своему содержанию, порядку рассмотрения и разрешения и т. п.

Тем не менее, если учитывать масштаб правовых последствий, возникающих в связи с принятием различных решений Конституционного Суда, то становится очевидным особое значение его постановлений. Именно в результате принятия постановлений Конституционного Суда из правовой системы устраняются признанные неконституционными законы, иные правовые акты, а также их отдельные положения (что в конечном счете является одной из главных задач судебного конституционного контроля). Это обстоятельство позволяет считать постановление Конституционного Суда основным видом его решений.

Значимость правовых последствий принятия постановлений Конституционного Суда Российской Федерации побуждает к анализу содержания самих постановлений, поскольку именно оно является основанием и предпосылкой наступления этих последст-

¹ Далее — Закон о Конституционном Суде.

вий. Первое, что обращает на себя внимание в процессе анализа содержания постановлений Конституционного Суда, — это наличие в них положений, совершенно различных с точки зрения как характера, так и юридического значения заключенных в них сведений (реквизиты постановления Конституционного Суда, позволяющие идентифицировать его как правовой акт; констатирующие описания различных обстоятельств; доводы, аргументирующие итоговые выводы Конституционного Суда по существу дела; рекомендации в адрес правотворческих органов и т. д.). Очевидно, что введение столь неоднородных по своему содержанию правовых актов в юридический оборот возможно лишь при условии соблюдения системного подхода к их документальному изложению. Этот тезис в равной мере справедлив и для любых других судебных актов, и для любых правовых актов вообще, поскольку одним из общепризнанных требований юридической техники является логическая последовательность изложения, взаимосвязь предписаний, помещаемых в правовом акте [4, с. 112—113; 10, с. 322].

В соответствии с ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации порядок деятельности Конституционного Суда подлежит законодательному урегулированию в форме федерального конституционного закона. В связи с этим содержательные требования к решениям Конституционного Суда нашли свое отражение в Законе о Конституционном Суде, где данному вопросу посвящена ст. 75.

Обращаясь к вопросу о том, как сформулированный выше общий тезис о необходимости структурирования судебных актов реализуется в практике Конституционного Суда Российской Федерации, следует заметить, что было бы методологически неверным оценивать положения ст. 75 Закона о Конституционном Суде вне общих подходов, лежащих в основе законодательной регламентации различных форм судопроизводства. Это обусловлено тем, что Конституционный Суд наряду с другими судами входит в единую судебную систему Российской Федерации, а это — при всей специфичности судебного конституционного контроля как вида правосудия — в целом ориентирует Конституционный Суд и другие суды на то, чтобы их деятельность осуществлялась в рамках принципиально единых правил (данная идея нашла свое отражение в ст. 3 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [9]).

Действующие в Российской Федерации процессуальные кодексы предусматривают, что структурирование судебных актов осуществляется не только посредством включения в них положений, на обязательность наличия которых прямо указано в соответствующем кодексе, но и путем выделения укрупненных «блоков», из которых складывается содержание судебных актов. Различается лишь количество этих «блоков»: если Гражданский процессуальный кодекс (часть первая ст. 198) [11] и Арбитражный процессуальный кодекс (ч. 1 ст. 170) [12] указывают на обязательность наличия в решении суда (арбитражного суда) четырех частей — вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной, то в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом (часть первая ст. 303) [13] приговор суда включает три части — вводную, описательно-мотивировочную и резолютивную². Более того, выделение подобных структурных элементов юрисдикционных актов предусматривается и иными федеральными законами, регулирующими несудебную процессуальную деятельность. Так, указание на наличие резолютивной части в решении третейского суда содержится в Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» (абзац второй п. 1 ст. 32, абзац девятый п. 2 ст. 33) [15]. Резолютивная часть является обязательным элементом решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства (ч. 2 ст. 49 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции») [16].

В противоположность этой тенденции ст. 75 Закона о Конституционном Суде регулирует вопрос о содержании решений (включая постановления) Конституционного Суда, путем перечисления сведений, которые должны включаться в текст решений в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Объединения же этих сведений в более крупные структурные элементы решения Конституционного Суда названный Закон ни прямо, ни косвенно не предусматривает. Кроме того, Закон о Конституционном Суде регулирует вопрос о содержании судебных актов менее детально, чем процессуальные кодексы. В частности, в

² Единственным исключением является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 29.10 которого регулирует вопрос о содержании постановления по делу об административном правонарушении посредством перечисления сведений, которые должны быть в нем указаны [14].

Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации не только посвящаются отдельные статьи содержанию резолютивной части оправдательного (ст. 306) и обвинительного (ст. 308) приговора, но и указывается на необходимость решения в резолютивной части приговора ряда иных вопросов (ст. 309). При этом, например, перечень вопросов, разрешаемых в резолютивной части обвинительного приговора, включает в себя более десяти позиций.

На практике действие ст. 75 Закона о Конституционном Суде в ее нынешнем виде приводит к определенным затруднениям в процессе реализации решений Конституционного Суда. Наличие этих затруднений, в свою очередь, отрицательно сказывается на эффективности как отдельных решений, так и института федерального судебного конституционного контроля в целом. В частности, избранный законодателем в указанной статье подход к регулированию содержания постановлений Конституционного Суда в некотором смысле нивелирует значение их резолютивной части. Между тем это значение огромно — оно заключается в том, что именно в резолютивной части постановления закрепляются итоговые выводы Конституционного Суда по рассмотренному им делу, образующие квинтэссенцию решения. Именно резолютивная часть порождает правовые последствия, которые, согласно Конституции Российской Федерации и Закону о Конституционном Суде, наступают в связи с принятием постановления Конституционного Суда.

Такое значение резолютивной части постановления Конституционного Суда обуславливает необходимость соблюдения Конституционным Судом ряда требований (прежде всего — содержательных) при ее формулировании. Между тем в ст. 75 Закона о Конституционном Суде эти требования формулируются весьма лаконично. Пункты 10—12 части первой данной статьи предусматривают включение в текст постановления Конституционного Суда следующих сведений, которые, согласно сложившейся практике конституционного судопроизводства, составляют его резолютивную часть³:

— формулировка решения;

— указание на окончательность и обязательность решения;

— порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования.

Данные предписания частично конкретизированы в других положениях Закона о Конституционном Суде. Так, возможное содержание формулировки решения Конституционного Суда зависит от того, по какому делу оно вынесено. Соответственно, требование п. 10 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде уточняется — применительно к различным категориям дел — в части первой ст. 87, части первой ст. 91, части первой ст. 95, части первой ст. 100 и ст. 104 Закона о Конституционном Суде. Правила об окончательности и обязательности решений Конституционного Суда закреплены в ст. 6 и части первой ст. 79 этого же Закона, порядок их опубликования частично урегулирован в ст. 78, а отдельные аспекты механизма исполнения — в частях второй, третьей и четвертой ст. 79, ст. 80 и 81, частях второй, третьей, четвертой и пятой ст. 87, части второй ст. 91, части второй ст. 95, частях второй и третьей ст. 100.

Вместе с тем анализ этих законоположений без учета реальной практики их применения не позволяет увидеть и оценить все многообразие положений, которые могут включаться в резолютивную часть постановления Конституционного Суда, тем более что практика конституционного судопроизводства не стоит на месте, постоянно обогащая содержание предписаний Закона о Конституционном Суде (и подчеркивая тем самым их регулятивную недостаточность в рассматриваемой части).

Формулировка решения. Любое судебное решение содержит в себе государственно-властное предписание (велеие), наличие которого сообщает данному решению его фундаментальные свойства и способствует упорядочению общественных отношений [5, с. 13; 7, с. 33]. На тот факт, что решения Конституционного Суда в этом смысле не являются исключением, обращают внимание многие ученые, в том числе при формулировании определения понятия «решение Конституционного Суда» [3, с. 104; 6, с. 228; 47, с. 221]. При этом государственно-властное предписание (велеие) в постановлении Конституционного Суда заключено в «формулировке решения» (п. 10 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде).

Как уже отмечалось, содержание форму-

³ Следует отметить, что впервые словосочетание «резолютивная часть» было применено самим Конституционным Судом Российской Федерации в его постановлении от 23 марта 1995 г. № 1-П по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации [17]. Встречается оно и в Регламенте Конституционного Суда (п. 5 параграфа 37) [46].

лировки решения Конституционного Суда, принимаемого в форме постановления, в основном предопределяется двумя факторами: категорией дела, по итогам которого вынесено постановление, и выводами, к которым пришел Конституционный Суд по данному делу.

подавляющее большинство дел рассматривается Конституционным Судом в порядке нормоконтроля. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом о Конституционном Суде такие дела могут рассматриваться в порядке абстрактного (по обращениям государственных органов) либо конкретного (по жалобам на нарушение прав и свобод, а также по запросам судов) контроля. Содержание всех этих дел сводится к разрешению вопросов о соответствии оспариваемых правовых актов Конституции Российской Федерации (об их конституционности). В связи с этим Закон о Конституционном Суде (ст. 87, 91, 100, 104) устанавливает, что по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности законов, иных правовых актов, договоров Конституционный Суд принимает одно из следующих решений:

— о признании оспариваемого закона, иного правового акта, договора либо отдельных их положений соответствующими Конституции Российской Федерации;

— о признании оспариваемого закона, иного правового акта, договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации.

На первый взгляд, простая логика исключает какие-либо иные варианты. Тем не менее, на практике встречаются — и нередко — случаи отклонения от формального следования указанным требованиям Закона о Конституционном Суде. В частности, большое распространение получила практика издания Конституционным Судом постановлений о признании оспариваемых правовых актов не противоречащими Конституции Российской Федерации. Начало этой практике было положено в постановлении Конституционного Суда от 30 мая 1996 г. № 13-П [18], п. 1 резолютивной части которого гласит, что п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.) [19] «не противоречат Конституции Российской Федерации».

Хотя с точки зрения своих правовых последствий признание правового акта не противоречащим Конституции равнозначно признанию этого же акта соответствующим

Конституции, первая из этих формулировок не предусмотрена Законом о Конституционном Суде, что побуждает к поиску оснований для ее применения. Эти основания отнюдь не очевидны, поскольку категории «соответствие» и «непротиворечие», несмотря на кажущуюся их тождественность, различаются между собой по содержанию. Слово «соответствие» обозначает такое соотношение минимум двух (на это указывает приставка «со-») сопоставляемых между собой объектов, при котором они находятся в гармонии друг с другом, и в правовом смысле подразумевает связь различных правовых актов, регулирующих один и тот же вопрос. В противном случае, т. е. когда разные правовые акты регулируют разные — а не одни и те же — общественные отношения, вопроса об их «соответствии» или «несоответствии» не возникает. Именно поэтому в ст. 68 Закона о Конституционном Суде определено, что если в ходе заседания будет установлено, что вопрос, разрешаемый оспариваемым актом, не получил разрешения в Конституции Российской Федерации, то производство по делу подлежит прекращению (разрешить вопрос о «соответствии» оспариваемого акта Конституции, как того требуют от Конституционного Суда положения ч. 2 и 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, в данной ситуации невозможно).

Категория же «непротиворечие» имеет иной смысл и означает отсутствие противоречий, т. е. состояния полной несовместимости между сопоставляемыми объектами (в частности, между положениями различных правовых актов). Иными словами, «пара» «противоречие — непротиворечие» определяет более явную (и как следствие — более легко проверяемую) связь между правовыми актами, нежели «пара» «соответствие — несоответствие». Очевидно, однако, что непротиворечие одного правового акта другому — т. е. отсутствие полной несовместимости между ними — само по себе не может свидетельствовать о том, что между ними достигнута гармония, т. е. о том, что один из них соответствует другому.

Сказанное дает основания считать, что применение Конституционным Судом в резолютивной части его постановлений оборота «признать <оспариваемый акт> не противоречащим Конституции Российской Федерации» не только не отвечает букве Закона о Конституционном Суде, но и не согласуется с его духом, поскольку свидетельствует о суженном понимании целей конституционного судопроизводства.

На еще большей дистанции от текста Закона о Конституционном Суде находится формула итогового решения, впервые примененная Конституционным Судом в постановлении от 20 июля 1999 г. № 12-П [20]. В деле, по которому было вынесено это постановление, среди прочего рассматривался вопрос о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» [21] в целом по порядку его принятия палатами Федерального Собрания. Конституционный Суд воздержался от признания названного закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия (при одобрении в ранее принятой редакции) Государственной Думой, несмотря на имевшие место при этом нарушения. Конституционный Суд указал, что такое признание «давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых федеральных законов. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства, каковыми являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации» (абзац десятый п. 13 мотивировочной части и п. 10 резолютивной части постановления от 20 июля 1999 г. № 12-П).

Практика «воздержания» от признания оспариваемых актов неконституционными не получила широкого распространения — такой способ разрешения дела применялся Конституционным Судом с учетом упомянутого выше постановления от 20 июля 1999 г. № 12-П, лишь трижды⁴. Однако эти примеры показывают, что круг проблем, с которыми приходится сталкиваться Конституционному Суду в реальной правовой действительности, оказывается более широким, чем можно было бы предположить, исходя из набора правовых средств, предоставляемых ему Законом о Конституционном Суде.

Указание на окончательность и обязательность решения. Несмотря на простоту и лаконичность п. 11 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде, практика его применения при составлении текстов поста-

новлений Конституционного Суда достаточно интересна.

Прежде всего, вопреки прямому указанию законодателя, в постановлениях Конституционного Суда не говорится об их обязательности в общем виде. Лишь при выявлении конституционно-правового смысла проверяемых норм Конституционный Суд указывает на его общеобязательность, предваряя это указание ссылкой на ст. 6 Закона о Конституционном Суде⁵ (см., например, п. 2 резолютивной части постановления от 23 ноября 1999 г. № 16-П [24]). Кроме того, при вынесении постановлений по делам об официальном толковании Конституции Российской Федерации Конституционный Суд указывает на общеобязательность такого толкования, опираясь при этом на ст. 106 Закона о Конституционном Суде.

Вместе с тем в резолютивной части постановлений Конституционного Суда говорится не только об их окончательности, как того требует п. 11 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде, но и об иных юридических характеристиках данных актов. При этом сравнительный анализ постановлений, принимавшихся Конституционным Судом в разные годы, показал, что соответствующие формулировки в них со временем менялись. Так, в своем первом после принятия действующей Конституции Российской Федерации постановлении — от 23 марта 1995 г. № 1-П — Конституционный Суд указал, что оно «является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения» (п. 5 резолютивной части) [25]. Однако уже в постановлении от 12 апреля 1995 г. № 2-П [26] эта формула была дополнена указанием на то, что постановление действует непосредственно. В некоторых постановлениях, принимавшихся позднее, о непосредственности их действия не говорится (например, в постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П [27] сказано лишь то, что оно «является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения»). Начиная с постановления от 2 февраля 1996 г. № 4-П [28] Конституционный Суд стал включать в свои итоговые решения положения о том, что они «не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами» (правда, делается это не всегда — см., например, постановление от 10 июля

⁴ См. постановления Конституционного Суда от 27 января 2004 г. № 1-П [22] и от 5 февраля 2007 г. № 2-П [23].

⁵ Характерно, что в прочих случаях такая ссылка в постановлениях Конституционного Суда отсутствует.

2007 г. № 9-П [29]). В ряде случаев соответствующие формулировки не сопровождаются ссылками на ст. 79 Закона о Конституционном Суде (см., например, постановление от 20 апреля 1999 г. № 7-П [30]).

Порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования. Обобщение имеющейся практики свидетельствует о том, что соблюдение требований п. 12 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде с точки зрения Конституционного Суда является обязательным лишь в части указаний: 1) на порядок вступления его постановлений в силу (согласно части первой ст. 79 данного Закона все постановления Конституционного Суда вступают в силу немедленно после их провозглашения), 2) необходимость их опубликования и 3) на «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» как на издание, в котором такое опубликование должно состояться в обязательном порядке (ст. 78 Закона о Конституционном Суде). Остальные вопросы, предусмотренные указанным пунктом, включаются в резолютивную часть постановлений Конституционного Суда лишь по его усмотрению и с учетом специфики соответствующих дел.

В частности, если порядок⁶ вступления постановлений Конституционного Суда в силу императивно определен Законом о Конституционном Суде, то срок их исполнения может определяться самим Конституционным Судом с учетом специфических обстоятельств рассмотренного дела. На практике это выражается в установлении специального (удаленного в будущее) срока утраты силы теми нормами, которые признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. В этом случае момент вступления постановления Конституционного Суда в силу и момент, с которого данное постановление подлежит исполнению, не совпадают. Впервые подобный особый срок был предусмотрен постановлением Конституционного Суда от 13 июня 1996 г. № 14-П [31], в соответствии с абзацем вторым п. 1 резолютивной части которого признанная данным постановлением неконституционной часть пятая ст. 97 УПК РСФСР утрачивала силу по истечении шести месяцев с момента его провозглашения. Подход,

⁶ В данном случае — с учетом содержания части первой ст. 79 Закона о Конституционном Суде — точнее было бы говорить не о «порядке», а о «сроке» (или «моменте»).

который выработан в практике Конституционного Суда, предполагает обязательное установление особых сроков исполнения его постановления, если немедленное его исполнение создает угрозу нарушения баланса конституционно значимых интересов, стабильности правоотношений, прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина. Такая правовая позиция сформулирована в ряде решений Конституционного Суда (см., например, абзацы шестой и седьмой п. 2 мотивировочной части определения от 5 февраля 2004 г. № 78-О [1]).

Что касается вопросов о сроке и особенностях опубликования постановлений Конституционного Суда, то они решаются в целом единообразно. В официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации (такowymi признаются «Собрание законодательства Российской Федерации»⁷ и «Российская газета») опубликование в силу прямого указания ст. 78 Закона о Конституционном Суде осуществляется незамедлительно, о чем неизменно говорится и в резолютивной части постановлений Конституционного Суда. Многие постановления опубликовываются в официальных изданиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что имеет место обычно в тех случаях, когда указанные постановления принимаются по делам об оспаривании законов и иных правовых актов соответствующих субъектов Российской Феде-

⁷ Следует заметить, что в соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [32] «Собрание...» является официальным изданием, в котором публикуются решения Конституционного Суда о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов (ст. 7 и абзац шестой части первой ст. 8). Данное указание является не вполне точным, поскольку решения Конституционного Суда могут приниматься и по иным вопросам (по спорам о компетенции, по вопросам конституционности внутрифедеральных и международных договоров, подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и т. д.). Однако на практике в «Собрании...» публикуются все без исключения постановления Конституционного Суда. С другой стороны, названный Федеральный закон наделяет статусом официального издания также «Парламентскую газету», что при публикации постановлений Конституционного Суда своего отражения не находит.

рации (см., например, п. 4 постановления Конституционного Суда от 16 ноября 2004 г. № 16-П [33]), либо когда заявителями по соответствующим делам выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации (см., например, п. 8 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 4 апреля 2002 г. № 8-П, согласно которому данное постановление подлежит опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Адыгея (Адыгеи) и Республики Саха (Якутия) [34]). Такое опубликование также должно осуществляться незамедлительно.

Наиболее же сложной задачей является отграничение порядка исполнения постановлений Конституционного Суда от особенностей их исполнения (по буквальному смыслу п. 12 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде это разные вопросы). Обобщение имеющейся практики конституционного судопроизводства не позволяет выработать сколько-нибудь определенный подход к данному вопросу, поскольку аналогичные положения, включаемые в содержание постановлений Конституционного Суда на основании указанного пункта, зачастую характеризуются самим Конституционным Судом по-разному. Например, в постановлении от 30 января 2001 г. № 2-П [35] Конституционный Суд указал, что определение конкретного срока утраты силы нормы, которые были признаны им не соответствующими Конституции Российской Федерации, представляет собой установление порядка, сроков и особенностей исполнения постановления, а в постановлении от 14 июля 2005 г. № 8-П [36] — только особенностей его исполнения. Кроме того, во многих случаях п. 12 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде применялся Конституционным Судом без конкретных указаний на то, об определении каких именно аспектов исполнения его постановлений идет речь.

Пожалуй, наиболее отчетливо отмеченная неопределенность видна на примере определения Конституционного Суда от 2 ноября 2006 г. № 563-О [2]. В нем Конституционный Суд предусмотрел установление особенностей его исполнения посредством определения срока, в течение которого должно быть введено вытекающее из данного определения законодательное регулирование. Однако в определении от 4 июня 2007 г. № 439-О-О [46] Конституционный Суд указал, что данный срок был установлен в целях определения порядка исполнения определения от 2 ноября 2006 г. № 563-О. Нако-

нец, в определении от 15 января 2008 г. № 223-О-О [46] в связи с тем же самым вопросом говорится уже об установлении сроков и особенностей исполнения определения от 2 ноября 2006 г. № 563-О.

Определенное представление о том, какой смысл вкладывается в рассматриваемое положение п. 12 части первой ст. 75 Закона о Конституционном Суде, можно составить на основе обобщения реальной практики его применения. Такое обобщение показывает, что в резолютивных частях постановлений Конституционного Суда по делам о нормоконтроле предусматриваются следующие меры по исполнению этих постановлений:

1) указание на необходимость пересмотра судебных и иных правоприменительных решений по конкретным делам (см. подп. 5 п. 5 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 15 января 1998 г. № 3-П [37]);

2) оговорка о непридании постановлению Конституционного Суда обратной силы (см. абзац первый п. 3 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 22 января 2002 г. № 2-П [38]);

3) указание на нормативные положения, которые не были предметом рассмотрения Конституционного Суда в данном деле, но по своему содержанию аналогичны ему и, следовательно, не могут применяться как неконституционные (см. абзац второй п. 1 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 28 октября 1999 г. № 14-П [40]);

4) указание на нормативные положения, которые подлежат применению в связи с признанием оспариваемых предписаний не соответствующими Конституции Российской Федерации (см. абзац второй п. 4 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 2 июля 1998 г. № 20-П [41], п. 3 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 16 мая 2000 г. № 8-П [42], абзац третий п. 4.2 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 22 июня 2009 г. № 10-П [43]);

5) нормативное регулирование особых — непосредственно обусловленных содержанием соответствующего постановления Конституционного Суда — порядка и условий осуществления полномочий органами публичной власти (см. подп. 1—3 п. 5 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 15 января 1998 г. № 3-П, абзац третий п. 3 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 22 января 2002 г. № 2-П);

6) указание на необходимость осуществления законодательного и (или) иного пра-

вового регулирования, вытекающего из постановления Конституционного Суда (см. подп. 1 п. 2 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 23 марта 2000 г. № 4-П [44]), в том числе с определением срока, до наступления которого такое регулирование должно быть осуществлено (см. абзац второй п. 4 резолютивной части постановления Конституционного Суда от 28 февраля 2006 г. № 2-П [45]).

Как следует из проведенного анализа, Закон о Конституционном Суде предоставляет Конституционному Суду Российской Федерации весьма широкие возможности в плане определения содержания резолютивной части его постановлений по делам о нормоконтроле. Такое положение оправдано многообразием правовых последствий данных постановлений и необходимостью обеспечения надлежащей правовой определенности в процессе их исполнения.

Вместе с тем Конституционный Суд — как и любой суд — связан необходимостью

сообщать своим решениям определенные свойства, одним из которых является свойство исполнимости. Следовательно, формулировки резолютивной части постановления Конституционного Суда по делу о нормоконтроле — вне зависимости от содержания выводов, к которым пришел Конституционный Суд, — должны быть четкими, понятными и категоричными, а сама резолютивная часть должна содержать все положения, необходимые в силу особенностей разрешенного дела. Последнее требование является очень важным, поскольку Закон о Конституционном Суде не предусматривает возможности внесения в текст постановлений Конституционного Суда изменений содержательного характера (ст. 82 этого Закона регулирует порядок исправления редакционных и технических погрешностей в тексте решения Конституционного Суда, а ст. 83 — порядок разъяснения решения, который по определению не предполагает внесения каких бы то ни было изменений в разъясняемое решение).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2004. — № 5.
2. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2007. — № 2.
3. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.) : очерки теории и практики. — М. : Городец-издат, 2001. — 508 с.
4. *Кашанина Т.В.* Юридическая техника : учебник. — М. : Эксмо, 2007. — 512 с.
5. *Князев А.А.* Законная сила судебного решения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 196 с.
6. *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации : учеб. пособие. — М. : БЕК, 1998. — 462 с.
7. *Молодкин Н.Е.* Функции судебных актов в правовом регулировании : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 184 с.
8. О Конституционном Суде Российской Федерации (с послед. изм. и доп. от 2 июня 2009 г.) : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 13, ст. 1447; 2001. — № 7, ст. 607; № 51, ст. 4824; 2004. — № 24, ст. 2334; 2005. — № 15, ст. 1273; 2007. — № 7, ст. 829; 2009. — № 23, ст. 2754.
9. О судебной системе Российской Федерации (с послед. изм. и доп. от 27 декабря 2009 г.) : Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 1, ст. 1; 2001. — № 51, ст. 4825; 2003. — № 27, ч. 1, ст. 2698; 2005. — № 15, ст. 1274.
10. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. — М. : Норма, 2008. — 832 с.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 46, ст. 4532.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 30, ст. 3012.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 52, ч. 1, ст. 4921.
14. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1, ч. 1, ст. 1; 2005. — № 19, ст. 1752; № 40, ст. 3986; 2007. — № 41, ст. 4845.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 30, ст. 3019.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 31, ч. 1, ст. 3434.
17. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 13, ст. 1207.
18. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 23, ст. 2811.
19. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 35, ст. 3506; 1996. — № 17, ст. 1917.
20. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 30, ст. 3989.
21. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 16, ст. 1799.
22. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 5, ст. 403.
23. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 7, ст. 932.
24. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 51, ст. 6363.
25. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 13, ст. 1207.

26. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 16, ст. 1451.
27. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 45, ст. 4408.
28. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 7, ст. 701.
29. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 29, ст. 3744.
30. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 17, ст. 2205.
31. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 26, ст. 3185.
32. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 8, ст. 801; 1999. — № 43, ст. 5124.
33. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 47, ст. 4691.
34. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 15, ст. 1497.
35. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 7, ст. 700.
36. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 30, ч. 2, ст. 3199.
37. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 4, ст. 532.
38. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 6, ст. 627.
39. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 31, ст. 3998.
40. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 45, ст. 5478.
41. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 28, ст. 3393.
42. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 21, ст. 2258.
43. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 27, ст. 3383.
44. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 13, ст. 1429.
45. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 11, ст. 1230.
46. СПС «КонсультантПлюс: версияПроф».
47. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : комментарий. — М. : Юрид. лит., 1996. — 352 с.

ЦЕЛЕВЫЕ ОРИЕНТИРЫ И ЗАДАЧИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается необходимость создания системы аудита управления государственным долгом. Предлагаются критерии оценки эффективности управления государственным долгом и закрепление их в законодательстве.

Ключевые слова: государственный долг; эффективность управления государственным долгом; заимствования целевого назначения.

In the article the necessity of creation of the system of audit management for public debt is considered. Criteria of an estimation of management efficiency by public debt and their fastening in the legislation of the Russian Federation are offered.

Key words: public debt; effectiveness of public debt management; borrowing for purpose.

Как показал анализ Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годы», на предстоящие три года федеральный бюджет сформирован с дефицитом. При этом предполагается, что в 2010 г. на 23,5 % дефицит федерального бюджета будет покрываться за счет заимствований, в 2011 г. этот показатель достигнет 60,6 % и в 2012 г. — почти 50 % [8].

Как известно, осуществление заимствований в целях покрытия бюджетного дефицита влечет возникновение государственного долга. Государственный долг в той или иной степени затрагивает все страны: и промышленно развитые, и развивающиеся, и слаборазвитые.

Стратегии, связанные с управлением государственным долгом, могут стать неадекватными в ситуации столкновения с проблемами законодательного регулирования публичных заимствований и послужить толчком для наступления бюджетного, финансового и экономического кризиса. Развивающийся в настоящее время мировой финансовый кризис оказывает дополнительное негативное воздействие на внешний и внутренний долг российского государства, делает уязвимой реализуемую Минфином России стратегию государственного долга, что, в свою очередь, может серьезно подорвать финансовый суверенитет. Для поддер-

жания финансовой стабильности государства необходимы не только законодательство, регулирующие вопросы публичных заимствований, и органы исполнительной власти, реализующие требования этих правовых норм, но и система действенного финансового контроля и аудита эффективности состояния государственного долга и управления им.

Современный этап развития российского государства характеризуется постановкой масштабных общенациональных социально-экономических задач, решение которых должно осуществляться на основе качественных преобразований и повышения эффективности деятельности государства в различных сферах экономики. Основой формирования и исполнения бюджетов всех уровней должны стать четко заданные цели проводимой государством политики и ожидаемые результаты их достижения [6; 9; 10]. Целевой критерий должен быть присущ и деятельности государства в сфере привлечения займов и управления государственным долгом.

Начавшийся в России переход организации бюджетного процесса на принципы результативности использования бюджетных средств требует создания адекватных механизмов государственного финансового

контроля, позволяющих определять степень достижения запланированных социально-экономических результатов [3]. Такие механизмы содержит аудит эффективности использования бюджетных средств, широко применяемый в государственном финансовом контроле зарубежных стран в течение последних десятилетий. Мировой опыт свидетельствует, что применение аудита эффективности оказывает существенное влияние на качество принятия и исполнения органами исполнительной власти решений в сфере управления государственными финансами, а также способствует повышению ответственности, прозрачности и подотчетности в их деятельности.

Несмотря на имеющиеся в тех или иных странах различия в формах осуществления этого контроля, сегодня сформировалась общепринятая концепция аудита эффективности, суть которой состоит в проведении анализа деятельности органов исполнительной власти и бюджетных организаций в целях определения экономичности, продуктивности и результативности использования ими бюджетных средств, полученных для выполнения возложенных функций, обязанностей или решения поставленных задач [11].

Согласно п. 2.1 Стандарта финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» [5] аудит эффективности представляет собой тип финансового контроля, осуществляемого посредством проведения контрольного мероприятия, целями которого является определение эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми организациями и учреждениями для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

Система аудита эффективности представляет собой оценку экономичности, результативности и действенности использования государственных ресурсов при выполнении органами исполнительной власти и получателями бюджетных средств поставленных перед ними задач.

Следует отметить, что в условиях действующего правового регулирования отношений в сфере государственного долга Минфином России осуществляется значительная работа по оптимизации управления государственным долгом: достигнуты цели долговой политики; созданы и внедрены процедуры и

технологии бюджетного процесса, соответствующие международным стандартам; обеспечена долговая устойчивость; оптимизированы показатели структуры государственного долга; гарантирован статус государства как заемщика; развивается внутренний рынок государственных ценных бумаг; достигнута сбалансированность федерального бюджета при минимальной стоимости обслуживания государственного долга, выраженного в ценных бумагах.

В то же время в сфере правового регулирования процессов управления государственным долгом остаются нерешенные проблемы, которые в силу особой политико-социальной значимости государственного долга требуют незамедлительного и адекватного решения. К числу нерешенных проблем относятся отдельные пробелы бюджетного законодательства, препятствующие осуществлению Счетной палатой Российской Федерации аудита эффективности состояния государственного долга и управления им.

Одной из основных проблем проведения аудита эффективности состояния государственного долга и управления им является отсутствие законодательно закрепленных целей осуществления государственных заимствований. Рассмотрим этот вопрос на примере управления государственным долгом, выраженным в ценных бумагах.

Основными документами, устанавливающими целевые ориентиры и задачи управления государственным долгом в Российской Федерации, являются ежегодно разрабатываемые Минфином России Основные направления долговой политики на (среднесрочную) трехлетнюю перспективу [13].

В отношении государственных ценных бумаг Основные цели и задачи долговой политики на среднесрочную перспективу не содержат конкретных целей и направлений использования привлекаемых заимствований, срочности и структуры обязательств, критериев оценки достижений целей и задач долговой политики. Это осложняет задачу определения принципов, на основании которых может быть проведена корректная оценка эффективности проведенных отдельных операций и управления государственным долгом, выраженным в ценных бумагах, в целом. Кроме того, отсутствие долговой политики государства на долгосрочную перспективу вносит элемент неопределенности для участников рынка государст-

венных ценных бумаг и потенциальных инвесторов и тем самым сдерживает развитие этого рынка.

В настоящее время эффективность операций с государственными ценными бумагами рассматривается Минфином России в основном с точки зрения необходимости исполнения бюджетных обязательств, а также достижения целей и выполнения задач Основных направлений долговой политики. При этом сам результат этих операций во многом обусловлен проводимой денежно-кредитной политикой, внутренней и внешней экономической конъюнктурой. В Основных направлениях долговой политики на 2008—2010 годы есть положения о целесообразности определения критериев оценки эффективности управления государственным долгом, определения необходимости применения критериальных подходов к оценке эффективности проведения операций с государственными ценными бумагами при управлении государственным долгом в целом и оценке эффективности этого управления.

Необходимо учитывать, что система эффективного управления государственными финансами включает в себя также соответствующий механизм управления государственным долгом и, в частности, целевые ориентиры — показатели, позволяющие реально оценить эффективность такого управления, своевременно выявить проблемы и выработать пути их решения.

Критерии оценки эффективности как качественные и/или количественные характеристики некой «нормативной модели» организации деятельности проверяемого объекта по использованию государственных средств показывают, что должно быть в проверяемой сфере и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств. При этом количество критериев оценки эффективности и сочетание их количественных и качественных, относительных и динамических значений в каждом аудите эффективности могут быть различными в зависимости от особенностей проверяемой сферы использования государственных средств. Важно только, чтобы они были объективными и достаточными для формирования обоснованных заключений и выводов по результатам аудита эффективности в соответствии с поставленными целями [7, с. 116—129].

Необходимо отметить, что ежегодно с 2006 г. Основные направления долговой по-

литики предусматривают необходимость определения критериев эффективности управления государственным долгом. Примечательно, что в Основных направлениях долговой политики на 2008—2010 годы отражена целесообразность определения критериев оценки эффективности управления государственным долгом. Однако до настоящего времени целостная система оценки эффективности управления государственным долгом не сформирована и, как следствие, не закреплена на уровне нормативного правового акта.

Вместе с тем Минфином России в процессе регулирования, а Счетной палатой в процессе контроля используются принципы критериальной оценки эффективности операций с государственными ценными бумагами, применяются отдельные показатели, характеризующие достижение основных целей и задач долговой политики при проведении операций с государственными ценными бумагами.

Оценка эффективности операций с государственными ценными бумагами осуществляется с позиций достижения целей и выполнения задач Основных направлений долговой политики. Целевые значения по отдельным показателям отражаются в ежегодных докладах Минфина России о результатах и основных направлениях деятельности «Оптимизация управления государственным долгом и финансовыми активами» [4]. Так, в ходе оценки достижения целей и выполнения задач основных направлений долговой политики и управления государственным долгом Минфин России использует такие показатели, как:

- государственный долг в процентах к ВВП;
- отношение объема ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте, к объему государственного долга;
- доля государственных ценных бумаг в общем объеме государственного долга;
- доля государственных ценных бумаг, номинированных в валюте Российской Федерации, в объеме государственного долга;
- доля долгосрочных государственных ценных бумаг в общем объеме государственного внутреннего долга, выраженного в государственных ценных бумагах;
- капитализация торгуемой части государственных ценных бумаг, номинированных в валюте Российской Федерации;
- дюрация рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, но-

минированных в валюте Российской Федерации;

— изменение объема государственных ценных бумаг по номинальной стоимости;

— изменение объема торгуемых государственных ценных бумаг, номинированных в валюте Российской Федерации, по номинальной стоимости;

— доля торгуемой части государственного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга, выраженного в ценных бумагах, как показатель рыночной составляющей государственного долга;

— данные по количеству агентов на рынке государственных ценных бумаг;

— изменение объема специализированных государственных ценных бумаг, выпущенных для коллективных инвестиций (ГСО);

— доля расходов на обслуживание государственного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в расходах федерального бюджета.

Существующие в зарубежных странах модели проведения аудита эффективности управления государственным долгом отличаются, в основном, лишь характером постановки задач и акцентами на те или иные аспекты определения эффективности использования бюджетных средств (экономичность, продуктивность, результативность), а также составом объектов проверки, обусловленным особенностями национального законодательства в сфере кредитных отношений [2; 13].

В настоящее время во многих странах все больше внимания уделяется анализу результатов функционирования различных сфер общественного сектора, ответственность за которые возложена на соответствующие государственные органы, и определению совокупного эффекта использования бюджетных средств для общества.

Анализ зарубежного опыта деятельности высших органов финансового контроля показал, что в настоящее время Минфином России не регламентируются и не используются показатели, характеризующие:

— риски конфликта интересов у агентов, а также степень концентрации (монополизации) рынка и причины их возникновения;

— долю государственных ценных бумаг, находящихся у нерезидентов, как показатель, способный влиять на долговую устойчивость;

— объем находящихся у нерезидентов государственных ценных бумаг, номинированных в национальной валюте, как показатель степени участия нерезидентов в развитии национального рынка ценных бумаг;

— степень оптимизации графика погашения государственных ценных бумаг;

— эффективность использования ценных бумаг с точки зрения обеспечения реальной сохранности средств пенсионных накоплений граждан, размещенных в государственные ценные бумаги.

Анализ применяемых в настоящее время показателей оценки эффективности управления государственным долгом при осуществлении долговой политики, а также оценки эффективности отдельных операций с ценными бумагами показал, что состав применяемых в этих целях показателей не полон, эти показатели зачастую носят разобщенный и фрагментарный характер и поэтому не позволяют комплексно оценивать эффективность операций с государственными ценными бумагами в целом и эффективность отдельных операций с государственными ценными бумагами в частности. При этом большинство показателей не имеют нормативных пороговых значений [1, с. 193—203].

Безусловно, создание исчерпывающей системы критериев оценки эффективности управления государственным долгом, выраженным в ценных бумагах, является крайне сложной задачей, что обусловлено нестабильностью правового регулирования отношений в сфере государственного долга, постоянно меняющимися условиями погашения государственных ценных бумаг, появлением новых видов государственных ценных бумаг, слабопрогнозируемой динамикой целей и приоритетов долговой политики и др. Названные обстоятельства отрицательно влияют на возможность выработки критериев эффективности управления государственным долгом и оптимальности операций с долговыми обязательствами. При этом затрудняется работа Счетной палаты Российской Федерации по проведению аудита эффективности состояния государственного долга Российской Федерации.

В целях формирования критериальных подходов к оценке эффективности операций Минфина России с государственными ценными бумагами необходимо учитывать как положительные результаты проведения операций с государственными ценными

бумагами, так и имеющие место определенные недостатки и проблемные вопросы. На наш взгляд, в основу критериев эффективности управления государственным долгом следует положить индикаторы, позволяющие достаточно полно оценить как результаты самих операций, так и выявить проблемные вопросы управления государственным долгом. Такими показателями, например, могут быть:

— оптимальность структуры портфеля долговых обязательств при выпуске долговых инструментов в части государственных ценных бумаг;

— доходность по государственным ценным бумагам, превышающая, как правило, уровень инфляции;

— эффективность от снятия ограничений на участие нерезидентов в операциях с государственными ценными бумагами, номинированными в национальной валюте. Следует отметить, что в случае неблагоприятной экономической конъюнктуры, участие нерезидентов в государственных кредитных правоотношениях может стать дестабилизирующим фактором в финансовой сфере, что повлечет необходимость оценки изменения объемов долговых обязательств перед нерезидентами;

— целесообразность наделения агентскими функциями организаций на рынке государственных ценных бумаг с целью предотвращения конфликта интересов¹.

Безусловно, предложенные индикаторы должны быть скорректированы и дополнены на основе совместной практической и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты Российской Федерации, Минфина России, Банка России и других органов государства, участвующих в правоотношениях в сфере государственно-долгового.

В настоящее время оперативное управ-

ление государственным долгом носит достаточно ограниченный характер и осуществляется в условиях отсутствия соответствующего нормативного правового акта, определяющего порядок, цели и задачи управления государственным долгом Российской Федерации. Необходимость правового установления такого порядка вытекает из содержания п. 5.3.14 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

Актуальной проблемой долговой политики в условиях антикризисного управления бюджетными средствами является осуществление заимствований, соответствующих потребностям государства и учитывающих его ресурсные возможности. Представляется, что на современном этапе развития российской экономики существует необходимость перехода от заимствований на рынке государственных ценных бумаг, не имеющих целевого характера, к заимствованиям целевого назначения. Такими займами могут быть, например, займы рефинансирования долга, займы для обеспечения особо значимых социальных программ и т. п. Кроме того, в целях аудирования эффективности использования средств, полученных от размещения государственных ценных бумаг, а также выявления целесообразности самих заимствований, в бюджетном законодательстве следует закрепить цели долговой политики государства.

Таким образом, аудит эффективности состояния государственного долга и управления им, с одной стороны, является следствием закономерного процесса развития финансовой системы государства, а с другой — одним из факторов, способствующих ее реформированию в целях повышения эффективности управления государственными финансами.

¹ В настоящее время функции агента на рынке ГКО-ОФЗ осуществляет Банк России, что повышает оперативность координации действий Минфина России и Банка России при осуществлении мероприятий в рамках проведения долговой политики и денежно-кредитной политики. Вместе с тем при проведении Банком России операций с ГКО-ОФЗ возможно возникновение конфликта интересов вследствие наличия у Банка России собственного портфеля государственных ценных бумаг.

Практически аналогичная ситуация может складываться и в отношении Внешэкономбанка, выпол-

няющего агентские функции по государственным ценным бумагам, номинированными в иностранной валюте, и Сбербанка России — агента по ГСО и отдельным долговым обязательствам перед населением.

Кроме того, следует учитывать, что государственные ценные бумаги используются Банком России и при проведении денежно-кредитной политики, что требует наличия соответствующих критериев эффективности данного использования с точки зрения его влияния на формирование государственного долга.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Горегляд С.П.* Аналитическая записка по вопросу определения критериальных подходов к оценке эффективности операций Министерства финансов Российской Федерации с государственными ценными бумагами Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2008. — № 12.
2. *Князева Н.В.* Зарубежный опыт и российская практика аудита. — М., 2006.
3. *Нестеренко Т.Г.* Бюджет—2010: выбор целей // Рос. газ. — 2009. — 24 нояб.
4. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: www.mf.gov.ru
5. Проведение аудита эффективности использования государственных средств. Утв. решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 июня .2009 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. *Рябухин С., Климантов С.* Аудит эффективности государственного сектора экономики : курс лекций. — 2-е изд., доп. — М., 2006.
7. *Саунин А.Н.* Аудит эффективности использования государственных средств: вопросы теории и практики. — М., 2005.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 49, ч. 1—2, ст. 5869.
9. *Смородинов В.В.* Формирование системы аудита эффективности использования бюджетных средств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Орел, 2006.
10. *Степашин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. — М., 2007.
11. *Степашин С.В.* О роли высших органов финансового контроля в разработке и использовании ключевых национальных показателей и развитии аудита эффективности в государствах — участниках СНГ // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2008. — № 9. — С. 3—9.
12. Government Auditing Standards. 1994 Revision. (Yellow book). United States General Accounting Office. —1994. — June.
13. URL: www.government.gov.ru

ОБЩЕПРИЗНАННЫЕ НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ¹

В статье рассматриваются теоретико-правовые аспекты юридической категории «общепризнанные принципы и нормы международного права», анализируются вопросы соотношения понятий принципы и нормы права, предлагаются теоретико-правовые подходы к определению правовой системы, обосновываются методы применения общепризнанных принципов международного права в судебной практике.

Ключевые слова: общепризнанные принципы международного права; правовая система; международные договоры; нормы и принципы права.

The article formulates theoretical and legal aspects of the legal category «universally recognized principles and norms of international law». Issues of correlation of such notions as principles and norms of law are analyzed, theoretical and legal approaches to the definition of the legal system, methods of application of universally recognized principles of international law in judicial practice are proved.

Key words: universally recognized principles of international law; legal system; international agreements; norms and principles of law.

Закрепление на конституционном уровне положения о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью российской правовой системы, стало, безусловно, прогрессивным шагом в решении вопроса о соотношении международного и национального права. Однако любая законодательная, тем более конституционная, новелла требует всестороннего научного анализа и очень осторожного применения. Ю.А. Тихомиров справедливо заметил, что «..проблема соотношения международного и внутреннего права «приписана» пока к сфере науки международного права... Вместе с тем огорчительно почти полное отсутствие данной проблематики в рамках работ по теории права и государства, равно как и слабое внимание к ней отраслевых юридических наук» [18, с. 3—4]. Несмотря на то, что исследованием общепризнанных норм международного права занимаются, прежде всего, юристы-международники и конституционалисты, эта правовая категория нуждается в изучении со стороны теоретиков права.

1. В отечественной правовой науке до сих пор однозначно не решен вопрос разграничения понятий «принципы» и «нормы» права, в том числе международного.

Г.И. Тункин отмечает, что доктрина международного права и практика государств исходят из того, что принципами международного права являются нормы, отличающиеся от других норм международного права только тем, что они имеют, как правило, более общий характер и затрагивают главные вопросы международных отношений, а четкого разграничения между принципами и нормами не существует [11, с. 74].

Т.Н. Нешатаева полагает, что общепризнанные принципы — это те же нормы, только они обладают высшей юридической силой, отклонение от них в практике отдельных государств недопустимо, это императивные международные нормы характера *jus cogens* [13, с. 72, 107].

Б.Л. Зимненко также считает, что «при формулировании понятий «общепризнанный принцип международного права» и «общепризнанная норма международного права» следует... исходить из той предпосылки, что понятие «общепризнанная норма» обладает родовым характером, а «общепризнанный принцип» — видовым» [5, с. 212].

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 08-03-00011а.

Безусловно, принципы права, в том числе международного, по сравнению с другими нормами обладают определенными особенностями, но в целом, по справедливому замечанию В.А. Толстика, «норма-принцип — это одна из разновидностей норм права и не более того» [19, с. 16]. Аналогичную точку зрения высказывал и П.Е. Недбайло, считавший, что принципы права «по своей юридической природе и сущности представляют собой нормы права, но лишь с более общим и принципиальным содержанием» [12, с. 386].

С учетом того, что принципы — это те же нормы, просто более общего характера, в конституциях ряда стран используется исключительно категория «общепризнанные нормы международного права» (ФРГ, Греция, Испания, Италия). В Конституции Российской Федерации упоминается лишь об общепризнанных нормах международного права (ст. 63, 67). Исходя из этого можно сделать вывод, что законодатель эти правовые категории разграничивает, ставя перед правовой доктриной проблему дифференциации «принципов» и «норм» права и особенностей их правоприменения [7; 8].

2. В ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации в одном ряду названы и «общепризнанные нормы международного права», и «международные договоры Российской Федерации», тогда как первые являются правовыми нормами, а вторые — источниками права. Более того, большинство общепризнанных норм содержатся в международных договорах. На наш взгляд, подобный ряд терминов противоречит правилам юридической техники и именно со стороны теоретиков права должен быть подвергнут обоснованной критике.

В международно-правовой литературе высказано мнение о том, что общепризнанные нормы облечены в обычно-правовую форму: «В Конституции РФ международно-правовой обычай закреплен в следующем определении «общепризнанные принципы и нормы международного характера» [13, с. 49]. В таком случае конституционную формулировку следовало бы уточнить, указав, что частью правовой системы Российской Федерации являются международно-правовые обычаи, содержащие общепризнанные нормы, и международные договоры.

В связи со сказанным интересно отметить, что в конституциях большинства зарубежных государств, за исключением, пожалуй, некоторых стран — членов СНГ, общепризнанные нормы международного права и международные договоры не упоминаются в

одном терминологическом ряду (Германия, Австрия, Греция, Италия, Македония и др.).

3. Согласно Конституции Российской Федерации международные нормы провозглашены частью правовой системы. При этом в теории права отсутствует единый научный подход к понятию «правовая система», к соотношению категорий «правовая система», «законодательство», «право», к характеристике правовых последствий включения международно-правовых норм в каждое из этих правовых явлений. Термин «законодательство» как совокупность принимаемых компетентными органами нормативно-правовых актов имеет исключительно национальное происхождение и природу. В ряде стран нормы международного права, согласно конституции, включены в законодательство (Украина, Испания).

В строго юридическом смысле общепризнанные принципы и нормы международного права не могут быть частью законодательства, поскольку последнее — явление сугубо внутригосударственное. У этих правовых явлений различны происхождение, субъекты принятия, юридическая природа, внутренняя структура. Можно сказать, что общепризнанные принципы и нормы международного права слишком инородное тело для национального законодательства, чтобы быть способным стать его частью. Однако теоретиками права высказывались и иные мнения [6, с. 107].

В некоторых государствах общепризнанные принципы и нормы международного права признаются частью права страны (ФРГ, Греция, Болгария).

Несмотря на то, что большинство российских юристов положительно оценивают конституционное положение о включении общепризнанных норм международного права именно в правовую систему, многие из них отмечают, что сам термин «правовая система» нуждается в серьезном теоретическом изучении. Исследование понятия «правовая система» в отечественной правовой науке дало возможность В.В. Сорокину сделать следующий вывод: «Представления правоведов о характере и объеме этого понятия нередко диаметрально противоположны, что свидетельствует о поверхностной разработке категории правовой системы в юридической науке» [16, с. 4].

В литературе предлагаются различные наборы элементов правовой системы (от позитивного права, юридической практики, правовой идеологии — до законности, юридических учреждений и субъектов права), а

четкие критерии их выделения отсутствуют [1, с. 65; 2, с. 47; 4, с. 303; 10, с. 94; 16, с. 13; 17, с. 412]. Но практически все исследователи понятия правовой системы в качестве одного из ее компонентов выделяют позитивное право (право, действующее в государстве). Нормы международного права как юридические нормы входят именно в этот компонент — позитивное право государства, поскольку входят в другие компоненты (юридические учреждения, субъекты права, идеология) они объективно не могут.

Позитивное право не следует отождествлять с внутренним законодательством. Право как часть правовой системы — это применяемое и действующее в государстве право (внутригосударственное, международное, зарубежное), тогда как законодательство (в широком смысле) — это только внутригосударственное право.

Именно из такого взгляда на позитивное право как элемента правовой системы исходят и российские суды. Так, Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате Российской Федерации неоднократно отмечал, что ратифицированные международные договоры являются частью национального российского права [15, с. 14, 232—233]. И этот подход имеет важное практическое значение. Стороны внешнеэкономической сделки, избирая в тексте договора в качестве применимого российское право, должны знать, включаются ли в него общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

При этом, на наш взгляд, включение на конституционном уровне общепризнанных норм международного права, как и международных договоров Российской Федерации, в российскую правовую систему также можно признать обоснованным. Такая формулировка оказывает положительное влияние на использование этой категории и в других компонентах правовой системы (правотворчество, юридические учреждения, правовая идеология, юридическая практика и др.). Общепризнанные принципы и нормы международного права, безусловно, должны использоваться национальным законодателем в процессе правотворчества и государственными органами (юридическими учреждениями) при осуществлении своих функций. Кроме того, они должны стать элементом правовой идеологии и правосознания российских граждан и применяться при реализации права в сфере юридической практики.

Однако методологические подходы к об-

щепризнанным принципам и нормам международного права как части права и как части, например, правовой идеологии, будут различны. Когда исследуются вопросы юридической природы, формальных источников закрепления, юридической силы, иерархического положения общепризнанных принципов и норм международного права, необходимо рассматривать их как составную часть позитивного права (как одного из элементов национальной правовой системы), действующего в России.

4. Включение общепризнанных принципов международного права в нормативный компонент российской правовой системы с неизбежностью влечет постановку вопроса о юридической силе указанных норм, об их действии при противоречии с национальными нормами права. В Конституции Российской Федерации разрешен вопрос только о коллизии между российскими законами и международными договорами Российской Федерации (в пользу последних). В связи с этим вопрос об иерархическом положении общепризнанных норм, содержащихся в международных договорах, можно считать разрешенным, тогда как этот вопрос в отношении обычно-правовых общепризнанных норм до сих пор открыт. Думается, что общепризнанные нормы международного права, независимо от формального источника их закрепления, должны обладать приоритетом над национальными нормами права. Иной подход может привести к нарушению Россией своих внешних обязательств, поскольку в международном праве юридическая сила и договоров, и обычаев одинакова.

5. Одной из актуальных проблем продолжают оставаться и вопросы использования общепризнанных принципов и норм международного права российскими судами. В отечественной правовой доктрине практически не исследованы методологические аспекты применения этих норм. Особенно остро проблема применения общепризнанных принципов и норм международного права стоит при регулировании отношений с участием субъектов внутреннего права. Ведь важно помнить, что «будучи включенными Конституцией Российской Федерации в правовую систему страны, нормы международного права обретают способность регулировать внутригосударственные отношения» [3, с. 99].

При этом нормы международного и национального права продолжают оставаться нормами разносистемных источников, подлежащих одновременному применению. Анализ материалов практики показал, что

российские правоприменители нередко затрудняются в определении оснований, методов и целей использования общепризнанных норм международного права при разрешении гражданских и уголовных дел. Еще в 2003 г. Генеральный директор Совета Европы по правам человека П.-А. Амбер справедливо заметил: «...хотя в Российской Федерации и признаются нормы международного права, на практике они применяются крайне редко» [14, с. 155]. К сожалению, приходится констатировать, что это утверждение не потеряло своей актуальности и сегодня.

Для правильного применения общепризнанных принципов и норм международного права необходимо разработать теоретические подходы к их использованию. Другими словами, и доктрина должна ответить на вопросы: когда (основание), зачем (цель) и как (метод) применять эти нормы?

Можно выделить следующие случаи применения общепризнанных норм международного права.

Во-первых, потребность в использовании общепризнанных норм международного права может возникнуть, когда один и тот же вопрос в целом одинаково регулируется и российским законодательством, и общепризнанными нормами международного права. В этих случаях норма российского права и соответствующая норма или принцип международного права действуют совместно, а суды вполне оправданно используют формулировку «положения закона *корреспондируют* общепризнанным принципам и нормам международного права».

Во-вторых, необходимость обращения к

общепризнанным нормам международного права возникает, если общественное отношение не урегулировано нормами российского права, но регламентировано общепризнанными нормами международного права. Задача, стоящая в этом случае перед правоприменителем, заключается в преодолении пробела в национальном законодательстве. Здесь общепризнанные принципы и нормы международного права действуют *самостоятельно*, не совместно и не вместо норм российского права, поскольку последние вообще отсутствуют.

В-третьих, общепризнанные принципы и нормы международного права могут применяться судами в случае противоречия им норм российского права. Цель такого использования — преодоление юридической коллизии. При этом общепризнанные принципы и нормы международного права применяются вместо норм национального права. Здесь можно говорить о приоритетном применении норм международного права *вместо* норм внутреннего права при их несоответствии [9, с. 134].

В-четвертых, использование общепризнанных принципов и норм международного права возможно при необходимости выяснить смысл и значение нормы российского законодательства, когда они неясны. Цель обращения к общепризнанным принципам и нормам международного права в этих случаях — дать юридическое толкование правовой нормы, разъяснить ее смысл. При толковании общепризнанные принципы и нормы международного права и нормы национального законодательства применяются *вместе* «*во взаимосвязи*».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. — М. : ТК Велби; Проспект, 2008. С. 65.
2. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия : опыт комплексного исследования. — М. : Статут, 1999.
3. Бабай А.Н., Тимошенко В.С. Роль общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе России // Закон. — 2006. — № 11.
4. Вишнеvский А.Ф. и др. Общая теория права : учеб. пособие. — Минск : Амафья, 2004.
5. Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. — М. : РАП; Статут, 2006.
6. Интервью с авторами Конституции РФ по вопросу применения норм международных права // Марино И. Президент и Основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. — М. : Алми, 2006.
7. Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права. — М. : Спарк, 2006.
8. Кузнецова О.А. Соотношение понятий общепризнанные «принципы» и «нормы» международного права // Международное публичное и частное право. — 2009. — № 3 (48).
9. Лукьянова Е.Г., Балытников В.В. Процессы глобализации в сфере правоприменения в России // Журн. рос. права. — 2006. — № 6.

10. *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. — Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004.
11. *Международное право* : учебник / под ред. Г.И. Тункина. — М. : Юрид. лит., 1994.
12. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. — М. : Юрид. лит., 1960.
13. *Нешатаева Т.Н.* Международное частное право и международный гражданский процесс : учеб. курс в 3 ч. Ч. 1. — М. : Городец, 2004.
14. *Нормам международного права — единое толкование* : репортаж с Пленума Верховного суда РФ // Журн. рос. права. — 2003. — № 12.
15. *Розенберг М.* Арбитражная практика за 1996—1997гг. — М. : Статут, 1998.
16. *Сорокин В.В.* К понятию правовой системы // Правоведение. — 2003. — № 2.
17. *Теория государства и права* : учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. — М. : Норма, 2008.
18. *Тихомиров Ю.А.* Глобализация: проблема соотношения внутреннего и международного права // Журн. рос. права. — 2002. — № 11.
19. *Толстик В.А.* Общеизвестные принципы и нормы международного права в правовой системе России // Журн. рос. права. — 2000. — № 8.

«ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ имени М.М. СПЕРАНСКОГО»

Издается с июля 2009 года



Научный журнал учрежден решением ученого совета Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» и выходит один раз в два месяца. Актуальность «Вестника...» в полной мере подтверждается опытом работы Института.

Исследования его сотрудников, публикуемые в журнале, имеют не только сугубо практическое, но и научно-теоретическое значение.

С учетом содержания и характера деятельности Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского в «Вестнике...» представлен ряд рубрик, среди которых — «Теория права», «Конституционное (уставное) регулирование в субъектах Российской Федерации», «Государственное строительство и местное самоуправление», «Социальная политика и региональное законодательство» и др.

Под рубрикой «Правовая аналитика» публикуются материалы прикладных исследований — правовые справки, аналитические записки и т. п. Наиболее интересные экспертные заключения, подготовленные Институтом, размещаются в рубрике «Правовая экспертиза». Тексты разработанных Институтом модельных законов субъектов Российской Федерации и модельных муниципальных правовых актов составляют содержание рубрики «Модельное правотворчество». Новости научной жизни освещаются в разделе «Диссертационный совет».

Электронная версия журнала размещена на сайте Института www.izpi.ru.

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ (X—XX вв.)

В статье рассматриваются основные тенденции развития русского гражданского законодательства в период с X по XX в., анализируется с формально-юридической стороны эволюция нормативно-правового регулирования гражданских отношений. Выделено четыре важнейших этапа развития российского гражданского законодательства — этап децентрализованного регулирования, этап поляризованного регулирования, этап систематизации и этап кодификации.

Ключевые слова: история права; история законодательства; история гражданского законодательства; русское гражданское право; систематизация; источники права

The article represents the main trends of the development of Russian civil legislation from X to XX centuries. Evolution of regulatory civil relations from the formal-legal aspect is analyzed. Four main stages of the development of Russian civil legislation are discovered, among which: the stage of decentralized regulation, the stage of polarized regulation, the stage of systematization and the stage of codification.

Key words: history of law; history of legislation; history of civil legislation; Russian civil law; systematization; sources of law.

История развития российского права представляет несомненный интерес. Множество исследований, проведенных юристами, историками и представителями иных наук, непосредственно или в определенной мере затрагивают исторический аспект развития российского права. Правда, иногда в качестве истории права подается исключительно история нормативно-правового регулирования, а за пределами исследования остаются отношения, которые упорядочены с помощью обычаев, прецедента и иных регуляторов. В связи с этим необходимо различать историю права и историю законодательства России.

История законодательства России составляет немаловажную часть истории права. Она воплощена в наиболее формализованных источниках — нормативных правовых актах. Следует отметить, что применительно к ранним этапам развития права использование термина «нормативный правовой акт» связано с определенными допущениями и оговорками.

Писанные акты Древнерусского государства по субъектам аналогичны современным нормативным правовым актам, поскольку исходят от князя или иной власти территории, обладающей верховенством при решении определенного круга вопросов. Однако по формальным признакам они отличаются от нормативных юридических актов. Во-первых, для актов князя или веча не имеет особого значения процедура их принятия и

реквизиты. Во-вторых, отсутствует градация данных актов по юридической силе. В-третьих, принятие акта по определенному вопросу не исключает неоднократного повторения акта с аналогичным (или противоположным) содержанием другим законодателем. В-четвертых, содержание акта не является константой. Подтверждение этому — наличие нескольких редакций Русской Правды и наиболее известных княжеских уставов.

Если учесть эти особенности древних актов, их вполне можно рассматривать как прообраз современного законодательства.

Законодательство, регулирующее важнейшие отрасли права — государственное, уголовное, гражданское и др., можно рассматривать как с точки зрения его содержания, так и с точки зрения развития его форм. Первый аспект чаще всего является предметом исследований. Но и второй аспект, как представляется, имеет не меньше оснований быть изученным, нежели содержательная сторона законодательства.

В данной статье исследованы закономерности развития внешней формы российских законов на примере истории гражданского законодательства.

История гражданского законодательства как развитие его формальной стороны хронологически не совпадает с историей гражданского права. Представляется, что граж-

данское законодательство в России прошло четыре этапа развития.

I этап — X—XV вв. — децентрализованное гражданское законодательство. Этот этап охватывает два периода развития русского государства — Древнерусское государство и период удельного государства.

Древнейший период (X—начало XII в.) характеризуется формированием единого государства (Киевская Русь) и его важнейших институтов. Но на данном этапе все еще играют заметную роль племенные границы, а княжеская власть не имеет всеохватывающего и авторитарного характера. Дробление Руси на земли-уделы (XII—XV вв.) ослабило авторитет и власть князя русского как правителя некогда единого государства. Эти черты государства неизбежно сказались на правовой политике.

Данный этап развития русского права характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, законодательство, даже в своем первоначальном виде, не имеет приоритета по отношению к иным источникам права — обычаю, договору и др. Княжеские уставы являются одним из регуляторов общественных отношений, которые, как правило, имеют ограниченную сферу действия и принимаются с целью либо восполнить, либо изменить сложившиеся правила.

Во-вторых, именно на данном этапе акты властей более всего отличаются от современных нормативных правовых актов.

На этом этапе более всего проявилась вариативность нормативных актов, т. е. возможность внесения существенных изменений в первоначальные тексты. Подлинники древних юридических актов до нас не дошли. Их содержание известно лишь благодаря иным носителям, например, летописным записям. Каждый такой носитель содержит свой рукописный вариант документа. Вариативность вызвана как деятельностью законодателя, корректировавшего нормы с учетом времени и условий их применения, так и преобразованием структуры документа в процессе его переписки.

Кроме того, для актов данного этапа характерна примитивная юридическая техника нормативных правовых актов. В них преобладает казуальный способ изложения предписания, отсутствует деление на статьи.

Термином «законодательство» охватываются самые различные по форме акты, которые роднит лишь то, что они приняты высшей властью государства. Роль законодателя чаще всего выполняли князь и дружина. Так, в тексте древнего документа — Правде

Ярославичей — содержится указание на совместное законотворчество князей и княжих людей, поскольку в тексте, помимо сыновей Ярослава — Изяслава, Всеволода и Святослава, упомянуты также их советники — Коснячко, Перенег и др.

Не менее важное значение имело и вече. В частности, один из наиболее интересных актов удельного периода — Псковская Судная грамота — согласно ссылке во вступлении, принята на вече: «Ся грамота выписана из великаго князя Александровы грамоты и из княж Константиновы грамоты и изо всех приписков псковских пошлин... всем Псковом на вечи, в лето 6905-е» [3, с. 331].

Законодательство гражданско-правовой направленности данного периода представлено довольно ограниченным числом видов и форм нормативных правовых актов. Среди нормативно-правовых средств регулирования выделяются такие, как Русская Правда, княжеские уставы и грамоты.

В Русской Правде подробно рассматриваются некоторые виды договоров (подробно — договор займа, косвенно — поклажи, найма и др.), условия их недействительности и т. п.

В княжеских уставах рассматриваются такие вопросы, как пожалование имущества церкви (например — Устав князя Владимира Святославича о десятинах, судах и людях церковных). Следует отметить, что отношения собственности относятся к сфере регулирования нормативных актов, причем их содержание во многом аналогично содержанию рецепированных византийских норм.

Псковская Судная грамота регулирует, прежде всего, имущественные отношения. Более половины статей грамоты можно отнести к гражданско-правовой сфере — о займах, закладе, найме и надлежащих формах заключения договоров.

С формальных позиций все акты обладают равной юридической силой. Даже Русская Правда, являясь наиболее значительным и пролонгированным общерусским сборником норм, тем не менее, не может считаться центром законодательной системы в гражданской сфере. В настоящее время известно более сотни списков (рукописных вариантов) данного акта. Поэтому Русской Правдой именуется огромное количество документов не совсем идентичного содержания. Ее положения неоднократно изменялись как в самих «правах» новых версий, так и в уставах. В частности, имущественные права незаконных детей и дочерей при наличии сыновей существенно варьировались.

Таким образом, на первом этапе гражданское законодательство представляло собой массу различных актов, имеющих равный статус. Система законодательства практически не сложилась.

II этап — XVI—XVIII вв. — поляризованное гражданское законодательство. С данными хронологическими рамками связаны такие важнейшие процессы в государстве, как централизация, формирование сословно-представительного управления и постепенный переход к абсолютной монархии. Формирование единого центра и укрепление власти правителя не могли не сказаться на характере и формах законодательства.

Наиболее распространенные наименования актов данного этапа — указы, приговоры, судебники, грамоты, уставы. Обычно такой документ включает формулу «царь указал и бояре приговорили»: «156-го ноября в 24 день указал государь царь и великий князь Алексей Михайлович всеа Руси и бояре приговорили» [1, с. 219]. В приговорах обычная формула несколько изменена, например, «Лета 7064-го августа в 22 день царь и великий князь Иван Васильевич всеа Руси приговорил со всеми бояры» [1, с. 39].

Нормы, регулирующие гражданско-правовые отношения, содержались в судебныхниках, Стоглаве, Соборном Уложении, Новоуказных статьях, отдельных приговорах и указах, например о запрещении дарить земли монастырям, и грамотах.

На первом этапе было трудно определить приоритет какого-то конкретного вида актов. С течением времени ситуация меняется. В XVI в. акты государя уже выделяются среди иных источников и приобретают значение ориентиров для иных правовых форм. Такими ориентирами можно считать Судебники 1497 и 1550 гг.

Наиболее ярко смысл наименования «поляризованное законодательство» проявляется в отношении актов к Соборному Уложению 1649 г.

Соборное Уложение является заметным актом по многим причинам. Уложение — значительный по объему акт. Если предшествующие юридические акты насчитывали чуть более сотни статей, то в Соборном Уложении их 967. Другое достоинство Соборного Уложения — его универсальный нормативный характер. Существенным минусом данного периода развития русского права была необходимость издания дублирующих актов. Так, дарование грамоты о каких-либо привилегиях было разовым. Восстановление привилегий обычно требовало подтвержде-

ния ранее принятой или дарования новой грамоты. Поэтому число актов, дарованных конкретным субъектам, во много раз превышало число общенациональных юридических актов. Судебники, безусловно, частично решали эту проблему, но их содержание было ограниченным. Соборное Уложение охватывало широкий круг вопросов, а указанные в нем правила не требовали многократного подтверждения.

Уложение представляет собой систематизированный акт. Он делится на 967 статей. Статьи сгруппированы в 25 глав. Каждая глава имеет свой номер, наименование и содержание. Гражданско-правовые нормы изложены в нескольких главах — гл. X. «О суде», гл. XVI. «О поместных землях» и гл. XVII. «О вотчинах». Правда, несколько статей той же направленности рассредоточены по другим главам.

Таким образом, благодаря своему содержанию и особой форме Соборное Уложение 1649 г. становится своеобразным ориентиром для всех иных нормативных правовых актов. Не случайно именно Уложение стало точкой отсчета при составлении Полного собрания законов Российской империи.

Все последующие акты должны были рассматриваться в аспекте отношений к Соборному Уложению. Так, в 1667 г. был утвержден Новоторговый устав, в 1676 г. — Новоуказные статьи о поместьях, Новоуказные статьи о вотчинных и поместных делах. Приставка «новый» означает, что предшественник данного документа — Соборное Уложение. В Новоуказных статьях законодатель прямо предписал «...дела всякие делать по Уложению и по сим новым статьям» [2, т. 2, № 644, с. 36].

Более поздние попытки систематизации законодательства в XVIII в. тоже так или иначе задействовали Уложение. В 1700 г. указом государя была учреждена особая Палата об Уложении. Ее важнейшая задача — пересмотр и исправление Соборного Уложения 1649 г. с учетом Новоуказных статей, именных указов государя и боярских приговоров. Иначе говоря, Палата должна была составить такой сборник, в котором статьи Соборного Уложения 1649 г. были бы скорректированы в соответствии с законодательством, изданным в период с 1649 по 1700 г. Палата выполнила порученное дело, но, по видимому, результат не удовлетворил самодержца. Новоуложенная книга так и не была обнародована, а указом 1714 г. Петр повелел решать дела только по Уложению. Обращаться к более поздним актам судьям

разрешалось только в том случае, если отношения не регулируются Уложением.

Таким образом, в русском гражданском законодательстве появился своеобразный центр, который поляризовал разнородные акты (грамоты, указы, приговоры и т. п.) и служил ориентиром для дальнейших акций законодателя.

III этап — XIX—XX вв. — систематизированное гражданское законодательство. Важнейшим элементом правовой жизни Российского государства в первой половине XIX в. стала систематизация законодательства. После неудачных попыток многочисленные акты самого различного содержания и форм были приведены в единую систему.

План систематизации реализован в двух направлениях: упорядочение всего законодательства, изданного со времен Соборного Уложения, и систематизация действующих актов. Первое направление было воплощено в хронологическом Полном собрании законов Российской империи с 1649 г. (правда, наименование «Полное собрание законов...» не совсем корректно: во-первых, собрание было не совсем полным, во-вторых, оно включало не только законы, но и акты, приравненные к ним). Второй этап систематизации — упорядочение действующего законодательства — был реализован в Своде законов Российской империи.

Свод законов Российской империи — официальная инкорпорация действующего права по предметному принципу. В процессе составления Свода законов отбирались законы, действующие на 1 января 1832 г. Их тексты распределялись по соответствующим отделам (частям) Свода в виде статей. Под каждой статьей указывался ее источник. В окончательном виде первое издание Свода законов включало 15 томов.

Гражданское право сосредоточено в томе X, который именовался Сводом законов гражданских и межевых. Том делился на книги, разделы, главы и статьи. Так, книга 2 «О порядке приобретения и укрепления прав на имущество вообще» включала разделы: «О разных родах имущества», «О существе и пространстве разных прав на имущества» и др.; разделы включали главы: «О имуществах недвижимых, движимых, раздельных, нераздельных, благоприобретенных, родовых», «Об имуществах наличных и долговых», «О праве собственности» и др. Некоторые главы включали отделения.

Свод не был новым законом, а являлся сборником уже существующих норм, поэтому статьи завершались ссылками на дату принятия и номер акта-источника в Полном

собрании. Например, статья о принадлежности государству вновь открываемых земель и островов завершается следующими ссылками: «1766 Март. 2 (12589); 1788 Сент. 12 (16709)» [4, ст. 410]. Это означает, что базой данной статьи стали два нормативных правовых акта, принятые в 1766 и 1788 гг. В скобках обозначен порядковый номер акта в Полном собрании законов. Первый из упомянутых актов (№ 12589) — это именной указ «О приведении в подданство шести Алеутских островов» [2, т. 17, с. 603], второй — сенатский указ «О пожаловании золотыми медалями и серебряными шпагами купцов Голикова и Шелехова за открытие островов на Восточном море...» [2, т. 23, с. 1108].

Систематизация гражданского законодательства в Своде законов строилась на тех же основаниях, что и упорядочение иных вопросов — объединение законов по их предмету, исключение всего недействующего, но без всяких изменений в существе их. Это было одной из причин осторожного отношения правоприменителя к Своду: некоторое время не был решен вопрос о том, можно ли ссылаться на Свод, или необходимо указывать тот акт, который был первоисточником статьи Свода.

С точки зрения цивилистики издание Свода законов было заметным шагом вперед. Во-первых, было соединено в общий том все действующее гражданское законодательство. Во-вторых, проще решался вопрос обновления. Учитывая, что Свод являлся сборником действующего законодательства, его необходимо было корректировать с учетом изменений в праве. Поэтому Высочайше утвержденное мнение Госсовета «О приложении и употреблении Свода Законов Российской Империи» предусмотрело издание ежегодных Продолжений Свода. С 1859 г. Продолжения издавались более оперативно — раз в три месяца, а в конце года все дополнения оформлялись сводным Продолжением.

Кроме того, дважды, в 1842 г. и 1857 г., Свод переиздан в полном объеме.

Одновременно с этими, несомненно, положительными моментами, следует отметить, что Свод не решил и не мог решить всех проблем, стоявших перед гражданским законодательством. Он только упорядочил имеющиеся распоряжения, не корректируя и не внося новых положений. Ряд вопросов, относящихся к праву гражданскому, вообще не вошли в том X, но зато в его содержание, помимо законов гражданских, вошли законы межевые. Эти и многие другие проблемы по плану М.М. Сперанского должно было

решать гражданское уложение — кодификация гражданского права.

О необходимости кодификации гражданского законодательства говорилось еще в XVIII в. План кодификации М.М. Сперанского предполагал разработку гражданского уложения. Оно должно было включать три части: о правах лиц, о правах собственности и правах по договорам. Первая часть была написана к 1809 г., спустя три года проект был в основном завершен. Однако он не получил одобрения.

Новая попытка кодификации гражданского права была предпринята в 80-е гг. XIX в. В 1882 г. император утвердил доклад министра юстиции Д.Н. Набокова о разработке гражданского уложения. Совместная деятельность редакционной комиссии и комитета по руководству кодификационными работами осложнялась тем, что в составе той и другой структуры были как сторонники кодификации (министр юстиции Д.Н. Набоков, сенатор М.Н. Любошинский и др.), так и ее противники (видный ученый-цивилист К.П. Победоносцев).

В 1898 г. первоначальный вариант проекта гражданского уложения был готов. Его источники — Свод законов и сенатская судебная практика. При составлении уложения использован также опыт зарубежной кодификации, в частности, Германское Гражданское уложение 1896 г. Тем не менее, гражданское законодательство оставалось архаичным и по содержанию заметно отставало от изменившихся общественных условий. Гражданское право характеризовалось дуализмом — крестьянское право строилось на иных основаниях, нежели общее гражданское право.

В январе 1906 г. император утвердил доклад комиссии об окончании разработки уложения. Было приказано в шестимесячный срок собрать отзывы ведомств на проект, внести исправления и представить исправленный документ на рассмотрение Государственной думе. Но отзывы шли очень медленно, поэтому предполагалось вносить проект в думу частями. Но и этот вариант остался нереализованным, и гражданское законодательство России так и не было кодифицировано.

Таким образом, *третий этап развития гражданского законодательства связан с систематизацией гражданско-правовых норм в Своде законов Российской империи. Этот источник рассматривался как основной и наиболее полный сборник гражданского законодательства России.*

IV этап XX в. — кодифицированное законодательство. После революции гражданское право нового государства на несколько лет «вернулось в прошлое». Этот этап можно обозначить как децентрализованно-поляризованное регулирование.

В первые годы было принято множество актов различной правовой природы — декреты, постановления, распоряжения, инструкции, декларации, указы, резолюции, обращения съездов, советов, наркоматов и т. п. Множественность и разнородность нормативных правовых актов связана, прежде всего, с дроблением законодательной власти между многими субъектами — ВЦИК, СНК, наркоматами и местными Советами.

Но при всем множестве децентрализованных актов, так или иначе затрагивавших гражданскую сферу отношений, они равнялись на несколько документов — Конституцию РСФСР 1918 г., Декрет о социализации земли 1918 г.

Особенность этого периода по сравнению с феодальной поляризацией состояла в том, что акты-ориентиры затрагивали незначительный круг вопросов, прежде всего об имуществах и праве собственности. Кроме того, оценить реальное содержание этих институтов было сложно из-за нечеткости формулировок, использования не цивилистической лексики, а политических лозунгов.

В частности, в Конституции РСФСР 1918 г. земля, недра, воды и сельскохозяйственные предприятия объявлены общенародным и национальным достоянием. Однако чем их статус отличается от статуса фабрик, заводов, железных дорог и других объектов, которые рассматриваются как собственность государства, — сказать трудно. В Декрете о социализации земли используются дореволюционные термины, но не раскрывается, а, скорее, маскируется реальное значение слов. Так, судя по Декрету, земля передается в пользование всего трудового народа, Советы получают право распоряжения недрами, лесами, водами и сельхозинвентарем, а собственность на эти объекты «отменяется навсегда». Вопрос о том, кто может распоряжаться землей, пользоваться недрами и лесами, законодатель оставил без ответа, и вряд ли случайно. Смысл данных положений в том, что население получило землю, но не получило прав на нее.

Следует отметить, что Советскому государству понадобилось сравнительно мало времени, чтобы перейти от частичной поляризации к систематизированному гражданскому законодательству.

В 20-е гг. в РСФСР постепенно упорядочивается система и формы нормативных актов. Это связано с оформлением политического строя и постепенным сосредоточением законодательных полномочий в руках высших органов власти. Акты, имеющие силу закона, принимаются съездами Советов и ЦИК, а также соответствующими органами республик. После преобразования высших органов государства этим правом наделены только Верховные Советы.

Границей между переходным периодом и новым этапом развития гражданского законодательства можно считать 20-е гг. XX в., когда началась массовая кодификация законодательства.

Вопрос о кодификации гражданского законодательства был поставлен в 1920 г. на Всероссийском съезде деятелей юстиции, но в его резолюции заявлено, что необходимости в кодексе нет, поскольку нет гражданских дел и договорное право уничтожено. Однако курс на нэп доказал важность гражданско-правовых норм. В 1921 г. началась разработка кодекса законов об обязательствах. Этот проект, а также одобренный ВЦИК 22 мая 1922 г. декрет «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР,

охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР» стали важными источниками первого гражданского кодекса.

Проект гражданского кодекса был утвержден IV сессией ВЦИК 31 октября 1922 г. и введен в действие с 1 января 1923 г., но СНК постановил, что к 1 января 1925 г. гражданский кодекс следует пересмотреть. На практике законодатель пошел по пути внесения изменений и дополнений. Так, к 1927 г. в текст гражданского кодекса было внесено уже 52 изменения, добавлены новые институты.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. является первой успешной кодификацией гражданского права в России. Он открывает новый этап развития гражданского законодательства — этап кодифицированного законодательства, который продолжается в настоящее время.

Вполне вероятно, что в обозримом будущем нас ждут новые формы гражданско-правового регулирования. Сейчас трудно с уверенностью говорить о том, что они будут собой представлять, но, возможно, этот уровень будет связан с использованием электронных средств, а также с введением единых общемировых норм и положений цивилистической сферы отношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Законодательные акты Русского государства второй пол. XVI — первой пол. XVII века : тексты. — Л., 1986.
2. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. — СПб., 1830.
3. Российское законодательство X—XX вв. Т. 1 : Законодательство Древней Руси. — М., 1984.
4. Свод законов Российской империи. — Т. 10. — СПб., 1832.

ТРЕБОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автор на основании практики Конституционного Суда Российской Федерации анализирует структуру требования конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации, формулирует рекомендации, обеспечивающие реализацию данного требования при подготовке конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционность; конституция (устав) субъекта Российской Федерации; нормотворческий процесс.

Proceeding from the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation the author analyses the structure of requirement of constitutionality of the constituent legal acts of the subjects of the Russian Federation and gives recommendations, providing realization of that requirement for preparation of constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation.

Key words: constitutionality; constitution (charter) of the subject of the Russian Federation; rule-making process.

В настоящее время проявляется особый интерес к такой научной и практически значимой категории, как конституционность нормативных актов. Условиями выделения категории конституционности нормативных актов являются верховенство конституции в системе нормативных актов, ее прямое, непосредственное действие [3, с. 45].

Говоря о конституционности нормативных актов в Российской Федерации, следует уделять особое внимание соответствию законодательства субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации [6, с. 5]. В этой связи конституционность нормативных актов — понятие не только многоаспектное, но и многоуровневое. Одним из таких уровней является необходимость соответствия Конституции Российской Федерации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации [21, с. 152].

Приоритетное значение в реализации требования конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации имеет региональный нормотворческий процесс. В целях разработки и принятия акта конституционного (уставного) регулирования, соответствующего положениям Конституции Российской Федерации, первостепенное значение имеет уяснение представителями законодательной ветви власти сущности такой категории, как «вся полнота государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 73 Конституции Российской Федерации). Так, зачастую данное конституционное предписание трак-

туется в ущерб принципу верховенства Конституции Российской Федерации. Отмечается, что в рамках «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации конституции (уставы) не могут быть проверены на предмет соответствия Конституции Российской Федерации и иному федеральному законодательству [25, с. 64].

Между тем, как представляется, требование конституционности должно реализовываться применительно ко всем нормативным актам регионального уровня. Акты конституционного (уставного) регулирования в значительной своей части регламентируют отношения в пределах «исключительного» ведения субъектов Российской Федерации, где невозможна реализация требования законности. В этой связи реализация требования конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации часто является единственным условием сохранения целостности правового пространства Российской Федерации. Данный научный вывод подтверждается и Конституционным Судом Российской Федерации, указывающим, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации в рамках ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции Российской Федерации) применяются вне зависимости от федерального регулирования, однако такое применение допустимо лишь при условии, что они не противоречат Конституции Российской Федерации [18; 20].

© Хвалёв С.А., 2010

В науке ведется достаточно много споров по поводу содержания требования конституционности. По нашему мнению, требование конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации складывается из трех основных элементов:

1) требование конституционности в регламентации отдельных общественных отношений должно характеризоваться формальным соответствием, выражающимся в буквальной рецепции положений Конституции Российской Федерации в региональных конституциях (уставах);

2) требование конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации также выражается в том, что в конституционных (уставных) предписаниях должен воплощаться смысл, заложенный в Конституции Российской Федерации [22, с. 255—257];

3) требование конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации заключается не только в необходимости соответствовать букве и духу федеральной Конституции, но и в развитии ее положений. Системное толкование положений ст. 2, 17, 18, 55, 66, 71, 72 Конституции Российской Федерации дает основание полагать, что качественное развитие положений Основного закона России имеет место только в том случае, если в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации устанавливаются дополнительные права и свободы, закрепляются дополнительные средства реализации, охраны и защиты уже имеющихся прав и свобод, а также определяется правовой статус субъектов Российской Федерации.

Следует заметить, что Конституционный Суд Российской Федерации подтверждает конституционность предписаний актов конституционного (уставного) регулирования субъектов Российской Федерации в условиях текстуального и (или) смыслового соответствия положениям федеральной Конституции. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации приветствует и подтверждает конституционность положений в том случае, если в них устанавливаются дополнительные гарантии реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод [16].

Таким образом, по нашему мнению, конституционность учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации необходимо понимать как реализуемое в конституционном (уставном) нормотворчестве субъектов Российской Федерации и органа-

ми конституционного судопроизводства системное требование их соответствия положениям, идеям и смыслу Конституции Российской Федерации, а также качественного развития предписаний Основного закона России. Как представляется, именно такое понимание категории конституционности нормативных правовых актов наполняет его самостоятельным смыслом, четко отграничивает конституционность от иных смежных категорий и, как следствие, подчеркивает особое значение таких свойств Конституции Российской Федерации, как верховенство и высшая юридическая сила.

В науке высказывается достаточно много предложений по поводу средств реализации требования конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации. Как верно отмечается, при обеспечении соответствия региональных правовых актов федеральному законодательству важно использовать весь комплекс государственно-правовых средств, в том числе государственную регистрацию и учет нормативных правовых актов, предварительную экспертизу, прокурорский надзор, судебный контроль [23]. При этом в целях реализации требования конституционности применительно к актам конституционного (уставного) регулирования предлагают ввести так называемые конституционные гарантии, выражающиеся в необходимости получения официального положительного заключения на проект правового акта со стороны федеральных органов, закрепление обязанности всех должностных лиц субъектов Российской Федерации нести ответственность за нарушение предписаний Конституции Российской Федерации [1, с. 40—41]. Имеются предложения о внедрении системы единовременной разработки и внесения изменений в федеральные нормативные правовые акты и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации [24].

Как представляется, одним из оптимальных средств, способствующих реализации требования конституционности региональных актов конституционного (уставного) регулирования, является система научно обоснованных рекомендаций субъектам, занимающимся подготовкой и принятием конституций (уставов) субъектов Российской Федерации.

В этой связи следует заметить, что сугубо практически обеспечение требования конституционности в отношении всех без исключения положений конституции (устава) нецелесообразно. Это связано с тем, что значительная часть предписаний учреди-

тельных правовых актов субъектов Российской Федерации основывается на положениях конкретных федеральных законов. Таким образом, в целях оптимизации конституционного (уставного) законодательного процесса должна проводиться достаточно серьезная подготовительная работа, заключающаяся в определении общественных отношений, регламентация которых в актах конституционного (уставного) регулирования осуществляется в соответствии с федеральными законами, и, как следствие, установлении круга общественных отношений, которые образуют предмет «исключительного» ведения субъекта Российской Федерации. Конституционная (уставная) регламентация последней группы общественных отношений выступит в качестве объекта, в отношении которого в дальнейшем будет реализовываться требование конституционности. Такой дифференцированный подход в рамках конституционного (уставного) нормотворческого процесса является обоснованным и отражает правовую природу и функциональное предназначение соответствующих нормативных правовых актов и, что немаловажно, позволяет оптимизировать законодательную работу.

Следует также заметить, что данный подход можно рассматривать как универсальный в отношении любого вида юридической деятельности, объектом (предметом) которой являются конституционные (уставные) акты субъектов Российской Федерации. Так, Конституционный Суд Российской Федерации при установлении конституционности отдельных предписаний конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, прежде всего, определяет, к чьему ведению относится нормотворческая компетенция в регулировании тех или иных общественных отношений [9; 16]. Более того, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, конституционная (уставная) регламентация отдельных общественных отношений в рамках ведения субъектов Российской Федерации возможна и необходима в условиях отграничения такого предмета правового регулирования от общественных отношений, которые имеют общегосударственное значение [12].

Конституционный Суд Российской Федерации внес существенный вклад в развитие теории конституционности. Он сформулировал общие рекомендации, которые необходимо использовать в конституционной (уставной) нормотворческой деятельности.

В качестве таких рекомендаций можно назвать:

— необходимость уяснения содержания основных конституционных понятий и терминов. Действующие конституции (уставы) субъектов Российской Федерации изобилуют разнообразными и специфичными терминами. Наличие в них терминологической разобщенности является негативным моментом, поэтому весьма обоснованно предлагается одинаковое понимание и применение таких базовых понятий, закрепленных Конституцией Российской Федерации, как «государство», «источник власти», «государственная власть», «органы исполнительной власти», «права и свободы человека и гражданина» [5, с. 49—51; 22, с. 257].

Следует заметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях определяет содержание таких категорий, как «суверенитет», «конституция (устав) субъекта Российской Федерации», «законодательный процесс» [11], «юридическая сила нормативного правового акта», «система органов государственной власти», «структура органов государственной власти» [15], «полнота государственной власти субъекта Российской Федерации» [16]. Таким образом, единообразное понимание и использование указанных выше терминов и категорий является необходимым условием конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации;

— необходимость установления истинного смысла предписаний Конституции Российской Федерации при разработке конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, это возможно только при системном толковании положений федеральной Конституции [17; 19]. Применение данного подхода в рамках конституционного (уставного) нормотворческого процесса в субъектах Российской Федерации выражается в том, что каждые из сравниваемых положений Конституции Российской Федерации необходимо рассматривать в сущностной и содержательной взаимосвязи с рядом других ее положений [2, с. 8; 4, с. 3—4; 7 с. 45; 8]. Только так можно установить смысл конкретного предписания Основного закона России, лежащего в основе конституционности учредительных правовых актов;

— необходимость установления смысла разрабатываемых конституционных (уставных) положений с учетом смысла, заклады-

ваемого в содержание таких формулировок иными положениями этих же конституций (уставов), а также иными региональными нормативными актами. Неопределенность в формулировке конкретного положения может быть устранена при системном толковании конституции (устава) [10; 13], а также путем установления будущего места данных правовых актов в правовой системе Российской Федерации [14]. Кроме того, смысл конституционных (уставных) предписаний необходимо устанавливать, опираясь на содержание текущего регионального законодательства, которое предполагается оставить неизменным в случае принятия новой конституции (устава) [19].

Таким образом, последствиями использования в конституционном (уставном) за-

конодательном процессе субъектов Российской Федерации изложенных выше рекомендаций является, во-первых, обеспечение внутренней логики разрабатываемых конституций (уставов), во-вторых, установление возможности функционирования региональной законодательной системы как единого механизма, обеспечение согласованности такой системы, в-третьих, единообразное в масштабах всей Российской Федерации понимание смысла системообразующих для федеративных отношений категорий. Приведенные выше последствия в своей совокупности определяют реализацию в каждом конкретном случае требования конституционности учредительных правовых актов субъектов Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арзуманов С.Г. Конституционно-правовые средства обеспечения соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — 206 с.
2. Белкин А.А. К соотношению конституции и государственно-правовых актов : (производное нормотворчество) // Известия ВУЗов. Правоведение. — 1985. — № 5. — 191 с.
3. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.) : очерки теории и практики. — М., 2001. — 508 с.
4. Гаджиев Г.А. Конституционность норм гражданского права // Рос. юрид. журн. — 1997. — № 3.
5. Ермаков С.М. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — 178 с.
6. Куленко О.И. Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4.
7. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. — М., 1997. — 159 с.
8. Малюшев А.А. Конституционно-судебное правотворчество в правовом государстве. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. — 1996. — № 4, ст. 409.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. — 1996. — № 7, ст. 700.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1996. — № 18, ст. 2253.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. — 1997. — № 51, ст. 5877.
13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. — 1998. — № 4, ст. 532.
14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // СЗ РФ. — 1998. — № 18, ст. 2063.

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

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2000. — № 25, ст. 2728.

17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. — 2000. — № 50, ст. 4943.

18. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. 205-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова» // СЗ РФ. — 2002. — № 6, ст. 627.

20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 452-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании части 4 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

21. *Теткин Д.В.* Законность как реальное выражение права : дис. ... канд. юрид. наук. — Тамбов, 2007. — 197 с.

22. *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. — М., 2000. — 394 с.

23. *Чертков А.Н.* Гармонизация федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения: накопление опыта, механизмы, критерии, превенция разрушения единого правового пространства России. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

24. *Шаймиев М.Ш.* Из слабых регионов сильной России не построишь // Рос. газ. — 2000. — 12 февр.

25. *Штейн Н.А.* Обеспечение соответствия учредительных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам : дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2005. — 205 с.

Административный порядок признания выборов недействительными: субъекты и особенности процедуры

В статье предпринята попытка анализа деятельности избирательных комиссий по рассмотрению дел об оспаривании итогов голосования, результатов выборов. Рассмотрены субъекты подачи жалобы в избирательные комиссии, подведомственность избирательных споров и особенности процедуры рассмотрения дел об оспаривании итогов голосования, результатов выборов.

Ключевые слова: институт недействительности выборов; административное производство; юрисдикционная деятельность избирательных комиссий; подведомственность избирательных споров.

The article deals with the analysis of activity of election commissions on investigating cases concerning contests of voting results, election results. The author considers the subjects of making complaints in election commissions, jurisdiction of election disputes and features of procedure of investigating cases on contesting voting results, election results.

Key words: institute of elections invalidity; administrative proceeding; jurisdictional activity of election commissions; jurisdiction of election disputes.

Механизм реализации мер правового принуждения является юридическим процессом по своей правовой природе, и для его реализации необходимо последовательное совершение ряда определенных юридических действий. Юридический процесс как порядок разрешения дел публичными органами власти является одной из юридических гарантий конституционных прав и свобод граждан [3, с. 95]. Юрисдикционная деятельность по рассмотрению дел об отмене решений избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, о признании недействительными итогов голосования, результатов выборов осуществляется избирательными комиссиями и судами общей юрисдикции.

Под административным производством как частью юридического процесса понимается особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм [1, с. 307—308]. Правовую основу для осуществления административного производства по делам об отмене решений об итогах голосования, о результатах выборов, признания итогов голосования и результатов выборов недействительными составляет п. 1 ст. 77 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» [8] (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав). Кроме этого, возможность использования административного порядка разрешения подобных избирательных споров предусмотрено п. 1 ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [10] и п. 1 ст. 85 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» [9], а также соответствующими законами о выборах субъектов Российской Федерации.

Решение нижестоящей избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов может быть отменено вышестоящей по отношению к ней избирательной комиссией (п. 1 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). Под вышестоящей избирательной комиссией законом понимается определенная в качестве таковой законом избирательная комиссия, организующая и обеспечивающая подготовку и проведение выборов, по отношению к иным избирательным комиссиям, организующим и обеспечивающим подготовку и проведение этих же выборов (п. 22 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав).

Необходимо отметить, что конкретная система подачи жалоб напрямую зависит от

© Боровикова И.А., 2010

вида проводимых выборов и в целом ее можно свести к следующим основным правилам:

1) решения участковых избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов могут быть отменены в зависимости от проводимых выборов окружной, территориальной, либо избирательной комиссией муниципального образования;

2) решения окружных избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов могут быть отменены в зависимости от вида выборов либо избирательной комиссией муниципального образования, либо избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;

3) решения территориальных избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов могут быть отменены избирательной комиссией муниципального образования, окружной избирательной комиссией, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;

4) решения избирательных комиссий муниципальных образований об итогах голосования, о результатах выборов могут быть отменены избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;

5) решения избирательных комиссий субъектов Российской Федерации об итогах голосования, о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации могут быть отменены Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов не могут быть отменены вышестоящей избирательной комиссией, которая не является непосредственно вышестоящей комиссией. При этом непосредственно вышестоящая избирательная комиссия должна быть уполномочена законом на установление итогов голосования, результатов выборов в соответствующем избирательном округе.

Так, определением Верховного Суда Российской Федерации отменено решение Иркутского областного суда об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконным решения территориальной избирательной комиссии об установлении итогов голосования [6]. Как следует из материалов дела, участковыми избирательными комиссиями были приняты соответствующие решения об итогах голосования. Районной территориальной избирательной комиссией

принято решение о подведении итогов голосования по соответствующему избирательному округу. Окружной избирательной комиссией по соответствующему избирательному округу было принято решение о признании итогов голосования на указанных выше избирательных участках недействительными, районной территориальной избирательной комиссии предписано внести соответствующие изменения в протокол и сводную таблицу об итогах голосования.

Как отметил суд, районная территориальная избирательная комиссия в силу п. 2 гл. 4 разд. III Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва [14], является вышестоящей для участковых избирательных комиссий, действующих на соответствующей территории. Решения вышестоящей избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий.

Подведение итогов голосования по одномандатным избирательным округам в соответствии с требованиями гл. 6, 7 и 8 того же раздела Положения отнесено к компетенции именно участковых и территориальных избирательных комиссий. Вышестоящая окружная избирательная комиссия полномочиями по подведению итогов голосования в одномандатном избирательном округе не наделена. Следовательно, в случае выявления других нарушений, допущенных на заключительных стадиях процесса, в рассматриваемом деле — до определения окружной комиссией результатов выборов в соответствующем избирательном округе, пересмотр решения нижестоящей (участковой) комиссии об итогах голосования после установления итогов голосования вышестоящей (территориальной) комиссией возможен только в судебном порядке.

Оценивая данную правовую позицию суда, следует отметить, что возможность отмены решений нижестоящей избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов действительно связывается законом с наделением вышестоящей избирательной комиссии полномочием по установлению итогов голосования, определения результатов соответствующих выборов.

Вместе с тем судом осуществлено необоснованное ограничительное толкование норм права. Так, закон не закрепляет полномочие по отмене решений нижестоящей избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов лишь за непосредственно вышестоящей избирательной

комиссией. Как указано в п. 1 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, вышестоящая комиссия может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, что согласуется с положением п. 11 ст. 20 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, в соответствии с которым решение избирательной комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей избирательной комиссией или судом. Однако данная норма вступает в противоречие с нормой п. 6 ст. 75 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, которая прямо устанавливает, что решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию. Таким образом, несогласованность положений Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, устанавливающих подведомственность избирательных споров, влечет необоснованное ограничение права на защиту избирательных прав граждан.

Одной из проблем правового регулирования административного порядка рассмотрения дел об оспаривании итогов голосования, результатов выборов является отсутствие четкого законодательного регулирования распределения компетенции избирательных комиссий и судов в тех случаях, когда оспариваемое решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов обжаловано одновременно в суд и в избирательную комиссию разными субъектами. В судебной практике бывают случаи обращения в суд с заявлением в защиту интересов другого лица с целью воспрепятствовать ему в своевременной реализации имеющегося права [5, с. 348].

Административный порядок признания итогов голосования, результатов выборов недействительными реализуется избирательными комиссиями путем принятия соответствующих решений согласно принципам, правилам и процедурам, установленным избирательным законодательством. Однако для процессуального обеспечения административно-юрисдикционной деятельности избирательных комиссий по рассмотрению избирательных споров, в том числе по рассмотрению дел об отмене решений избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, признании итогов го-

лосования, результатов выборов недействительными, характерна крайняя фрагментарность и пробельность правового регулирования.

Так, законом не определены: порядок подачи и принятия жалобы об оспаривании итогов голосования, результатов выборов; форма и реквизиты жалобы; порядок извещения и вызова заинтересованных сторон на заседание избирательной комиссии по рассмотрению избирательного спора; правила рассмотрения избирательного спора на заседании избирательной комиссии, включая очередность выступления лиц, участвующих в заседании избирательной комиссии по рассмотрению избирательного спора, процедуру принятия решения по избирательному спору и вступления указанного решения в силу; порядок обжалования в вышестоящую избирательную комиссию принятого решения по избирательному спору.

Данные пробелы правового регулирования юрисдикционной деятельности избирательных комиссий представляются недопустимыми, так как способствуют необоснованному ограничению прав различных участников избирательного процесса при рассмотрении комиссиями избирательных споров. Как отмечает М.Я. Масленников, все производства, связанные с применением административных санкций, должны осуществляться при соблюдении достаточно четких процессуальных норм, регламентирующих права и обязанности прежде всего заинтересованных и иных участников процесса [4, с. 16].

На практике производство по делам о признании выборов недействительными начинается с момента обнаружения избирательной комиссией признаков избирательного правонарушения, которое может являться основанием для отмены решений об итогах голосования, о результатах выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, либо подачи в соответствующую избирательную комиссию жалобы о нарушении избирательного законодательства.

Общие правовые нормы, определяющие субъектов, уполномоченных на подачу жалобы, закреплены ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [11], согласно которой граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Термин «лично» может быть ин-

терпретирован как «в защиту своего интереса» либо «в личном присутствии».

Данные правовые нормы конкретизированы Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, согласно п. 10 ст. 75 которого с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан (в том числе с жалобами об оспаривании итогов голосования, результатов выборов), могут обратиться избиратели соответствующего избирательного округа, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, наблюдатели, а также избирательные комиссии.

Вместе с тем правовые нормы, определяющие субъектов, уполномоченных на представление интересов кандидатов, избирательных объединений, не согласуются с положением п. 2 ст. 39 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, согласно которому от имени кандидатов вправе выступать их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список. Кроме того, статус доверенных лиц конкретизирован нормой п. 3 ст. 43 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, в соответствии с которой доверенные лица выступают от имени кандидатов, избирательных объединений исключительно при осуществлении агитационной деятельности в пользу назначившего их кандидата, избирательного объединения.

Принимая во внимание указанные нормы избирательного законодательства и общий порядок представительства в гражданских правоотношениях, считаем, что полномочиями по представлению интересов кандидатов в избирательных спорах могут быть наделены законом следующие лица:

- представители кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших кандидатов, уполномоченные на представление интересов указанных лиц в соответствии с гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации;

- уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших кандидатов;

- уполномоченные представители по финансовым вопросам кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших кандидатов.

Законом не определены стадии административного производства по делам об оспаривании итогов голосования, результатов выборов. Пробельность правового регулирования восполнена правоприменительной практикой избирательных комиссий. Как правило, административное производство по делам об отмене решений избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными включает следующие последовательные стадии: 1) стадия установления обстоятельств избирательного правонарушения; 2) стадия рассмотрения на заседании избирательной комиссии характера допущенных избирательных правонарушений, принятие решения об отмене решений избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными. Содержание данных стадий образует совокупность определенных процедур.

Стадия установления обстоятельств избирательного правонарушения осуществляется до заседания избирательной комиссии, на котором будет рассматриваться вопрос об отмене решений избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными. В ходе установления обстоятельств избирательного правонарушения должностными лицами избирательной комиссии, сотрудниками аппарата избирательной комиссии производится сбор доказательств по рассматриваемому делу.

Предмет доказывания по делам о защите избирательных прав представляет собой совокупность юридически значимых фактов и обстоятельств, закрепленных в нормах избирательного законодательства, имеющих существенное значение для разрешения дела по существу [7, с. 15]. Эти сведения могут быть получены из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов.

Принимая во внимание основания для отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, относимыми доказательствами по делу об оспаривании итогов голосования, результатов выборов в административном порядке являются:

- 1) доказательства, подтверждающие наличие у заявителя гражданства Российской Федерации, достижение им совершенноле-

тия и постоянное или преимущественное проживание либо пребывание на территории избирательного участка:

— паспорт гражданина Российской Федерации, военный билет, иной документ, заменяющий паспорт гражданина Российской Федерации;

— справка о регистрации по месту жительства (пребывания) [13, с. 58—59];

2) доказательства, подтверждающие нарушения закона о выборах, допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования:

— протоколы избирательных комиссий об итогах голосования, их заверенные копии и заверенные копии сводных таблиц; особые мнения членов избирательной комиссии, составившей протокол, а также поступившие в указанную избирательную комиссию в период, который начинается в день голосования и оканчивается в день составления соответствующего протокола об итогах голосования, жалобы (заявления) на нарушения закона о выборах и принятые по указанным жалобам (заявлениям) решения;

— протокол и сводная таблица о результатах выборов, решение о результатах выборов;

— бюллетени, списки избирателей, укрепительные удостоверения, заявления о досрочном голосовании;

— материалы фото-, видеосъемки помещения для голосования, избирательной комиссии;

— ящики для голосования либо технические средства подсчета голосов;

— показания свидетелей, экспертов, специалистов.

Процедура рассмотрения избирательного спора на заседании избирательной комиссии законодательством не определена, за исключением установления общих принципов организации деятельности избирательных комиссий. Так, в соответствии с п. 21 ст. 2, п. 1 ст. 28, ст. 30 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав избирательные комиссии действуют на принципах коллегиальности и гласности. Общий порядок проведения заседания избирательной комиссии определен ст. 28 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. В п. 13 ст. 28 данного закона специально указано, что решения избирательной комиссии об итогах голосования или о результатах выборов, о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными принимаются на заседании избирательной комиссии большинством голосов от установленного числа членов из-

бирательной комиссии с правом решающего голоса.

При рассмотрении избирательного спора об итогах голосования, о результатах выборов избирательная комиссия действует в определенных пределах усмотрения. Административное усмотрение избирательных комиссий выражается в возможности оценки и квалификации действий субъектов избирательного процесса как правонарушающих либо правомерных. Коррупциогенной представляется формулировка п. 1 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, в соответствии с которой при обнаружении избирательных правонарушений избирательная комиссия может отменить решение нижестоящей избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, принять решение о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [12] коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Резюмируя изложенное выше, в законе необходимо закрепить пределы административного усмотрения избирательных комиссий при рассмотрении избирательных споров. Так, при рассмотрении избирательного спора об итогах голосования, о результатах выборов избирательная комиссия не располагает возможностью применения административного усмотрения в следующих вопросах: 1) осуществлять ли проверку факта избирательного правонарушения, если его совершение является основанием для отмены решений об итогах голосования, о результатах выборов, для принятия решений о признании недействительными итогов голосования, результатов выборов (в соответствии с общей нормой п. 1 ст. 9 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению); 2) применять ли меры правового принуждения в виде отмены решений об итогах голосования, о результатах выборов,

принятия решений о признании недействительными итогов голосования, результатов выборов в случае достоверного подтверждения совершения соответствующего избирательного правонарушения.

Необходимость усиления государственных гарантий использования такой формы защиты избирательных прав, как решение избирательных споров избирательными комиссиями, обусловлена весьма важным ее преимуществом по сравнению с судебной формой защиты — возможностью быстро

рассмотреть избирательный спор и получить решение, которое вступает в законную силу независимо от возможностей его обжалования, что весьма важно в условиях ограниченной по срокам избирательной кампании [2]. Между тем при рассмотрении дел о кассации выборов в административном порядке объем правового регулирования порядка и правил рассмотрения дел данной категории, исследования обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, является недостаточным.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учеб. для вузов. — М., 2000. — 650 с.
2. *Галушко И.В.* Гарантии судебной защиты избирательных прав: Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=12&npg=-1>
3. *Колюшин Е.И.* Судебная защита избирательных прав граждан : монография. — М., 2005. — 167 с.
4. *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 14—18.
5. Настольная книга судьи по гражданским делам / под ред. Н.К. Толчеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2008. — 580 с.
6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2009 г. по делу № 66-ГО9-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. *Попова Ю.* Избирательные права граждан // ЭЖ-Юрист. — 2005. — № 1. — С. 12—16.
8. Сборник законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 24, ст. 2253.
9. Сборник законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 2, ст. 171.
10. Сборник законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 21, ст. 1919.
11. Сборник законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 19, ст. 2060.
12. Сборник законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 29, ст. 3609.
13. Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / под ред. И.В. Решетниковой. — М., 2005. — 420 с.
14. Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 286 // СЗ РФ. — 2008. — № 10, ч. 2. С. 904.

ОСНОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОДКУП ИЗБИРАТЕЛЕЙ

В статье рассматривается нормативное и фактическое основание конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей; нормативное основание конституционно-правовой ответственности; фактическое основание конституционно-правовой ответственности; состав избирательного правонарушения.

Legal and factual bases of constitutional liability for voter's tampering are discussed in this article.

Key words: constitutional liability for voter's tampering; legal basis of constitutional liability; factual basis of constitutional liability; corpus delicti of an electoral infringement.

В юридической литературе неоднократно отмечалось, что отличие конституционно-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности проявляется, прежде всего, в основаниях ее возникновения и составе конституционного правонарушения [7, с. 84; 17, с. 26]. Такая же специфичность проявляется в конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. Например, М.С. Матейкович в качестве отличительной особенности конституционной ответственности организаторов и участников выборов выделяет ее основание, которое выражается в посягательстве на избирательные права граждан, злоупотреблении субъекта своими избирательными правами, невыполнении или ненадлежащем выполнении им своих юридических обязанностей [16, с. 29]. Именно своим основанием данная разновидность публичной юридической ответственности отличается от уголовной и административной ответственности, задействованных наряду с ней для правовой охраны избирательных отношений.

В общей теории права и отраслевых юридических науках нет единого понимания основания юридической ответственности, прежде всего, ввиду разных позиций на определение самой природы ответственности. Такое отличие выражается в двух основных подходах. В рамках первого из них сторонники рассмотрения юридической ответственности в качестве ретроспективной (негативной) ее основанием признают исключительно противоправное деяние [3; 6; 15]. Второй подход основывается на отрицании

исключительно ретроспективного взгляда и заключается в выделении в юридической ответственности двух взаимосвязанных аспектов — ретроспективного и позитивного. Его приверженцы основанием юридической ответственности называют не только правонарушение, но и ответственное отношение субъектов к своим обязанностям, которое является источником позитивной ответственности [14, с. 36].

Но и внутри этих подходов нет единства мнений на предмет определения основания юридической ответственности. Так, ввиду сложности и многоаспектности выделения формализованных критериев для негативной оценки поведения субъекта правоотношений, авторы, выделяющие ретроспективный аспект юридической ответственности, по-разному трактуют ее основание.

Часть правоведов в качестве основания ответственности рассматривают состав правонарушения в единстве его четырех элементов — объекта и объективной стороны, субъекта и субъективной стороны [9, с. 82; 15, с. 153]. Другие ученые отрицают необходимость такой конструкции и основанием ответственности признают наличие противоправного деяния, его последствий в виде вреда и причинной связи между ними [5, с. 568]. Третьи относят к числу единственного фактического основания ответственности правоприменительный акт [2, с. 388—391]. Иные выделяют фактическое и государственно-правовое (нормативное) основание ответственности [8, с. 152—156].

© Штурнева М.В., 2010

Все указанные точки зрения нашли свое отражение и в теории конституционно-правовой ответственности. Концепция состава конституционного правонарушения — конституционного деликта поддержана В.О. Лучиным, выделяющим в качестве его элементов объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону [13, с. 12—14].

Такую конструкцию состава находит нецелесообразной для использования применительно к характеристике оснований конституционно-правовой ответственности А.А. Кондрашев, считая ее оправданной только для уголовной и административной ответственности. Для характеристики основания конституционно-правовой ответственности, с его позиций, достаточным является выявление «противоправного деяния (действия или бездействия), реализуемого как в форме прямого несоответствия акта поведения конкретизированным требованиям правовой нормы, так и в форме общего предписания нормы о противоречии закону поведения соответствующего лица, и вины как особого субъективного (для физических лиц) и в определенном смысле объективного условия возложения ответственности (для юридических лиц и государственных органов)» [11, с. 81—82].

Высказано также мнение, что между вышеназванными позициями отсутствуют противоречия, поскольку основанием конституционно-правовой ответственности выступают и противоправность, и правонарушение, и состав правонарушения, в связи с чем «принципиальной разницы между этими понятиями нет, так как противоправность проявляется в правонарушениях, является их сущностью, а правонарушение непременно имеет свой состав» [4, с. 16].

В.А. Виноградов в основании конституционно-правовой ответственности выделяет три аспекта — нормативный, процедурный и фактический, последовательное наличие которых необходимо для ее наступления [7, с. 57—58]. Н.М. Колосова дифференцирует фактическое и нормативное основание конституционно-правовой ответственности, не существующее одно без другого [10, с. 102]. Эту точку зрения разделяет М.П. Авдеенкова, определяя основание конституционно-правовой ответственности как совокупность фактического основания и нормативного основания [1, с. 40].

Рассматривая в настоящем исследовании конституционно-правовую ответственность за подкуп избирателей как одну из разновидностей ретроспективной юридической ответственности, считаем оправданным

поддержать точку зрения ученых, выделяющих фактическое и нормативное основание такой ответственности. Иными словами, для применения мер конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей требуется как фактическое основание — факт недолжного поведения, выразившийся в нарушении установленных законодательством о выборах запретов, так и нормативное основание — определение содержания таких законодательных запретов. Такой подход представляется правомерным, поскольку невозможно обнаружить факт подкупа избирателей в качестве избирательного правонарушения, если предварительно не выявить, что включается в содержание указанного правонарушающего деяния.

Таким образом, нормативным основанием конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей являются нормы избирательного законодательства, содержащие запреты и ограничения на проведение предвыборной агитации участниками избирательных правоотношений, сопряженное с деформированием свободы формирования воли избирателей и ее свободное выражение при голосовании, под угрозой применения за их нарушение установленных конституционно-правовых санкций.

Исследуя особенности нормативного основания конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей, автор не разделяет позицию правоведов, расширительно толкующих основание данного вида ответственности и рассматривающих в качестве него государственное (конституционное) правонарушение, представляющее собой нарушение норм не только государственного (конституционного) права, но и уголовного, административного и иных отраслей права [18, с. 15—16].

Представляется оправданным в качестве нормативного основания конституционно-правовой ответственности в электоральной сфере выделять только «нормы избирательного законодательства, содержащие запреты на определенное поведение участников избирательных правоотношений и устанавливающие санкции за их нарушение» [12, с. 395]. Исходя из этого, содержание нормативного основания конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей составляет совокупность следующих положений законодательства о выборах.

Во-первых, законодательные положения, закрепляющие составы избирательных правонарушений, образующих подкуп избирателей, как конституционный деликт в избиратель-

ной системе. Элементы этих составов предусматриваются не в виде общей единой нормы, а представлены комплексом различных взаимосвязанных правовых предписаний. В частности, диспозиции этих норм представлены положениями п. 2 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав), устанавливающими правовые запреты для участников избирательных правоотношений, связанных с проведением предвыборной агитации. Гипотезы норм, устанавливающих конституционно-правовую ответственность за подкуп избирателей, содержатся в законодательных конструкциях правовых предписаний, закрепляющих случаи нарушения указанных правовых запретов в качестве оснований для применения мер конституционно-правового свойства.

Во-вторых, законодательные положения, закрепляющие конституционно-правовые санкции, в которых находят свое выражение меры конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей.

В-третьих, содержание нормативного основания конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей составляют правовые положения, определяющие принципы привлечения к такой ответственности и применения ее мер за избирательное правонарушение в виде подкупа избирателей. Законодатель не формализует указанные принципы в виде отдельных специальных предписаний [20], однако они основываются на универсальных и обобщенных началах, заложенных в законодательных положениях.

В-четвертых, к числу правовых предписаний, составляющих нормативное основание конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей, следует отнести законодательные положения, в которых устанавливается круг субъектов, уполномоченных применять меры конституционно-правовой ответственности за эти избирательные правонарушения, а также закрепляющие их компетенцию в этих вопросах.

В-пятых, нормативное основание конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей составляют законодательные предписания, определяющие порядок привлечения к такой ответственности и закрепляющие процессуальную форму применения ее мер.

Таким образом, в отличие от составов уголовных преступлений и административных правонарушений за противоправные де-

яния, сопряженные с подкупом избирателей, обязательные признаки избирательного правонарушения в виде подкупа излагаются не в рамках единых, компактных по своей форме, правовых предписаний. Как правило, они предусматриваются различными правовыми положениями, хотя по своему содержанию взаимосвязанными и взаимообусловленными, но включенными в разные структурные части законодательного текста — пункты, статьи, а иногда и главы Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав.

Однако, как уже отмечалось выше, выделение в качестве основания конституционно-правовой ответственности исключительно нормативного основания является недостаточным. Юридическая ответственность может наступать только в случае совершения деяния, которое законом, действующим на момент его совершения, признается правонарушением. Иными словами, неизменным основанием любой ретроспективной юридической ответственности, в том числе конституционно-правовой, выступает фактическое основание, выражающееся в соответствующем противоправном деянии, содержащем признаки состава правонарушения, установленного законом.

Из этого следует, что фактическим основанием конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей является совершенное лицом избирательное правонарушение (конституционный деликт), содержащее всю совокупность необходимых признаков, образующих в соответствии с избирательным законодательством состав правонарушения в виде подкупа избирателей.

Что же представляет собой подкуп избирателей как избирательное правонарушение? Очевидно, что это относительно обособленная разновидность противоправных общественно вредных виновных деяний, посягающих на избирательные правоотношения, складывающиеся в связи с проведением предвыборной агитации, формированием воли избирателей и ее выражении при голосовании, за совершение которых применяются санкции конституционно-правового свойства, установленные избирательным законодательством. Для подкупа избирателей как фактического основания конституционно-правовой ответственности в избирательной системе свойственны юридические признаки — противоправность, виновность, наказуемость.

В отличие от преступлений и административных правонарушений, сопряженных с подкупом избирателей и выступающих основаниями уголовной и административной

ответственности, наименование основания конституционно-правовой ответственности не нашло единообразного доктринального признания и законодательного закрепления. Избирательное правонарушение не сформулировано законодателем в качестве основания конституционно-правовой ответственности, а само понятие избирательного правонарушения не закрепляется современным законодательством о выборах [19, с. 37].

Под составом избирательного правонарушения следует понимать установленную законом совокупность признаков, при обнаружении которых в деянии такое деяние считается конституционным деликтом — противоправным общественно вредным виновным и влекущим применение установленных избирательным законодательством конституционно-правовых санкций.

Таким образом, состав избирательного правонарушения в виде подкупа избирателей представляет собой установленную законодательством о выборах конструкцию, закрепляющую совокупность признаков составляющих его элементов (характеристику объекта и объективной стороны, субъекта и субъективной стороны), которая позволяет квалифицировать деяние, совершаемое при проведении предвыборной агитации и покушающееся на свободу воли избирателей и ее выражение, в качестве противоправного общественно вредного виновного и влекущего применение предусмотренных конституционно-правовых санкций.

Определившись, что фактическим основанием конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей является избирательное правонарушение, кратко остановимся на отдельных особенностях законодательного закрепления его признаков.

Во-первых, противоправность подкупа избирателей как избирательного правонарушения (конституционного деликта) устанавливается только избирательным законодательством, тогда как противоправность деяний, сопряженных с подкупом и образующих составы уголовных преступлений и административных правонарушений, определяются одновременно законодательством о выборах и соответственно уголовным законодательством (п. «а» ч. 2 ст. 141 Уголовного кодекса РФ) и законодательством об административных правонарушениях (ст. 5.16 Кодекса об административных правонарушениях РФ).

Во-вторых, подкуп избирателей как избирательное правонарушение, точно так же как и уголовно и административно наказуемые

деяния, сопряженные с подкупом, имеет общественно вредный характер. Подкуп избирателей как конституционный деликт характеризуется меньшей степенью общественной опасности, чем уголовные преступления, связанные с посягательством на избирательные права граждан и соединенные с подкупом.

В-третьих, подкуп избирателей как избирательное правонарушение, так же как и деяние, сопряженное с подкупом и наказуемое в уголовном и административном порядке, характеризуется наличием вины лица, его совершившего.

В-четвертых, подкуп избирателей как избирательное правонарушение может быть совершен как индивидуальными, так и коллективными субъектами. Указанное обстоятельство сближает его с административным правонарушением в виде подкупа избирателей и отличает от уголовно наказуемого деяния, сопряженного с подкупом, субъектом которого могут выступать исключительно физические лица. Отличительной чертой субъектного состава подкупа избирателей является их специальный статус, связанный с обладанием особым объемом прав и обязанностей в избирательном процессе. К уголовной и административной ответственности за подкуп избирателей могут привлекаться как специальные субъекты, так и лица, не наделенные специальной правосубъектностью.

В-пятых, подкуп избирателей как избирательное правонарушение характеризуется спецификой конституционно-правовых санкций, которые проявляются в лишении специального статуса либо ином умалении избирательных прав виновного. Тогда как уголовные санкции за деяния, связанные с подкупом, выражаются в виде обращения на правонарушителя денежного взыскания или ограничения свободы, а административные санкции — исключительно в денежном взыскании.

Завершая анализ нормативного и фактического основания подкупа избирателей, кратко резюмируем.

Конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей как одна из разновидностей ретроспективной юридической ответственности имеет фактическое и нормативное основание. Это означает, что для применения мер конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей требуется как фактическое основание — факт недолжного поведения, выразившийся в нарушении установленных законодательством о выборах запретов, так и нормативное основание — определение содержания таких законодательных запретов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авдеенкова М.П.* Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
2. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. — Т. 1. — Свердловск, 1972.
3. *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность : теоретические вопросы. — Красноярск, 1985.
4. *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. — Воронеж, 1985.
5. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Общие положения. — М., 1997.
6. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность : очерк теории. — М., 1976.
7. *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.
8. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. — Воронеж, 1970.
9. *Денисов Ю.А.* Общая теория правонарушения и ответственности : социологический и юридический аспекты. — Л., 1983.
10. *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации : ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. — М., 2000.
11. *Кондрашев А.А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации : теория и практика. — М., 2006.
12. *Князев С.Д.* Очерки теории российского избирательного права : монография. — Владивосток, 1999.
13. *Лучин В.О.* Конституционные деликты // Государство и право. — 2000. — № 1.
14. *Лучин В.О.* Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. — 1992. — № 1.
15. *Малеин Н.С.* Правонарушение : понятие, причины, ответственность. — М., 1985.
16. *Матейкович М.С.* Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. — 2001. — № 10.
17. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих : «круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. — 2000. — № 3.
18. *Скифский Ф.С.* Конституционные правонарушения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 1998.
19. *Штурнев А.Е.* Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. — Иркутск, 2004.
20. *Штурнев А.Е.* Принципы конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения // Акад. юрид. журн. — 2003. — № 1.

Дефекты в российском избирательном праве как предмет научного исследования

(Отзыв официального оппонента о диссертации С.И. Цыбуляка, представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук)

Проблематика правовых дефектов является дискуссионной в общей теории права и в отраслевых юридических науках. В настоящее время требует научного осмысления целый ряд теоретических и прикладных проблем обеспечения в законотворческой деятельности высокого качества законов, являющихся источниками российского избирательного права. К сожалению, в отечественной юридической науке неоправданно мало внимания уделяется проблемам типологии и диагностики законотворческих дефектов при подготовке и принятии законов о выборах.

Как справедливо отмечают исследователи, законотворческие дефекты оказывают крайне негативное влияние на развитие избирательного права и его институтов. Из-за дефектности избирательного законодательства затрудняется реализация демократических избирательных процедур и ослабевают механизмы конституционно-правовой охраны избирательных прав граждан.

Изложенным объясняется актуальность темы диссертационного исследования С.И. Цыбуляка¹.

Целью данной диссертационной работы является получение новых юридических знаний в сфере теории дефектов права, изучение влияния данных дефектов на состояние конституционно-правового регулирования избирательных отношений, а также определение юридических способов устранения дефектов избирательного законодательства. Для достижения этой цели автором были поставлены перед собой следующие творческие задачи:

— определить понятие дефекта права, а также отразить специфические особенности отдельных видов правовых дефектов;

— выявить причины появления дефектных правовых норм, регулирующих избирательные отношения;

— раскрыть понятие «избирательных отношений» и определить пределы их регулирования конституционным правом;

— раскрыть содержание терминов «пробел», «коррупциогенность» и «коллизия» в правовом регулировании избирательных отношений, а также выявить их конкретные проявления в действующем законодательстве;

— выявить пути устранения дефектности правового регулирования избирательных отношений;

— отразить проблемы, тенденции и перспективы муниципального правового регулирования избирательных отношений;

— внести конкретные предложения по совершенствованию норм избирательного законодательства с целью устранения их дефектности.

Изучение диссертационной работы показало, что ее автор успешно справился с поставленными исследовательскими задачами.

В первой главе диссертации рассматриваются общетеоретические проблемные вопросы дефектности правового регулирования (с. 15—63). В этой части работы соискатель подробно рассматривает понятие и виды дефектов правового регулирования (с. 15—34).

Рассматривая причины дефектности правовых норм, автор верно отмечает, что дефекты в праве возникают не сами по себе, а являются следствием противоречивых многофакторных явлений, преодоление которых представляет колоссальную по сложности научно-практическую задачу (с. 35). Представляется правильным и обоснованным деление соискателем причин дефектности правовых норм на объективные и субъективные (с. 36).

Вторая глава диссертации посвящена анализу особенностей конкретных дефектов в конституционно-правовом регулировании избирательных отношений: пробелов, коллизий и коррупциогенности (с. 64—146).

Соискателем подробно проанализированы понятие и структура избирательных отношений. Большой интерес вызывают положения диссертационного исследования о пределах конституционно-правового регулирования избирательных отношений (с. 81—84). Следует согласиться с выводом соискателя о том, что избирательные отношения должны регулироваться конституционным правом в той мере, в какой это необходимо для обес-

¹ Цыбуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2010. — 269 с.

печения проведения свободных выборов. При этом данное регулирование не может вторгаться в иные сферы общественной и личной жизни, ограничивать другие конституционные права граждан, препятствовать нормальной жизнедеятельности граждан (с. 83).

Достоинством диссертационного исследования С.И. Цыбуляка является проведенный им достаточно глубокий анализ пробелов в отечественном избирательном праве (с. 85—106) и коррупциогенности норм избирательного права (с. 107—128).

Большой познавательный интерес имеют положения научной работы, посвященные анализу коллизий в конституционно-правовом регулировании избирательных отношений (с. 129—146).

В третьей главе диссертации проанализированы пути устранения дефектности правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации (с. 147—225).

Достаточно подробно в диссертации освещен вопрос о правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права и процесса (с. 147—178). Соискатель обоснованно рассматривает данные правовые позиции в качестве важного вектора совершенствования конституционно-правового регулирования избирательных отношений.

Несомненный научный интерес представляют положения диссертационного исследования, посвященные проблемам соотношения федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации (с. 179—205).

На страницах научной работы подробно проанализированы перспективы муниципального правового регулирования избирательных отношений (с. 206—225). Автор диссертации справедливо указывает, что избирательные отношения на муниципальном уровне не исчерпываются лишь процессом, связанным с участием граждан в муниципальных выборах, а избирательные отношения могут находить свое продолжение при осуществлении иных институтов непосредственной демократии (институтов непосредственного участия граждан) в осуществлении местного самоуправления (с. 217).

Диссертация С.И. Цыбуляка характеризуется достаточно высоким уровнем апробации результатов исследования.

В числе научных результатов исследования особо следует выделить выработанные соискателем предложения по дальнейшему

совершенствованию законодательства о выборах и практики его применения.

Вместе с тем, при всех отмеченных достоинствах, диссертационная работа С.И. Цыбуляка не лишена недостатков и положений, которые нуждаются в дополнительном обосновании.

1. В диссертации правовой дефект определяется соискателем как «низкое качество правового регулирования, в силу которого затрудняется применение соответствующих правовых норм, порождаются негативные политические и социально-экономические явления, необоснованно ущемляются личные и общественные интересы» (с. 9).

Как представляется, низкое качество правового регулирования само по себе правовым дефектом не является. Оно может быть следствием определенной дефектности и порождаться как правовыми дефектами, так и другими негативными факторами, являющимися по своей природе экономическими, социальными, политическими или психологическими. Низкое качество правового регулирования является результатом системного проявления большого комплекса факторов и представляет собой определенную результативную оценку действия законов и иных нормативных правовых актов.

Предложенное автором диссертации определение правового дефекта не содержит основных признаков этого правового явления и носит явно оценочный характер, оставляя открытым вопрос о критериях отнесения того или иного недостатка закона или правового предписания к правовому дефекту. Если следовать логике автора, то низкое качество правового регулирования — это дефект. Соответственно, высокое качество — это отсутствие дефекта. А как быть со «средним» качеством правового регулирования?

Отсутствие логической строгости при определении базового понятия диссертационного исследования привело к размыванию терминологических отличий в ряду таких неотждественных понятий, как «дефект правового регулирования», «правовой дефект», «дефект закона», «дефект правовой нормы» и др.

На наш взгляд, более плодотворным было бы понимание «дефекта закона» и других родственных понятий как негативного свойства, которое выражается в несоответствии закона (его концепции, конкретного правового предписания или заложенной в законе юридической конструкции) определенному набору требований и правил. К ним следовало бы отнести правотворческие принципы-требования, сформулированные в правовых

позициях Конституционного Суда Российской Федерации (например, требование определенности правовых предписаний), требования нормативно-правового соответствия, правила юридической техники, требования финансово-экономической обоснованности и др.

2. Как представляется, в рамках проведенного соискателем диссертационного исследования можно было рассмотреть вопрос о соотношении правовых дефектов (дефектов законов) и правотворческих ошибок, что способствовало бы наибольшей полноте освещения содержания дефектов конституционно-правового регулирования избирательных отношений.

3. В отдельных случаях автор выходит за пределы предмета диссертационного исследования и неоправданно подробно анализирует дефекты законов, которые не являются источниками избирательного права и не направлены на конституционно-правовое регулирование избирательных отношений. К примеру, большое внимание автор уделил рассмотрению дефектов современного конституционно-правового регулирования порядка объединения субъектов Российской Федерации и образования новых субъектов Российской Федерации (с. 55—59). На страницах диссертации также анализируются дефекты федеральных законов, которые не являются источниками избирательного права: «О ветеранах» (с. 42—43), «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» (с. 44—46), «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с. 53) и др.

4. В числе факторов, детерминирующих дефектность норм избирательного законодательства, диссертант называет низкий уровень правовой культуры избирателей (с. 63). На наш взгляд, такое утверждение представляется необоснованным и в любом случае требует соответствующей аргументации.

5. Представляется спорным заключение автора диссертации о том, что пробел в избирательном праве не может быть преодолен посредством аналогии (с. 11). Судебной практике разрешения избирательных споров известны случаи преодоления таких пробелов при рассмотрении конкретных дел. К примеру, в современном избирательном законодательстве нет предписания о виновности лица как необходимом условии привле-

чения к конституционно-правовой ответственности участника выборов за нарушение избирательного законодательства. Однако суды исходят из того, что без установления вины конкретного кандидата недопустимо применение к нему мер конституционно-правовой ответственности (отказа в регистрации, отмены регистрации, вынесения предупреждения). Такая правовая позиция выработана судами во многом благодаря применению аналогии права.

6. Выбор ненадлежащей формы закона автор диссертации квалифицирует как пробел в праве (с. 103). В этой связи он считает пробелом в избирательном праве то, что Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» имеет форму федерального закона, а не федерального конституционного закона (с. 102). Такая позиция требует аргументации. При этом следует учитывать, что Конституция Российской Федерации предписывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией (ч. 1 ст. 108). В строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации указанный выше закон не может быть принят в форме федерального конституционного закона.

Однако высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку изученного диссертационного исследования.

Диссертация С.И. Цыбуляка на тему «Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации» представляет собой завершенное научное исследование, полностью соответствующее требованиям Положения о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий. Автореферат диссертации отражает содержание представленной к защите работы. Основные ее положения опубликованы в научных трудах соискателя.

Автор диссертации Цыбуляк Сергей Иванович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право.

В.В. Игнатенко,
доктор юридических наук,
профессор

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(По материалам региональной научно-практической конференции)

В предлагаемом обзоре представлено краткое содержание выступлений участников научно-практической конференции «Правовое обеспечение социально-экономического развития субъектов Российской Федерации», которая состоялась 17 марта 2010 г. в городе Иркутске.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие; уставное регулирование; социальный стандарт; бюджет субъекта Российской Федерации; налоги.

The given review presents the summary of participants' reports at the theoretical and practical conference «Legal ensuring of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation» which has taken place on 17 March 2010 in Irkutsk.

Key words: socio-economic development; charter regulation; social standard; budget of the subject of the Russian Federation, taxes.

В марте 2010 г. Байкальский государственный университет экономики и права (кафедра предпринимательского и финансового права) и Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского провели научно-практическую конференцию на тему «Правовое обеспечение социально-экономического развития субъектов Российской Федерации».

Открывая конференцию, директор Института законодательства и правовой информации кандидат юридических наук А.А. Петров отметил, что субъекты Российской Федерации, несмотря на ограниченность своих полномочий по регулированию правоотношений социально-экономического характера, тем не менее, обладают значительными возможностями воздействия на эту сферу. Такое воздействие осуществляется, прежде всего, через бюджетное и налоговое регулирование, организацию управления государственной собственностью субъектов Российской Федерации, развитие системы мер социальной поддержки населения. Проводимый сотрудниками Института законодательства и правовой информации анализ практики нормативного регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации по указанным вопросам, свидетельствует о разнообразии подходов к структуре и содержанию такого регулирования даже в тех случаях, когда соответствующие полномочия субъектов Российской Федерации сформулированы в федеральных законах весьма узко. Таким образом, очевидна актуальность исследования указанного регулирования в

целях выявления путей повышения его эффективности.

Заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права кандидат юридических наук доцент Е.Е. Фролова в своем выступлении подробно осветила вопросы влияния нынешнего мирового финансового кризиса на экономическое развитие. Поскольку кризисные явления предопределили необходимость качественных сдвигов в сфере финансового рынка, где существенную роль играют банки — ключевые «игроки», выполняющие исключительно важную функцию по трансформации крупных потоков денежных средств в инвестиции, именно банки в сложившихся условиях были поставлены перед необходимостью корректировки моделей своего поведения на финансовом рынке. Этот процесс сопровождается повышением внимания государства к нормативному регулированию банковской сферы. Субъекты Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации и федерального законодательства не обладают сколько-нибудь значимыми полномочиями по решению этих вопросов (одним из немногих вопросов функционирования банковской системы, который может быть решен на региональном уровне, является создание консультативно-совещательных органов с участием представителей банков). Вместе с тем очевидно, что процесс совершенствования нормативного — как законодательного, так и подзаконного — регулирования банковской сферы оказывает

очень существенное, хотя и опосредованное, влияние на социально-экономическое развитие российских регионов.

Выступление директора Института законодательства и правовой информации кандидата юридических наук **А.А. Петрова** было посвящено Уставу Иркутской области как фундаменту областного правового регулирования, направленного на развитие социально-экономической сферы субъекта Российской Федерации. Устав, будучи учредительным актом Иркутской области — нового субъекта Российской Федерации, образованного в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, содержит значительное количество нормативных положений общего характера, которые должны либо приниматься во внимание в качестве принципов соответствующего правового регулирования и правоприменения, либо конкретизироваться в законах и подзаконных актах области.

Уставное регулирование социально-экономического развития Иркутской области осуществляется несколькими способами: в преамбуле Устава — путем указания на цели и мотивы его принятия; путем закрепления целей деятельности публичной власти (государственной власти и местного самоуправления) в области, среди которых — создание условий для достойной жизни человека и свободного развития личности, всестороннее социальное развитие Иркутской области в интересах ее населения; в специальном разд. II «Основы социально-экономического развития Иркутской области», включающем главы «Основы управления государственной собственностью Иркутской области» (гл. 5), «Основы управления финансовыми средствами Иркутской области» (гл. 6), «Основы охраны окружающей среды и природопользования в Иркутской области» (гл. 7) и «Основы развития социальной сферы в Иркутской области» (гл. 8); а также посредством регулирования системы органов государственной власти и иных государственных органов Иркутской области, включая определение отдельных властных полномочий указанных органов по вопросам социально-экономического развития.

Заместитель директора Института законодательства и правовой информации кандидат юридических наук **Э.С. Бондарева** осветила вопрос о полномочиях субъектов Российской Федерации по установлению и применению основных социальных стандартов. К числу таких социальных стандартов относятся: прожиточный минимум, который

следует рассматривать как межотраслевой социальный стандарт, применяемый во многих отраслях права, но особенно большое значение имеющий в сфере труда и социального обеспечения; вводимый в отдельных субъектах Российской Федерации минимальный потребительский бюджет (например, в Республике Татарстан он определяется как стоимостная величина сбалансированного набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, а также обязательных платежей и сборов, необходимых для поддержания активного физического состояния человека и воспроизводства рабочей силы); квотирование рабочих мест для отдельных категорий граждан, нуждающихся в помощи государства при трудоустройстве (например, для инвалидов).

В выступлении было отмечено, что субъекты Российской Федерации, осуществляя правовое регулирование государственных социальных стандартов в сфере труда и социального обеспечения, должны учитывать региональные природные и национальные особенности, осуществлять поиск оптимальных путей развития, конкретизации и детализации положений федерального законодательства. Реализация такого подхода при правовом регулировании социальных стандартов позволит в полной мере учитывать потребности населения конкретных регионов.

Доцент кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права кандидат юридических наук **М.Н. Кузьмина**, обращаясь к вопросу формирования бюджетов субъектов Российской Федерации, выделила ряд проблем, наличие которых негативно сказывается на состоянии финансовых возможностей российских регионов. Главная из них — наличие явных диспропорций в распределении налоговых поступлений между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации, ведущие к фактической отмене конституционного принципа федерализма, который предполагает определенную самостоятельность регионов и органов местного самоуправления в решении поставленных перед ними задач. В целях укрепления доходной части региональных и местных бюджетов, расширения их самостоятельности предложено налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, а также государственную пошлину передать в распоряжение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Кроме того, в выступлении прозвучало мне-

ние о необходимости более полной регламентации юридической ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств.

Правовые проблемы предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства стали темой выступления ассистента кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права **М.М. Винокуровой**. Отмечая значимость бюджетной поддержки для субъектов малого и среднего предпринимательства, особенно на начальных этапах их работы, автор выступления отметила, что излишне жесткий текущий контроль за использованием ими предоставленных субсидий не нужен, поскольку он может сковать хозяйственную деятельность субъекта малого и среднего предпринимательства и свести на нет весь экономический эффект от оказанной поддержки. Вместе с тем предложено при предоставлении субсидии авансом определять в соглашении о предоставлении субсидии не только цели использования субсидии, но и порядок их достижения, а также предусматривать действенные меры ответственности за нецелевое использование субсидии. В частности, если субсидия предоставляется не единой суммой, а в несколько этапов, было бы желательно следить за использованием уже выделенных средств, и при нецелевом их использовании применить меры, сходные с блокировкой расходов бюджета. Кроме того, по мнению автора, следует приравнять статус получателя субсидий к статусу получателя бюджетных средств при применении мер ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, что позволит применять административные и уголовные наказания к получателям субсидий, а не только те меры ответственности, которые закрепляются в соглашении о предоставлении субсидий.

Доцент кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права, ведущий научный сотрудник Института законодательства и правовой информации кандидат юридических наук **Н.В. Васильева** остановилась в своем выступлении на проблемах, препятствующих повышению собираемости доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Таковыми, по ее мнению, являются: недостаточность полномочий субъектов Российской Федерации по увеличению доходности собственных доходов, что не согласуется с принципом самостоятельности бюджетов; отсутствие у реги-

онов эффективных рычагов влияния на бюджетное регулирование, осуществляемое посредством предоставления межбюджетных трансфертов; невозможность повышения региональной ставки налога на прибыль организаций; неоптимальное налогообложение деятельности обособленных подразделений организаций.

Научный сотрудник Института законодательства и правовой информации **Е.Л. Иванова** рассказала о роли решений судебных органов конституционного (уставного) контроля субъектов Российской Федерации в совершенствовании правовой основы финансирования социального обеспечения граждан. Дела об оспаривании региональных и муниципальных нормативных актов, регулирующих данные вопросы, составляют значительную долю в общей нагрузке действующих конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. По мнению автора, анализ правовых позиций по вопросам финансирования социального обеспечения граждан демонстрирует не только значимость органов регионального конституционного (уставного) правосудия в совершенствовании и развитии системы бюджетного финансирования социальной поддержки граждан, но и выявляет существенные проблемы в данной сфере общественных отношений. Тот факт, что большая часть решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по исследуемой тематике принята далеко не в начальный период существования этих органов, а в течение последних лет, говорит о серьезности проблем правового регулирования социальных обязательств государства на современном этапе. В этой связи важным представляется не только проявление региональными властями (при условии наличия соответствующих возможностей) инициативы введения дополнительных форм социальной поддержки граждан, но и обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному в вопросах установления видов, форм, порядка осуществления тех мер социальной поддержки, которые непосредственно предусмотрены федеральным законом.

Темой выступления доцента кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права, заведующей отделом законопроектных исследований Института законодательства и правовой информации кандидата юридических наук **Ю.В. Арбатской** стали правовые проблемы формирова-

ния и расходования резервных фондов в бюджете субъекта Российской Федерации. В результате внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации у субъектов Российской Федерации возникло право предусматривать своими законами (за исключением законов о бюджете) создание резервных фондов субъектов Российской Федерации. Включение указанных норм в Бюджетный кодекс являлось антикризисной мерой, обеспечивающей сбалансированность соответствующего бюджета в условиях колебания доходов или расходных обязательств. При этом соответствующие нормы Бюджетного кодекса носят рамочный характер и не согласуются с другими предписаниями этого же кодекса, в то время как порядок формирования и использования средств резервного фонда устанавливается законом субъекта Российской Федерации. В результате правовая основа формирования (а следовательно, и использования) внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации в настоящее время не отвечает требованиям определенности и непротиворечивости, что в значительной мере снижает возможный эффект от создания таких фондов.

Конференция завершилась выступлением ведущего научного сотрудника Института законодательства и правовой информации кандидата юридических наук **В.В. Джура**, которая на примере Шелеховского муниципального района рассказала о негативных тенденциях экономико-правового положения муниципальных образований Иркутской области. В Шелеховском районе в настоящее время осуществляются многие виды экономической деятельности, среди которых — обрабатывающие производства, лесное хозяйство, производство и распределение электроэнергии, строительство, транспорт и связь, сельское хозяйство, торговля. Тем не менее, значимые показатели, иллюстрирующие реальное состояние экономики района, не демонстрируют положительной

динамики. Такая тенденция усугубляется отдельными фактами неэффективного использования средств бюджетов муниципальных образований, а также ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги. На основе анализа опыта Шелеховского района автор делает вывод о том, что правовое обеспечение нормального социально-экономического развития муниципальных образований должно осуществляться по следующим основным направлениям: ужесточение финансового контроля за распределением и расходованием бюджетных денежных средств, включая те, что поступают из федерального фонда содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства для проведения капитального и текущего ремонта в многоквартирных домах; повышение устойчивости и надежности жилищно-коммунальных систем; обеспечение «прозрачности» утверждаемых тарифов жилищно-коммунальных услуг; сохранение муниципальных предприятий, являющихся не только имущественными комплексами, но и важнейшими социальными институтами.

Участники конференции сошлись в мнении о том, что обсуждение проблем правового регулирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации учеными-юристами способствует формированию в деятельности правотворческих органов более четких подходов к построению системы такого регулирования, которая включает в себя федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Проведение мероприятий, аналогичных прошедшей конференции, ведет к взаимному обогащению юридической науки и правотворческой, правоприменительной практики, выявляет новые перспективные направления правовой работы.

А.А. Петров,
кандидат юридических наук

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Боровикова Ирина Анатольевна — старший научный сотрудник. Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, irina-irk@mail.ru).

Игнатенко Виктор Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Губернатора Иркутской области — полномочный представитель Губернатора в Законодательном Собрании Иркутской области. Правительство Иркутской области (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а, ignatenko_v59@mail.ru).

Князев Сергей Дмитриевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, судья. Конституционный Суд Российской Федерации (190000, г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, 1, тел. (812) 404-33-11, ksrf@ksrf.ru).

Крохина Юлия Александровна — доктор юридических наук, профессор, и. о. директора. Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации (119121, г. Москва, Смоленский бульвар, 19, тел. 8-915-482-73-63, jkikhina@mail.ru).

Кузнецова Ольга Анатольевна — доктор юридических наук, профессор. Пермский государственный университет (614600, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный университет, kuznetsova_psu@mail.ru).

Марино Иван — кандидат юридических наук, руководитель. Представительство Фонда конституционных реформ в Италии — Центр политико-правового мониторинга России (80121, Италия, Неаполь, ул. Карло Поэрио, 15, info@osservatoriorussia.it).

Минникес Илья Анисимович — доктор юридических наук, профессор. Байкальский государственный университет экономики и права (664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, тел. (3952) 24-19-04, iaminnikes@yandex.ru).

Минникес Ирина Викторовна — доктор юридических наук, профессор. Иркутский юридический институт (филиал) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации (664011, г. Иркутск, ул. Некрасова, 4, тел. (3952) 24-30-49, ivminnikes@yandex.ru).

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор. Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 33-61-31, petrov-a-irk@mail.ru).

Хвалёв Сергей Анатольевич — ведущий научный сотрудник отдела законопроектных исследований. Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, тел. (3952) 24-05-34, khvalev_sa@mail.ru).

Штурнева Марина Викторовна — начальник правового отдела аппарата. Избирательная комиссия Иркутской области (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1«а», тел. (3952) 25-60-92, marina_law@mail.ru).

INFORMATION ON AUTHORS

Borovikova I. — senior scientific worker. M.M. Speransky Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 24-05-34, irina-irk@mail.ru).

Ignatenko V. — Doctor of Law, Professor, Honorable Lawyer of the Russian Federation. Deputy Governor of Irkutsk region — authorized representative of the Governor of Irkutsk region in the Legislative Assembly of Irkutsk region. Government of Irkutsk region (664027, Irkutsk, Lenina st., 1 «a», ignatenko_v59@mail.ru).

Knyazev S. — Doctor of Law, Professor, Honorable Lawyer of the Russian Federation, Judge. Constitutional Court of the Russian Federation (190000, St. Petersburg, Senate Square, 1, ph. (812) 404-33-11, ksrf@ksrf.ru).

Khvalev S. — leading scientific worker. M.M. Speransky Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 24-05-34, izpi@mail.ru).

Krohina U. — Doctor of Law, Professor. Alternate Director. State Scientific-Research Institute for the System Analysis of the Chamber of Accounts of the Russian Federation (119121, Moscow, Smolensk bulvar, 19, ph. 8-915-482-73-63, jkokhina@mail.ru).

Kuznetsova O. — Doctor of Law, Professor. Perm State University (614600, Perm, Bukireva st., 15, kuznetsova_psu@mail.ru).

Marino I. — Candidate of Law, Head of the Representation of the Fund for Constitutional Reforms in Italy. Center for Political and Legal Monitoring in Russia (80121, Italy, Naples, Carlo Poerio st., 15, info@osservatoriorussia.it).

Minnikes I.A. — Professor of the Department of Theory and History of State and Law. Baikal State University of Economics and Law (664003, Irkutsk, Lenina st., 11, ph. (3952) 24-19-14, iaminnikes@yandex.ru).

Minnikes I.V. — Doctor of Law, Associate Professor, Department of Theory and Law History and Theory. Irkutsk Law Institute, branch of Russian Law Academy of Ministry of Justice (664011, Irkutsk, Nekrasova st., 4, ph. (3952) 24-30-49, ivminnikes@yandex.ru).

Petrov A. — Candidate of Law, Director. M.M. Speransky Institute of Legislation and Legal Information (664003, Irkutsk, Gorkogo st., 31, ph. (3952) 33-61-31, petrov-a-irk@mail.ru).

Shturueva M. — Chief of the Legal Department of Stuff. Election Commission of Irkutsk region (664027, Irkutsk, Lenina st., 1 «a», ph. (3952) 256092, marina_law@mail.ru).

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «АКАДЕМИЧЕСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ»

В научной статье, представляемой для публикации в «Академическом юридическом журнале», должны быть указаны следующие данные об авторе:

- фамилия, имя, отчество (полностью);
- место работы с указанием адреса организации и телефона;
- должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;
- контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

К статье также должны быть приложены краткая аннотация и список ключевых слов на русском и английском языках.

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

- объем статьи — 7—20 страниц формата А4;
- поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм;
- шрифт — Times New Roman, размер 14;
- интервал — полуторный.

В конце статьи в алфавитном порядке помещается список литературы и источников, оформленный в соответствии с ГОСТ 7.1 — 2003. Список должен быть пронумерован. Ссылки на литературу в тексте оформляются в квадратные скобки.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, а также по электронной почте (электронный адрес редакции: izpi@mail.ru).

Все поступающие в редакцию материалы подлежат обязательному рецензированию.

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или соответственно кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционная коллегия, которая с учетом результатов рецензирования отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Редакция в обязательном порядке направляет авторам рецензии на статьи.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, в том числе на официальном сайте Научной электронной библиотеки www.elibrary.ru, а также на ее распространение в иных формах.