ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

N° 4 (31) (июль — август) 2014

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

Геготаулина Л.А. Стабильность и изменчивость как базовые характеристики Конституции Российской Федерации.....3

Коростелев Д.А. Эволюция конституционных положений о Счетной палате Российской Федерации: обзор проектов Конституции Российской Федерации (1990—1993 годы).....11

Ростовцев Е.Г. Значение принципа прямого действия Конституции Российской Федерации для обеспечения законности в деятельности органов публичной власти.....19

Хертуев Р.Ю. Отсылочное правовое регулирование Конституции Российской Федерации.....24

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Ильенко И.А., Фильчакова С.Ю., Халафян Р.М. Законодательство Иркутской области о предупреждении преступности в отношении несовершеннолетних в свете документов ООН и Совета Европы.....28

Праскова С.В. О видах символов власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.....36

Эрдынеев А.Э. К вопросу о правовом регулировании изменения срока полномочий законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия).....45

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Петров А.А. Законодательное обеспечение объединения высших судебных инстанций в России.....50

Пошивайлова А.В. Реализация конституционных принципов судоустройства и судопроизводства в гражданском процессе Российской Федерации.....53

Сведения об авторах.....58

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского».....59

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного
научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор —
председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук —
ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
И.С. Суркова, кандидат юридических наук
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Л.Н. Заступова
Верстка Е.В. Бер

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

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.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 членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2014

Подписано в печать 27.08.2014. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

ББК 67.4

Л.А. Геготаулина, кандидат юридических наук, доцент

Стабильность и изменчивость как базовые характеристики Конституции Российской Федерации

В статье рассмотрены такие свойства конституции, как стабильность и изменчивость. Определены гарантии стабильности и причины изменчивости конституции. Проанализированы процессы пересмотра Основного Закона, внесения поправок и внесения изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: *стабильность и изменчивость конституции; пересмотр конституции; поправки к конституции; внесение изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации.*

Основной закон любого государства, являясь базой национального законодательства, изначально предусматривается как правовой институт, обладающий максимально возможной устойчивостью, стабильностью.

В отличие от всех конституций советского периода действующий Основной Закон является постоянным, что само по себе служит фактором стабильности. Действующая Конституция Российской Федерации [3] не содержит в своем тексте указаний на периоды времени либо на условия, при наступлении которых принимается новый Основной Закон. Так было в 1918 году, когда Конституция РСФСР вводила диктатуру пролетариата в условиях жесткого противостояния других социальных групп. Сломив их сопротивление, пролетарское государство закрепило создание нового — всенародного. Были определены этапы достижения новой цели — построение коммунизма через строительство основ социализма, как первой ступени к коммунизму (Конституция СССР 1936 года, Конституция РСФСР 1937 года), развитого социализма (Конституция СССР 1977 года, Конституция РСФСР 1978 года). Достижение каждого этапа означало необходимость очередной фиксации в Основном Законе состояния общества и государства, а также определения новых задач, стоящих перед ними.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила непреходящие ценности, позволяющие долговременно и поступательно развиваться личности, государству, институтам гражданского общества, не прибегая к существенным изменениям текста Основного Закона.

Стабильность конституции, в том случае если она относится к категории формально-юридических (писаных), является одним из обязательных условий. Гарантией стабильности служит особый механизм изменения конституционного текста. Конституция Российской Федерации 1993 года по процедуре изменения изначально предусматривалась как особо жесткая. Во многом это обусловливалось опытом корректировки Конституции РСФСР 1978 года, в которую за непродолжительный период времени было внесено около 350 поправок. Процедура их принятия была достаточно простой и предполагала лишь одобрение двумя третями от общего числа депутатов Верховного Совета РСФСР [2, ст. 185].

Конституция 1993 года принималась в условиях глубоких формационных преобразований во всех сферах жизни общества, и в этом смысле она стала не итогом экономического, социального, политического, духовного и юридического развития общества, а моделью настоящего и будущего. В связи с этим перед авторами проекта Конституции стояли две разновекторные задачи: с одной стороны, предусмотреть возможность уточнения этой модели с учетом опыта и быстро меняющихся реалий социального и юридического развития, с другой — гарантировать стабильность конституционного строя России и составляющих его институтов [1].

Поэтому при подготовке новой конституции особое внимание было уделено поиску инструментария, позволяющего обеспечить устойчивый характер Основного Закона и максимально взвешенный порядок его изменения.

Разработчики конституции предусмотрели три основания для корректировки текста Основного Закона. В зависимости от степени важности изменяемых конституционных норм различают пересмотр конституции, внесение поправок, а также внесение изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации.

К числу средств, обеспечивающих стабильность действующего Основного Закона, можно отнести закрепление важнейших конституционных принципов, образующих основы конституционного строя; отсутствие чрезмерной детализации, перегружающей текст; применение усложненных процедур пересмотра конституции и внесения в нее поправок, а также наличие особых субъектов, инициирующих внесение изменений в текст конституции.

В Российской Федерации круг субъектов конституционной инициативы значительно отличается от круга обычных субъектов законодательной инициативы.

В процессе принятия федеральных конституционных и федеральных законов правом законодательной инициативы обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов, а также Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения.

Требования к субъектам конституционного пересмотра гораздо выше. Среди них нет отдельных депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а предусмотрена возможность вносить коллективные предложения группами численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Правом инициативы по поправкам и пересмотру конституции не обладают также высшие судебные органы Российской Федерации. В то же время используется новый субъект конституционной инициативы — Государственная Дума. Заслуживает внимания и тот факт, что Председатель Правительства Российской Федерации, временно исполняющий обязанности Президента Российской Федерации, не имеет права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 93 Конституции Российской Федерации). Это является еще одним свидетельством того, что предложения о новеллизации Основного Закона допускается вносить государственным органам либо сформированным самими избирателями, либо при участии представительных органов.

Еще одно обстоятельство отличает деятельность субъектов законодательной инициативы от деятельности субъектов конституционного пересмотра. Если первые вносят в Государственную Думу *законопроекты* (часть 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации), то вторые вносят *предложения* о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации (статья 134 Конституции Российской Федерации).

Пересмотр Конституции Российской Федерации по юридическим последствиям приравнивается к принятию нового Основного Закона, так как изменения касаются основополагающих социальных ценностей и приоритетов, закрепленных в главах: «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Конституционные поправки и пересмотр конституции».

По мнению Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина, «авторы проекта... хорошо сознавали, что основой правопорядка может выступать только Конституция, но не решение большинства парламента, которое в условиях плюралистической демократии, составляющей одну из основ конституционного строя Российской Федерации, не всегда постоянно. Именно поэтому в самой Конституции было установлено, что она не может быть отдана на усмотрение Федерального Собрания в своих фундаментальных положениях, касающихся основ конституционного строя и прав человека, а также внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции» [1, статья 135].

При пересмотре Конституции учредительные полномочия поочередно возлагаются на Федеральное Собрание Российской Федерации, Конституционное Собрание Российской Федерации, избирателей. Так, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего чис-

ла членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, то созывается Конституционное Собрание.

Правовые нормы, определяющие статус этого временного органа учредительной власти, сегодня отсутствуют. Конституция Российской Федерации устанавливает, что статус Конституционного Собрания должен определяться соответствующим федеральным конституционным законом. Однако на современном этапе это единственный из федеральных конституционных законов, предусмотренных, но не принятых законодательной властью. Нельзя утверждать, что этот вопрос вовсе остается вне поля зрения законодателя, так как проекты соответствующего федерального конституционного закона не единожды вносились на рассмотрение в Государственную Думу, но приемлемый вариант закона так и не был найден. Отсутствие подобного нормативного правового акта в определенной мере можно рассматривать как гарантию неизменности базовых идей Конституции Российской Федерации.

Если же представить, что федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании Российской Федерации принят и Собрание готово к созыву, то его учредительная миссия проявится в выборе одного из двух возможных вариантов: оно вправе подтвердить неизменность действующего Основного Закона либо разработать проект новой Конституции Российской Федерации.

В последнем случае также предусматриваются две модели поведения: проект новой Конституции Российской Федерации может быть принят самим Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов либо может быть вынесен на всенародное голосование. Понятно, что последний вариант весьма трудозатратен, особенно, если учесть предъявленные требования к явке электорального корпуса (более половины избирателей) и уровню поддержки идеи пересмотра Конституции (более половины избирателей, принявших участие в голосовании). Достижение этих требований является проблематичным в условиях возрастающего уровня абсентеизма в нашей стране. Вместе с тем сбрасывать со счетов народ как источник, в первую очередь, учредительной власти неверно. Поэтому такой способ пересмотра Конституции, несмотря на сложность, наиболее предпочтителен.

Еще одним из вариантов корректировки текста является внесение в него поправок, затрагивающих содержание глав 3–8 Конституции Российской Федерации. Поправки принимаются в виде особого правового акта. Его правовая форма и название непосредственно не определены в Конституции, но в статье 136 описана процедура принятия. На первый взгляд, принятие акта о поправке ближе всего к процессу принятия федерального конституционного закона. Хотя налицо ряд существенных отличий, которые позволили Конституционному Суду Российской Федерации выделить в системе российского права особый правовой акт — закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (далее — Закон о поправке) [18].

По мнению Конституционного Суда, федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, так как в силу прямого указания статей 136 и 108 Конституции Российской Федерации для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального закона Президент Российской Федерации наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный статьей 136 Конституции на процедуру принятия поправок.

Вместе с тем процедура принятия поправок к Конституции Российской Федерации существенно отличается и от процедуры принятия федерального конституционного закона. Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции, установленный статьей 134 Конституции Российской Федерации, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным статьей 104. Во-вторых, отличия касаются самой законодательной процедуры. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается в исполнение Конституции и не может изменять ее положения, а также не может стать ее составной частью.

Предложение о поправке к Конституции Российской Федерации вносится в Государственную Думу субъектом права инициативы такого предложения в виде проекта Закона о поправке, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений глав 3–8 Конституции Российской Федерации [10].

Предложения уполномоченных субъектов о

поправке должны быть сначала одобрены квалифицированным большинством в Государственной Думе (две трети голосов), затем в Совете Федерации (три четверти голосов). Затем Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия Закона о поправке опубликовывает для всеобщего сведения уведомление, включающее текст Закона о поправке с указанием дат его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации и направляет его в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Закон о поправке должен получить поддержку органов законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» устанавливает для субъектов Федерации годичный срок рассмотрения Закона о поправке. Субъекты Федерации правомочны самостоятельно установить иные сроки, но не превышающие один год. К примеру, в Хабаровском крае срок со дня поступления в Законодательную Думу от Председателя Совета Федерации Закона о поправке до принятия постановления о его одобрении (неодобрении) должен составлять не более шести месяцев [11].

Если за это время закон не получит одобрения установленного числа субъектов, то повторное внесение предложений о данной поправке допускается не ранее чем через год.

Завершенный вид Закону о поправке придает акт промульгации Президентом Российской Федерации. Принятая поправка к Конституции Российской Федерации подлежит внесению Президентом Российской Федерации в текст Конституции Российской Федерации. Для этого Президент Российской Федерации в месячный срок со дня вступления в силу Закона о поправке осуществляет официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу.

Первые поправки в действующую Конституцию Российской Федерации были внесены Законами о поправках от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ [12] и № 7-ФКЗ [8]. Изменения коснулись соответственно статей 81 и 96 Конституции Российской Федерации (в части увеличения срока полномочий Президента и Государственной Думы), а также статей 103 и 114 (в части дополнения перечня полномочий Государственной Думы и Правительства соответственно).

За двадцатилетний период, прошедший со дня принятия Основного Закона, ряд изменений также коснулся статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющей состав субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 137 Конституции Российской Федерации, властью, способной изменить текст Конституции, обладают и субъекты Федерации. Однако в полном объеме эта власть распространяется лишь на *изменение наименования* субъекта Федерации, не связанное с изменением его конституционно-правовой формы.

В силу статьи 73 Конституции Российской Федерации решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Новое наименование субъекта включается в статью 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации на основании решения соответствующего субъекта. Такой, относительно упрощенный порядок включения нового наименования в статью 65 Конституции Российской Федерации допустим только в тех случаях, если переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм и потому не требует применения процедур, перечисленных в статьях 135, 136, 137 (часть 1).

Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что не является изменением наименования субъекта Российской Федерации и не может быть произведено переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающие изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъектов [19].

Президент Российской Федерации является главой государства и гарантом Конституции, из чего вытекает его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст изменений посредством официального опубликования актов. При этом Президент не обладает правом отклонения принятых изменений, он обязан обнародовать их.

Например, указами Президента Российской Федерации были внесены изменения в статью 65 Конституции в связи с изменением

наименований Ингушской Республики и Республики Северная Осетия, соответственно, на Республику Ингушетия и Республику Северная Осетия — Алания, Республики Калмыкия — Хальмг Тангч на Республику Калмыкия, Чувашской Республики — Чаваш Республик на Чувашскую Республику — Чувашию, Ханты-Мансийского автономного округа на Ханты-Мансийский автономный округ — Югра [7; 4; 5; 6].

Однако в Конституции Российской Федерации также предусмотрен ряд случаев, требующих более активных действий и применения более сложной правовой процедуры. Часть 1 статьи 137 Конституции Российской Федерации связывает эти случаи с принятием в Российскую Федерацию и образованием в ее составе нового субъекта, а также с изменением конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

В целях реализации этого конституционного положения был принят Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [9]. В соответствии с ним под принятием в Российскую Федерацию нового субъекта понимается процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части.

Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного договора является иностранное государство.

Принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части может осуществляться только по взаимному согласию России и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором.

После подписания международного договора Президент Российской Федерации обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации данного международного договора.

В случае если Конституционный Суд Российской Федерации признает не вступивший в силу международный договор соответствующим Конституции Российской Федерации, указанный международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию. Одновременно с международным договором в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта вступает в силу не ранее вступления в силу для Российской Федерации и для иностранного государства международного договора.

Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области.

В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором.

Закон устанавливает, что образованием в составе Российской Федерации нового субъекта считается процедура, предусматривающая изменение состава субъектов и не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов. Это может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению. Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект. В каждом таком случае должен приниматься особый федеральный конституционный закон, изменяющий статус субъекта Российской Федерации, при условии взаимного согласия Российской Федерации и соответствующего субъекта.

Проект федерального конституционного

закона об образовании в составе России нового субъекта может быть внесен Президентом в Государственную Думу, если на референдумах в объединяемых субъектах были приняты соответствующие решения. После принятия палатами Федерального Собрания федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта вносятся изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, которые учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

В результате объединительного процесса, начавшегося с 2004 года, на базе сложносоставных субъектов были образованы пять новых субъектов Федерации: Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область, Забайкальский край [16; 15; 14; 13; 17]. Отражением произошедших перемен стало изменение текста части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации.

Практика изменения конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации в настоящее время отсутствует.

Рассуждения о сложном механизме внесения изменений, обеспечивающем стабильность Основного Закона, приводят к необходимости связать его с еще одним из юридических свойств — реальностью. Конституция должна адекватно реализовываться в системе общественных отношений. Их реформирование неизбежно вызывает корректировку Основного Закона, при условии, что общество не довольствуется фиктивной конституцией.

Безусловно, фактическая (живая) конституция всегда будет оперативно отражать существенные изменения в общественных отношениях. При этом важно, чтобы наиболее значительные и неотложные для современного уровня развития общества изменения получали адекватное правовое отражение в формально-юридической конституции. В этом случае необходимо соблюдать баланс между потребностью внести назревшие изменения в конституционный текст и осознанием того, что корректировка может привести к деформации либо даже к разрушению правовой конструкции, для которой конституция является фундаментом. Данный баланс обеспечивается применением жесткого порядка внесения поправок в конституционный текст и еще более сложной процедуры его пересмотра, которые предусмотрены российской Конституцией. Такой подход позволяет обеспечить нашему Основному Закону разумное сочетание двух качеств — стабильности и изменчивости. В свою очередь, эти качества ориентированы на выполнение традиционных функций права, таких как регулятивно-статическая и регулятивно-динамическая.

Регулятивно-статическая функция обеспечивает устойчивость основных характеристик государства и ценностных ориентиров общества на современном этапе, а также на длительную перспективу. Прежде всего это касается концептуальной сущности, закрепленной в главах 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации. Даже малейшие изменения в этих главах являются настолько существенными, что могут стать судьбоносными для страны. Ведь они касаются стратегических целей государства (демократическое, правовое, социальное), определения высшей ценности (человек, его права и свободы), форм государства (формы государственного правления и формы государственного устройства), механизмов реализации публичной власти (государственной и местного самоуправления), видения нашей страны как части мирового сообщества и т. д.

Стабильность обеспечивается особенно усложненной процедурой пересмотра Основного Закона. Очевидно, что в данном контексте социальные отношения должны быть максимально устойчивы, хотя речь не идет об их абсолютной неизменности.

Регулятивно-динамическая функция права также может обеспечиваться при помощи Основного Закона. Она ориентирована на совершенствование существующих общественных отношений, а также на возникновение новых.

Если в случае с пересмотром конституции основной задачей было, не меняя относительно длительные отрезки времени конституционные нормы, регулирующие базовые общественные отношения, обеспечить стабильность этих отношений, то динамизм конституционного права реализуется при помощи института поправок и возможности внесения изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации.

Поправки используются в случаях, когда изменения конституционного текста не носят глубинного характера и касаются отдельных функций органов власти либо сроков их полномочий. Поправки позволяют вносить в текст Основного Закона изменения, отражающие назревшие текущие потребности общественного развития. Это делает конституцию пластичной, оперативно реагирующей на запросы общества.

Например, укрепление института парламентского контроля привело к необходимости включения в конституционный текст нормы о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации [8].

Поправки важны и с точки зрения устранения имеющихся пробелов либо несовершенства Основного Закона.

Так, в настоящее время принятый палатами Федерального Собрания Российской Федерации и проходящий рассмотрение в субъектах Федерации Закон о поправке «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» изменяет наименование главы 7 «Судебная власть» на наименование «Судебная власть и прокуратура». Эта новелла устраняет недочет в конституционном тексте, вероятнее всего, вызванный кризисными условиями его подготовки в 1993 году. На протяжении двух десятилетий это порождало ситуацию, допускающую, пусть лишь и с точки зрения формально-юридического метода исследования, ошибочное отнесение органов прокуратуры к институтам судебной власти.

Конкретно-исторические условия, в которых происходят разработка и принятие конституционного текста, в большинстве случаев определяют качество правовых норм, а также длительность того периода, в течение которого текст остается неизменным. В нашем случае такой период (до принятия двух первых Законов о поправках в 2008 году) длился пятнадцать лет.

Отечественный опыт конституционного строительства с точки зрения придания Основному Закону жесткого характера модификации нельзя назвать уникальным.

Как правило, в зарубежных конституциях также выделяются базовые ценности, которые не подлежат изменению при помощи поправок. Это, прежде всего, вопросы, определяющие форму государственного правления (статья 139 Конституции Италии; статья 110 Конституции Греции; статья 89 Конституции Франции), а также приоритет прав личности (статья 1 Основного закона ФРГ; статья 97 Конституции Японии).

В ряде зарубежных конституций можно встретить и нормы, устанавливающие особый порядок изменения текста. К примеру, греческая Конституция не может изменяться до истечения пятилетнего срока после окончания процедуры предыдущего изменения (статья 110); законы, изменяющие Конституцию Италии, требуют двойного вотума в каждой палате парламента и одобрения абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании (статья 138); поправки к американской Конституции должны получить не только поддержку двух третей членов обеих палат, но и должны ратифицироваться законодательными собраниями трех четвертей штатов (статья 5); пересмотр Конституции Испании возможен через двойной вотум с перенесением через выборы и ратификацию конституционной реформы на референдуме (статья 168); поправки к Конституции Японии требуют согласия двух третей общего числа членов обеих палат и одобрения большинством народа на референдуме (статья 96).

Таким образом, рассмотренные возможности модернизации текстов конституции и в Российской Федерации, и в зарубежных странах являются проявлением жесткого и сверхжесткого порядков их изменения. Это в полной мере оправдано, потому что конституция является основой построения всей правовой системы, закрепляет исходные для всех отраслей права ценности и поэтому не может изменяться в произвольном или упрощенном порядке.

Сложные процедуры пересмотра Основного Закона и внесения в него поправок являются важнейшей гарантией его стабильности. В то же время эти процедуры показывают, что конституционный текст не закрыт для изменений, а это является залогом возможности его оперативного реагирования на меняющиеся общественные отношения.

Жесткость при внесении изменений в текст Основного Закона не является оковами, цементирующими его, делающими костным и неповоротливым в меняющихся обстоятельствах. Она лишь залог того, что конституция будет меняться обдуманно, с серьезным обоснованием перемен, привлечением широкого круга участников этого процесса и применением особой правовой процедуры. Жесткость в данном контексте — это гарант стабильности конституции и, в то же время, инструмент, позволяющий взвешенно отреагировать на обновление общественных отношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. — Электрон. версия печат. публ. — URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 02.12.2013).

2. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России : принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. (в ред. от 10 декабря 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. — 1978. — № 15. — Ст. 407 (утратила силу в связи с принятием Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.).

3. Конституция Российской Федерации 1993 г., с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. — 1993. — 25 дек.; 2009. — 21 янв.

4. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г. № 173 // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 7. — Ст. 676.

5. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2001 г. № 679 // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 24. — Ст. 2421.

6. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2003 г. № 841 // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 30. — Ст. 3051.

7. О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20 // Российская газета. — 1996. — 13 янв.

8. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 1. — Ст. 2.

9. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : федер. конст. закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) // Российская газета. — 2001. — 20 дек.; 2005. — 3 нояб.

10. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : федер. закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 10. — Ст. 1146.

11. О порядке рассмотрения Законодательной Думой Хабаровского края предложения о поправке к Конституции Российской Федерации, его внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и одобрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации : закон Хабаровского края от 1 ноября 2000 г. № 260 (в ред. от 29 апреля 2009 г.) // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. — 2000. — № 9; Собрание законодательства Хабаровского края. — 2009. — 12 июня.

12. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 1. — Ст. 1.

13. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа : федер. конст. закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

14. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа : федер. конст. закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ // Российская газета. — 2006. — 15 июля.

15. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа : федер. конст. закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 42. — Ст. 4212.

16. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа : федер. конст. закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. — 2004. — 26 марта.

17. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа : федер. конст. закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 30. — Ст. 3745.

18. По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 45. — Ст. 4408.

19. По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 49. — Ст. 4868.

ББК 67.400.6

Д.А. Коростелев

Эволюция конституционных положений о Счетной палате Российской Редерации: обзор проектов Конституции Российской Федерации (1990–1993 годы)

Проанализированы положения различных проектов Конституции Российской Федерации относительно Счетной палаты Российской Федерации. Делаются выводы о трансформации отдельных норм этих проектов в положения действующей Конституции РФ.

Ключевые слова: *Конституция; Счетная палата; Конституционная комиссия; Конституционное совещание; государственный аудит.*

Принятие в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации повлекло за собой качественное изменение системы российского законодательства. Оно проявилось в обновлении всех ценностных ориентиров общественного и государственно-правового развития.

К началу 1990-х годов, когда в России стали образовываться первые контрольно-счетные органы государственного аудита, у нашей страны сложился достаточный опыт государственного финансового контроля, но не было опыта государственно-аудиторской деятельности, что негативно влияло на построение системы государственного аудита в стране.

В этой связи представляется актуальным рассмотреть вопрос о становлении и развитии положений о высшем органе государственного аудита в Основном Законе Российской Федерации.

В июне 1990 года на I Съезде народных депутатов РСФСР для разработки концепции конституционной реформы и проекта Конституции была образована Конституционная комиссия, возглавил которую Председатель Верховного Совета Б.Н. Ельцин*.

В самом первом варианте, целостном проекте Конституции, представленном для рассмотрения на пленарном заседании Конституционной комиссии 12 октября 1990 года, содержались положения о полномочиях Президента с согласия Парламента назначать Главного финансового контролера Федерации. По замыслу авторов проекта Конституции, его основной задачей была дача заключений на проекты Государственного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год и отчета об его исполнении.

10 ноября 1990 года председатель Верховного Совета Якутской АССР М.Е. Николаев внес проект Конституции, в котором предложил дополнить вышеизложенную концепцию положениями о подотчетности Государственного финансового контролера Верховному Совету Федерации. Кроме того, правосубъектность контроля менялась с индивидуальной на коллективную. Речь должна была идти о государственном органе — Государственном финансовом контроле.

Однако предложения М.Е. Николаева учтены не были. В проекте, принятом Консти-

* В основном процесс пошел по пути многочисленных изменений, внесенных в действующую Конституцию РСФСР, положения которой приобретали противоречивый характер. Одни ее нормы не соответствовали другим. При этом следует указать, что в связи с распадом Советского Союза Конституция РСФСР приобрела новое сущностное свойство — стала Основным Законом независимого, самостоятельного государства [11, с. 118—119]. Профессор В.В. Ивантер справедливо замечает, что в 1991 году мы с вами оказались не в стране под названием «Российская Федерация», а на территории административной единицы, которая называлась «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика». Это была не страна, а территориальный кусок, с кровью вырванный из более крупной страны.

туционной комиссией на пленарном заседании 12 ноября 1990 года и опубликованном для всенародного обсуждения, сохранилась первоначальная концепция [1, с. 648].

В феврале 1991 года, в условиях острейшего экономического кризиса и противоборства союзных и республиканских властей, по итогам рассмотрения проектов, подготовленных Конституционной комиссией, депутатской группой «Коммунисты России» и творческой группой Саратовского юридического института, был создан согласованный проект, который кардинально менял основы конституционно-правового статуса контрольного органа страны.

Так, согласно проекту, вынесенному на обсуждение Конституционной комиссии 25 февраля 1991 года, Президент представляет Верховному Совету, а Верховный Совет по представлению Президента избирает Председателя Государственной счетной палаты.

Кроме того, несмотря на постановку задачи по подготовке заключений на проекты государственного бюджета и отчета об его исполнении перед Государственной счетной палатой, проект Конституции сохранял положения о Государственном финансовом контролере (статья 165), наделяя его представителей полномочиями по осуществлению федеральной государственной власти на местах (строго в пределах компетенции Федерации, определенной Конституцией) [2, с. 102—103].

Последующая доработка проекта Конституции привела к тому, что по проекту, рассматриваемому на заседаниях Конституционной комиссии в июле 1991 года, Президент уже не имел каких-либо полномочий в части формирования контрольного органа. Верховный Совет же, напротив, наделялся полномочиями избирать не только Председателя, но и всех членов Государственной счетной палаты*.

Стоит отметить еще один весьма интересный факт. Возможно, в качестве альтернативного варианта проект Конституции России от 25 июля 1991 года по предложениям профессора, американского консультанта Конституционной комиссии Альберта Блаустайна и ответственного секретаря комиссии О.Г. Румянцева был дополнен положениями о Генеральном ревизоре. Согласно этим поправкам к проекту Верховный Совет по предложению Президента назначает на семилетний срок Генерального ревизора, подотчетного народу Российской Федерации. Генеральный ревизор ведет и публикует в официальных ведомостях государственный бюджет, иные финансовые отчеты независимо от Администрации Президента и Верховного Совета. Генеральный ревизор правомочен проводить ревизию всех счетов государственных служб, корпораций, иных государственных органов, расходующих средства государственного бюджета, и доводить эти сведения до публики**.

Однако в дальнейшем эти предложения не получили поддержки, и в последующих проектных вариантах Конституции уже не встречаются.

Важно также отметить, что в проекте Конституции от 16 сентября 1991 года была сделана попытка вернуть Президенту РФ право представлять Верховному Совету РФ кандидатуры для избрания и отзыва Председателя и членов Государственной счетной палаты РФ. В статью 100 указанного проекта, регламентирующую соответствующие полномочия Парламента, Президент России Б.Н. Ельцин собственноручно внес правку: «Вставить «по представлению Президента РФ»***.

В тщательно отредактированном проекте Конституции, внесенном 24 октября 1991 года Конституционной комиссией на рассмотрение V Съезда народных депутатов РСФСР, содержались следующие положения о контрольном органе: Председатель и члены Государственной счетной палаты РФ избираются и отзываются Верховным Советом РФ (статья 88);

---

* На пленарном заседании Конституционной комиссии В.П. Лукин в числе гарантий «против самоуправства президентской власти» называл такое положение, когда «власть над бюджетом, кошельком полностью принадлежит Верховному Совету и Съезду народных депутатов. Ни одного рубля не может потратить исполнительная власть без его контроля» [2, с. 132].

** Проектов новой Конституции России было подготовлено много. Отдельные варианты положений об организации государственного контроля, взятые из альтернативных проектов Конституции Российской Федерации, см. в Приложении к настоящей статье.

*** В пояснительной записке к проекту Конституции РФ от 16 сентября 1991 года отмечалось, что «проектом предусмотрено введение в систему государственных органов РФ ряда новых институтов. Необходимость в их создании выявилась в ходе укрепления суверенитета Российской Федерации, преобразования ее социально-экономического и политического строя, а отчасти и в борьбе против реакционного и антиконституционного государственного переворота 19—21 августа 1991 года». К числу таких институтов относилась и Государственная счетная палата РФ [2, с. 336, 349].

Верховный Совет РФ приступает к постатейному обсуждению и принятию федерального бюджета после получения заключений бюджетных комиссий Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ (статья 123), а также обязан рассмотреть отчет об исполнении федерального бюджета в течение трех месяцев по его представлению с учетом заключений бюджетных комиссий Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ (статья 125).

Но самое главное — в проекте Конституции появилась отдельная статья, которая была полностью посвящена Государственной счетной палате РФ. В соответствии с этой статьей Государственная счетная палата РФ контролирует подготовку, рассмотрение, принятие, исполнение и отчетность об исполнении федерального бюджета, расходование бюджетных ассигнований, использование федеральной государственной собственности. Государственная счетная палата РФ подотчетна Верховному Совету РФ и независима от других государственных органов. Полномочия, организация и порядок деятельности Государственной счетной палаты РФ устанавливаются федеральным законом.

В марте 1992 года в результате совместной деятельности Конституционной комиссии и Верховного Совета РФ доработанный (а в некоторых положениях — переработанный) после V Съезда народных депутатов РСФСР проект Конституции от 2 марта 1992 года, дополняя вышеуказанные положения о контрольном органе, устанавливал, в частности, что Государственная счетная палата РФ образуется Верховным Советом РФ и представляет ему отчеты.

4 апреля 1992 года, подводя итоги детального обсуждения, Верховный Совет РФ внес на рассмотрение VI Съезда народных депутатов РСФСР проект Конституции РФ с учетом поправок, принятых Верховным Советом.

В этом проекте в статье 124 дважды подчеркивалась независимость Государственной счетной палаты РФ от органов исполнительной власти. Кроме того, устанавливалось, что члены Государственной счетной палаты РФ пользуются теми же гарантиями независимости своей деятельности, что и судьи [3, с. 765].

В ходе работы VI Съезда народных депутатов проект Конституции неоднократно обсуждался и подвергался изменениям. Ключевыми вопросами стали: поддержка экономической реформы в стране, взаимоотношения Верховного Совета и Президента России и степень соответствующего контроля деятельности исполнительной власти.

В этой связи в отношении Государственной счетной палаты звучали самые разные мнения. Например, народные депутаты РФ Ю.В. Соколов и В.И. Торопов вообще предлагали исключить из проекта Конституции статью о Государственной счетной палате РФ [4, с. 922].

В итоге политический консенсус по большинству вопросов содержания Основного Закона не был найден.

По этой причине VI Съезд народных депутатов РСФСР одобрил общую концепцию конституционной реформы и основные положения проекта, в числе которых были следующие: Государственная счетная палата РФ образуется Верховным Советом РФ, подотчетна ему и независима от органов исполнительной власти. Полномочия, организация и порядок деятельности Государственной счетной палаты РФ устанавливаются федеральным законом. Государственная счетная палата РФ контролирует подготовку, рассмотрение, принятие, исполнение и отчетность об исполнении федерального бюджета, расходование федеральных бюджетных ассигнований и внебюджетных фондов, использование федеральной государственной собственности. Члены Государственной счетной палаты РФ пользуются теми же гарантиями независимости своей деятельности, что и судьи [4, с. 610].

Эти положения, по сути, сохранялись в неизменном виде во всех проектах Конституции, рассматриваемых позднее на заседаниях Конституционной комиссии (октябрь 1992-го — сентябрь 1993 года). Единственное изменение проекта Конституции произошло в отношении должностных лиц Государственной счетной палаты РФ: в июле 1993 года проектом Конституции было закреплено их новое наименование — аудиторы* [8, с. 397].

Между тем в мае 1993 года проект Консти-

* Л.Н. Овсянников предполагает, что, используя термин «аудитор», составители Основного Закона думали о том, чтобы формирующиеся новые отечественные правовые реалии максимально приблизить к реалиям развитых стран западного мира. Он предлагает законодательно дополнить вышеуказанный термин прилагательным «государственный» [12, с. 32]. Добавим, что в 1991—1992 годах в структуру Контрольного управления Администрации Президента РФ был включен отдел государственного аудита (руководитель — заместитель начальника Контрольного управления).

туции, одобренный Верховным Советом, был опубликован. Проект ставил Президента под контроль Верховного Совета, который, в свою очередь, занял ведущее место в системе высших органов государственной власти, наделялся контрольными полномочиями, а также правом принимать решения по основным направлениям внутренней и внешней политики.

Эти и ряд других положений проекта Конституционной комиссии существенно ограничивали права Президента и исполнительной власти.

В ответ в мае 1993 года Президент РФ Б.Н. Ельцин издает ряд указов о мерах по завершению подготовки новой Конституции РФ и в июне того же года созывает Конституционное совещание, сочетающее представительство всех органов государственной власти, а также общественности.

Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный по инициативе Президента Российской Федерации и внесенный на обсуждение Конституционного совещания, не содержал каких-либо положений о Счетной палате*. В то же время Президент РФ Б.Н. Ельцин призвал участников к выработке компромиссного проекта на базе двух основных проектов — президентского и проекта Конституционной комиссии.

12 июля 1993 года Конституционное совещание одобрило проект Конституции Российской Федерации, который можно считать синтезом норм двух основных первоисточников. Согласно этому сводному проекту для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. К ведению Совета Федерации относятся назначение и освобождение от должности заместителя Председателя и половины состава аудиторов Счетной палаты. К ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя и половины состава аудиторов Счетной палаты.

12 декабря 1993 года новая Конституция РФ была принята всенародным голосованием и вступила в действие со дня ее опубликования 25 декабря того же года. Основной Закон закрепил демократические основы новой российской государственности, очертил в самом общем виде контуры механизма государственного контроля, открыл путь к построению принятой в демократических странах, но принципиально новой для России, системы государственного аудита.

Таким образом, очевидно, что в ходе подготовки Конституции РФ положения о порядке формирования и об организации работы высшего органа государственного аудита нашей страны неоднократно изменялись, балансируя между «президентской» и «парламентской» моделями организации государственного контроля. В результате политического и конституционного кризисов и желанием в этой связи минимизировать любые новации в сфере закрепления государственных контрольных полномочий, такие положения были, по существу, сведены от подробного описания специфики деятельности контрольного органа в проекте Конституционной комиссии к факультативному упоминанию в действующей Конституции Российской Федерации.

* Эксперт Конституционной комиссии В.И. Лафитский в своей статье «Два «согласованных» проекта Конституции (сравнительно-правовой анализ)» отмечал, что проект Конституционной комиссии «содержит развернутые конституционные нормы о статусе и полномочиях Государственной счетной палаты, в ведение которой переданы контроль за подготовкой, принятием и исполнением федерального бюджета, расходованием федеральных бюджетных ассигнований, использованием федеральной государственной собственности (статья 118). Такие механизмы дают возможность не только пресечь бесконтрольное расходование государственных средств, но и сделать достоянием гласности то, на что уходят из бюджета средства, выплаченные населением в виде всевозможных налогов и сборов» [7, с. 953].

Приложение

Отдельные варианты положений об организации государственного контроля, взятые из альтернативных проектов Конституции Российской Федерации

1. Проект Конституции подготовлен по решению Политсовета Российского Движения демократических реформ (1992 год). *Ответственный за подготовку — член Политсовета А.А. Собчак. Авторская разработка проекта — С.С. Алексеев и А.А. Собчак при участии Ю.Х. Калмыкова, С.А. Хохлова.*

Статья 56

Федеральное законодательное собрание образует Счетную Палату, осуществляющую контроль за исполнением бюджета, счетами, деятельностью казны, использованием государственных имуществ. Статус, функции и полномочия Счетной Палаты определяются законом.

2. Проект Конституции Союза Суверенных Советских Республик. *Подготовлен В.И. Митрохиным и направлен в Конституционную комиссию в октябре 1990 года [9, с. 314—315].*

V. КОНТРОЛЬНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ (НАЗВАНИЕ УСЛОВНОЕ): ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. В структуру органов контрольно-аналитической власти ССР входят: Конституционный комитет ССР, Конституционные комитеты (Конституционные суды) суверенных республик, Контрольный комитет Президента ССР с представительством в республиках, краях и областях.

2. Конституционный комитет ССР избирается Верховным Советом ССР. Две трети состава Конституционного комитета ССР, включая его Председателя, предлагает Президент ССР, одну треть состава Конституционного комитета предлагает Председатель Верховного Совета ССР.

Кандидатами в состав Конституционного комитета ССР могут быть выдвинуты известные специалисты в области политики и права не моложе 50 лет.

Количественный состав Конституционного комитета ССР определяется Верховным Советом ССР. Если в структуре органов власти суверенной республики нет Конституционного комитета (Конституционного суда), то представитель республики входит в состав Конституционного комитета ССР.

Кандидатура представителя республики в Конституционном комитете ССР рассматривается на заседании высшего законодательного органа этой республики.

Члены Конституционного комитета ССР избираются на десять лет.

Верховный Совет ССР до избрания членов Конституционного комитета принимает решение по оплате труда членов Комитета, их жилищным и другим социальным вопросам. Конституционный комитет ССР:

— представляет Верховному Совету ССР официальные заключения по каждому проекту закона, выносимого на обсуждение Верховного Совета. В заключении формулируются положения: о соответствии Конституции ССР другим законодательным актам Союза СР проектов законов, об их соответствии общепризнанному международному законодательству, о возможных правовых, политических и иных последствиях (как позитивных, так и негативных) действия законов в случае их принятия. Заключение Конституционного комитета публикуется вместе с проектом закона;

— по собственной инициативе, по поручению Верховного Совета ССР, по просьбе Президента ССР, президентов (руководителей) законодательно-представительных, распорядительно-исполнительных органов суверенных республик, а также по просьбе членов законодательных органов республик представляет заключения по проектам законов республик, которые также публикуются в печати;

— является ведущим (главным) органом

государственной власти в ССР, осуществляющим контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности;

— выполняет другие традиционные функции, определяемые Законом ССР «О Конституционном комитете ССР».

Конституционный комитет ССР ведет научно-аналитическую работу по актуальным проблемам политики, государствоведения и права, издает журнал «Вестник Конституционного комитета ССР».

3. Контрольный комитет Президента ССР формируется самим Президентом и осуществляет оперативный контроль за выполнением его указов и поручений. Представительства Контрольного комитета Президента ССР имеются в суверенных республиках, краях и областях. Члены Контрольного комитета в своей практической деятельности взаимодействуют с распорядительно-исполнительными органами и их сотрудниками всех уровней. Президент ССР имеет право передать часть своих полномочий членам Контрольного комитета.

3. Проект Концепции исполнительной власти в РСФСР от 1 июля 1991 года. *Подготовлен Рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР в составе: н.д. РСФСР — Л.Б. Волков, Б.А. Золотухин, О.Г. Румянцев, Ю.А. Рыжов; н.д. Мособлсовета — К.В. Янков; эксперты — Э.М. Аметистов, В.Д. Зорькин, В.А. Кикоть, Л.С. Мамут, Б.М. Пугачев. Под общей редакцией О.Г. Румянцева [2, с. 257—258].*

Б. Функции по контролю за деятельностью представительных органов местной власти и местной администрации

Префект (генеральный инспектор), считающий, что представительный орган местной власти (местная администрация) превысил свои полномочия, вправе опротестовать эти действия в суде как через прокуратуру, так и непосредственно. Член префектуры (генеральной инспекции), представляющий министерство финансов, осуществляет финансовый контроль за деятельностью представительных органов местной власти и местных администраций. По его представлению префект (генеральный инспектор) вправе приостанавливать операции по счетам представительных органов местной власти и местных администраций в любых банках и отстранять от должности главных бухгалтеров представительных органов местной власти и местных администраций. В случае, когда представительный орган местной власти не утвердил бюджет соответствующей территории, префект (генеральный инспектор) вправе по представлению местной администрации утвердить временный бюджет. Префект (генеральный инспектор) вправе:

— по представлению прокуратуры или суда, пришедших к выводу о нарушении закона представительным органом местной власти города (района) и ниже, распустить его и назначить новые выборы;

— по представлению прокуратуры или суда, пришедших к выводу о нарушении закона местной администрацией города (района) и ниже, отстранить ее главу от должности и назначить новые выборы (если глава местной администрации избран всеобщим голосованием);

— делать представление Президенту РСФСР о роспуске представительного органа власти либо об отстранении главы администрации области (края).

4. Проект Конституции Российской Федеративной Республики (России). *Подготовлен и направлен в Конституционную комиссию в октябре 1990 года В.К. Мешавкиным [9, с. 361].*

Статья 11

Контролирующей Властью в России на основании и во исполнение настоящей Конституции и Российских Законов народы России наделяют Федеральное Собрание России, Президента России, Местные Органы Самоуправления, Суд России и Прокуратуру России.

Контролирующая Власть Федерального Собрания России, Президента России, Местных Органов Самоуправления, Суда России и Прокуратуры России определена во всемерном и беспрепятственном контроле на благо народов России за действием или бездействием производственных, общественных, политических и иных организаций, коллективов, групп, предприятий, учреждений и т. п., а также всех должностных лиц.

Действия Контроля со стороны Федерального Собрания России, Президента России, Местных Органов Самоуправления, Суда Рос-

сии и Прокуратуры России определяются настоящей Конституцией и Российскими Законами.

5. Проект Основного Закона России. *Подготовлен Союзом возрождения России и Конгрессом русских общин в марте 1993 года (проект С.П. Пыхтина) [9, с. 978].*

3.5. Для обеспечения Президентом своих полномочий при нем состоят Совет безопасности, Контрольная палата и Ревизионная палата.

В состав Совета безопасности по должности входят Государственный контролер, Государственный ревизор, председатель Государственной Думы, председатель Сената, Государственный секретарь, Премьер-министр, министры внешних сношений, обороны, внутренних дел и полиции, государственной безопасности, экономики и финансов, канцлер, Председатель Верховного Суда, Генеральный прокурор, руководители специализированных учреждений, организаций России. Структура, полномочия и порядок формирования Совета безопасности определяются законом.

Контрольная палата обеспечивает общий контроль за состоянием России и возглавляется Государственным контролером.

Ревизионная палата проводит ревизии деятельности органов исполнительной власти, состояния дел в губерниях, Прокуратуре, Следственной палате, в специализированных учреждениях и организациях России, в Российской избирательной комиссии и возглавляется Государственным ревизором.

Государственный контролер и Государственный ревизор назначаются на должность Президентом с совета и согласия Земского Собора на срок полномочий Президента.

Структура, полномочия и порядок деятельности Контрольной палаты и Ревизионной палаты определяются законами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 1 : 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 936 с.

2. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 2 : 1991 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1120 с.

3. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 3 : 1992 год. Книга первая (январь—июнь 1992 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1120 с.

4. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 3 : 1992 год. Книга вторая (июль—декабрь 1992 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1040 с.

5. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 3 : 1992 год. Книга третья (Строительство конституционной Федерации) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1112 с.

6. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 4 : 1993 год. Книга первая (январь—апрель 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1120 с.

7. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 4 : 1993 год. Книга вторая (май—июнь 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1104 с.

8. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 4 : 1993 год. Книга третья (июль—декабрь 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 1120 с.

9. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 5 : Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990—1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 1120 с.

10. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.) : в 6 т. — Т. 6 : Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2010. — 1120 с.

11. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2004. — 587 с.

12. *Овсянников Л.Н.* О казусах терминологии и реалиях контроля // Президентский контроль. — 2004. — № 9. — С. 32.

ББК 67.0

Е.Г. Ростовцев

Значение принципа прямого действия Конституции Российской Федерации для обеспечения законности в деятельности органов публичной власти

Статья посвящена проблеме обеспечения законности. Автор анализирует различные подходы к понятию законности, рассматривает значение принципа прямого действия Конституции Российской Федерации для ее обеспечения.

***Ключевые слова**: право; законность; закон; конституция.*

Проблема обеспечения законности всегда была и остается одной из самых актуальных для нашего государства. Выбор путей и средств для ее решения зависит, в том числе, и от понимания самой категории «законность».

Традиционно при характеристике законности исследователи отмечают, что она представляет собой строгое (неукоснительное) и неуклонное претворение действующего законодательства в жизнь. Например, Н.А. Власенко указывает на то, что «законность — это точное и неуклонное соблюдение законов, иных нормативных актов всеми государственными органами, негосударственными органами и гражданами» [7]. По мнению М.С. Строговича, для того чтобы право могло выполнять свои задачи, осуществляло роль регулятора общественных отношений, необходимо, чтобы «законы твердо и неукоснительно соблюдались и исполнялись, чтобы не допускались отступления от законов, устранялись и пресекались их нарушения» [23, с. 8]. В.М. Блинов определяет законность как «строгое и точное применение, исполнение и соблюдение законов и основанных на них актов всеми органами государства, всеми учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами» [3, с. 3].

На соблюдение требований строгости (неукоснительности), неуклонности указывают и другие авторы. Следует отметить, что данный подход к законности получил широкое распространение как в отечественной, так и в зарубежной литературе.

Согласно Толковому словарю, «строгость» подразумевает под собой «исключение отклонений в выполнении какой-либо программы; неотступное следование принятым нормам» [18, с. 1733]. Кроме того, синонимами слова «строгость» являются «неукоснительность», которая означает «строгое, при любых обстоятельствах не допускающее отступлений, послаблений соблюдение принятых правил, заведенного порядка, инструкций и т. п.» [Там же, с. 1180] и «обязательность», под которой понимают «необходимость безусловного исполнения чего-либо» [Там же, с. 1223]. Термин «неуклонность» характеризуется постоянством и неизменностью, отсутствием отклонений от чего-либо [4, с. 645].

При таком подходе к понятию «законность» можно сделать вывод, что, по мнению ряда исследователей, ее сущность состоит в совершенно точном, не отклоняющемся от закрепленного в нормативно-правовом акте образца поведения, претворении в жизнь действующего законодательства. При этом деятельность по реализации юридических норм должна быть постоянной и неизменной. Таким образом, приемлемым считается только то решение, которое принимается в строгом соответствии с законом, поскольку «законы считаются целесообразными и подлежащими обязательной реализации вплоть до их дополнения, изменения или отмены» [22, с. 37]. Как отмечает А.С. Пиголкин, «закон с точки зрения общегосударственных интересов представляет собой самое правильное решение того или иного вопроса» [19, с. 64].

Соответственно, юридическая сила закона сомнению не подвергается. По мнению В.В. Демидова, «позиция юриста должна быть предельно ясна. Обладая высшей юридической силой, признаками общеобязательности и принудительности, официальный закон (вплоть до его отмены или изменения в установленном порядке) должен исполняться, соблюдаться, применяться как воля государства, как единое и общеобязательное для всех императивное правило поведения» [9, с. 44]. Поэтому «точное и неуклонное его применение есть целесообразное применение» [13, с. 193].

Представляется, что при таком подходе к понятию законности исследователи на первый план выдвигают ее внешнюю (формальную) сторону. Содержание нормативных установлений здесь в расчет не берется, во главу угла ставится «буква закона».

При этом действующее российское законодательство справедливо подвергается критике. И даже сами законодатели высказываются по этому поводу. Так, например, председатель Государственной Думы Российской Федерации С.Е. Нарышкин в своей статье, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации, признает низкое качество законов в нашей стране [12].

Безусловно, нельзя не согласиться с тем, что правильно понятые формальные требования общественной жизни имеют большое значение. Сами по себе «строгость» («неукоснительность») и «неуклонность» призваны обеспечить предсказуемость, единообразие правового регулирования. Однако если опираться лишь на формальную сторону, то законным следует признать любое решение, строго соответствующее закону. Но история и современная практика имеют множество примеров как несправедливого, неразумного, бесчеловечного законодательства, так и соответствующих им решений.

Таким образом, в противовес рассмотренному выше подходу в юридической науке сложилось и иное понимание законности.

По мнению Ю.Я. Баскина, «законность может быть истинной, соответствующей «духу», т. е. сущности права, и чисто формальной, сводящейся к соблюдению любых норм, если они санкционированы государством. Для первой необходимо наличие определенных общественных, политических и идеологических предпосылок, необходима правовая культура и уважение к праву, осознание его необходимости и справедливости, т. е. правопризнание. Для второй — все это, в конечном счете, необязательно и даже не нужно» [2, с. 54].

Интерес представляет мнение Н.В. Витрука, который пишет: «Для понимания законности как неотъемлемого качества правовой системы в целом, особого состояния общественной и государственной жизни, режима функционирования правового государства существенное значение имеет содержательная характеристика самих норм права (конституции, законов, подзаконных, включая ведомственные, актов и др.), их аксиологическая оценка. Содержание законности составляет не само наличное законодательство (пусть даже совершенное с точки зрения юридической техники), а такое законодательство, которое адекватно воплощает правовые принципы, общечеловеческие идеалы и ценности, насущные потребности и интересы человека, объективные тенденции социального прогресса» [5, с. 526–527].

Таким образом, в юридической литературе стали говорить не просто о законности, а о правовой (конституционной) законности, которая представляет собой единство содержательных и формальных характеристик. При этом первые имеют приоритет над вторыми [25, с. 42].

Один из ведущих отечественных специалистов в области государства и права С.С. Алексеев замечал, что «философия правозаконности означает требование неукоснительного проведения в жизнь норм и принципов, основанных на гуманистическом праве, неотъемлемых правах и свободах человека» [1, с. 517].

Следует согласиться с мнением профессора Н.В. Витрука, подчеркивающего, что «условием и гарантией законности служит наличие правовых законов» [6, с. 252]. Кроме того, Л.В. Гааг полагает: «О подлинной, реальной законности можно говорить только в том случае, если в ее основе лежит правовой закон, т. е. такой закон, который соответствует основополагающим установлениям права, к которым относятся такие его ценности, как свобода, равенство, справедливость, права и свободы человека» [8, с. 50].

Проблема деления законов на правовые и неправовые так же неоднозначно понимается в юридической науке. Поддерживая тех авторов, которые отстаивают необходимость такого разграничения, следует отметить, что соответствие закона основным правам и свободам человека дает основание говорить о его правовом содержании [24, с. 65]. Поскольку данный

критерий, во-первых, отражает исторические закономерности развития права — историю становления и развития прав и свобод человека. Во-вторых, он был закреплен в Конституции Российской Федерации, которая в статье 2 провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Тем самым это дало возможность ученым утверждать, что идея правового закона и правовой законности нашла свое отражение в Конституции Российской Федерации [14, с. 535].

Как уже было отмечено выше, отечественное законодательство не всегда можно назвать качественным. Имеются случаи противоречия законов Конституции Российской Федерации. И практика работы Конституционного Суда Российской Федерации тому подтверждение.

В качестве примера обратимся к праву на получение квалифицированной юридической помощи. Так, согласно части 2 статьи 48 Конституции Российской Федерации каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. Согласно Федеральному закону от 15 июля 1995 года «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (в редакции от 21 июля 1998 года) в целях обеспечения режима в местах содержания под стражей утверждаются Правила внутреннего распорядка в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, которыми устанавливается, в частности, порядок проведения свиданий подозреваемых и обвиняемых с защитником [16, пункт 15 части 2 статьи 16]. Во исполнение названного предписания приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 12 мая 2000 года были утверждены Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, пунктом 149 которых предусмотрено, что свидания подозреваемым и обвиняемым с адвокатом, участвующим в деле в качестве защитника, предоставляются по предъявлении последним документа о допуске к участию в уголовном деле, выданного лицом или органом, в производстве которых находится уголовное дело, на основании ордера юридической консультации. Таким образом, выполнение адвокатом, имеющим ордер юридической консультации на ведение уголовного дела, процессуальных обязанностей защитника ставилось в зависимость от усмотрения должностного лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело. Наличие такого требования могло привести к тому, что подозреваемый и обвиняемый лишались своевременной квалифицированной юридической помощи, а адвокат (защитник) — возможности выполнить свои профессиональные и процессуальные обязанности, если получению такого разрешения препятствовали обстоятельства объективного (отсутствие следователя) либо субъективного (нежелание следователя допустить адвоката на свидание) характера.

Описанные выше положения нормативно-правовых актов не раз на практике становились препятствием для реализации права на квалифицированную юридическую помощь.

И как результат Конституционный Суд Российской Федерации признал вышеуказанные положения Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» не соответствующими Конституции Российской Федерации [20].

Таким образом, уместным здесь представляется вопрос А.В. Полякова: «Если закон является неправовым, не содержит в себе право, представляет собой антиценность (отрицательную ценность), то какой может быть смысл (и оправдание) в его безусловном выполнении?» [21, с. 263].

В связи с этим заслуживает поддержки мнение Н.С. Малеина по поводу того, что «исполнение закона не самоцель. Если закон не соответствует интересам общества, то «строгое исполнение» его означало бы «строгое нарушение» этих интересов» [11, с. 5].

Следует отметить, что в законодательстве предусмотрена процедура официальной дисквалификации закона, не соответствующего Конституции Российской Федерации. Так, статья 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» [15] возлагает на суд обязанности обратиться с запросом о проверке конституционности подлежащего применению в конкретном деле закона в случае, если он пришел к выводу о его несоответствии Конституции Российской Федерации.

Существует специальный механизм, который призван разрешить проблему не правового законодательства, и, казалось бы, проблема решена.

Ценность данной процедуры бесспорна. При этом интерес вызывает мнение Г.А. Жилина, который говорит: «Суть в том, что сама по себе обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации является гарантией устранения из сферы правового регулирования так называемых неправовых законов. Однако, с другой стороны, суд, осуществляя защиту прав и свобод, должен не только правильно, но и своевременно разрешить дело, а приостановление производства по делу в связи с направлением запроса в Конституционный Суд Российской Федерации значительно отодвигает реализацию права на судебную защиту. Иногда отсрочка в реализации такого права равнозначна отказу в правосудии, как это нередко бывает по делам о защите избирательных прав, где само существование спорных отношений скоротечно [10, с. 10].

Замечание Г.А. Жилина представляется весьма важным. Кроме того, законодательство в своей деятельности применяют не только суды, но и иные органы публичной власти, для которых такой обязанности, как обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации, не предусмотрено.

И здесь нам на помощь приходят конституционные положения, согласно которым «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (статья 18). В связи с этим справедливым видится мнение В.М. Шафирова, который указывает: «Сегодня сложилась иная правополитическая ситуация. Права и свободы человека, закрепленные в международных правовых документах, Конституции РФ, имеют непосредственное юридическое значение, служат нормативной основой, правовым критерием в процессе реализации права. Это и позволяет при решении конкретного юридического вопроса (дела) в случае сомнения по поводу соответствия закона (его отдельной нормы) правам человека руководствоваться не действующим, вызывающим сомнение законом (его отдельной нормой), а принципами и нормами международного права, Конституции, закрепляющими положение о правах человека» [25].

В заключение хотелось бы отметить, что реализация принципа прямого действия Конституции Российской Федерации, в совокупности с другими ее положениями, позволит органам публичной власти обеспечить режим подлинной (правовой) законности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М. : Статут, 1999. — 710 с.

2. *Баскин Ю.Я.* Очерки философии права. — Сыктывкар, 1996. — 326 с.

3. *Блинов В.М.* Законность и правопорядок в Советском государстве. — М. : Юрид. лит., 1977. — 88 с.

4. Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. — СПб. : Норинт, 2000. — 1536 с.

5. *Витрук Н.В.* Законность и правопорядок // Теория государства и права : учебник / под ред В.К. Бабаева. — М. : Юрист, 2003. — 592 с.

6. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. — М. : Норма, 2009. — 259 с.

7. *Власенко Н.А.* Теория государства и права : учеб. пособие. — М. : Проспект, 2011.

8. *Гааг Л.В.* Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 1998. — 250 с.

9. *Демидов В.В.* Законность в современном российском государстве : дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2004. — 169 с.

10. *Жилин Г.А.* Соотношение права и закона // Российская юстиция. — 2000. — № 4. — С. 8–10.

11. *Малеин Н.С.* Социалистическая законность на современном этапе // Советское государство и право. — 1987. — № 6. — С. 3–11.

12. *Нарышкин С.Е.* Верховенство права и развитие России // Российская газета. — 2013. — 11 дек.

13. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. — М. : Госюриздат, 1960. — 511 с.

14. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства : учебник. — М. : Норма : ИНФРА. — М., 1999. — 552 с.

15. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 4 июня 2014 г.) // Российская газета. — 1994. — 23 июля; 2014 — 6 июня.

16. О содержании под стражей подозреваемых обвиняемых в совершении преступлений : федер. закон от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ // Российская газета. — 1998. — 29 июля.

17. Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации : приказ Министерства юстиции РФ от 12 мая 2000 г. № 148 (в ред. от 21 февраля 2002 г. с изм. от 2 октября 2002 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2000. — № 24.

18. Первый толковый БЭС (Большой энциклопедический словарь). — СПб. : Норинт : РИПОЛ классик, 2006. — 2144 с.

19. *Пиголкин А.С.* Право, законность, гражданин. — М. : Юрид. лит., 1976. — 88 с.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 октября 2001 г. № 14-П // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 48. — Ст. 4551.

21. Правовой режим законности: теория и история (материалы круглого стола) // Правоведение. — 2001. — № 5. — С. 261–271.

22. *Пушкарёв Е.В.* Законность и ее гарантии в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д., 2003. — 207 с.

23. *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. — М. : Наука, 1966. — 190 с.

24. *Шафиров В.М.* Естественно-позитивное право: введение в теорию. — Красноярск : ИЦ КрасГУ, 2004. — 260 с.

25. *Шафиров В.М.* Законность в правовом государстве // Российская юстиция. — 2011. — № 4. — С. 41–44.

ББК 67.400

Р.Ю. Хертуев, кандидат юридических наук

Отсылочное правовое регулирование Конституции Российской Федерации

В статье анализируются отсылочные правовые нормы Конституции Российской Федерации, выявляются особенности юридической техники изложения указанных правовых норм, а также рассматриваются отдельные аспекты действия отсылочных конституционных норм. В заключении формулируются выводы о системности и преемственности между Основным Законом и текущим законодательством.

Ключевые слова: *Конституция Российской Федерации; отсылочные нормы; юридическая техника; отсылочное правовое регулирование.*

Конституция Российской Федерации [3] (далее — Конституция) как Основной Закон государства обладает некоторыми особенностями, которые отличают его от иных нормативных правовых актов. Во-первых, Конституция является фундаментом (базой) для текущего законодательства. Это проявляется в том, что все нормативные правовое акты Российской Федерации принимаются в целях реализации и развития конституционных положений и при этом не должны противоречить Конституции. Во-вторых, предметом непосредственного правового регулирования Конституции являются наиболее важные общественные отношения. При этом за пределами непосредственного регулирующего воздействия Конституции остаются многие общественные отношения. В-третьих, Конституция по своему объему является достаточно компактным нормативным правовым актом.

При таких обстоятельствах, когда сравнительно небольшим объемом правовой материи необходимо урегулировать максимально широкий круг общественных отношений, в Конституции присутствуют определенные механизмы, позволяющие эффективно справляться с этой задачей.

Одним из таких механизмов является правовое регулирование, осуществляемое посредством так называемых общерегулятивных норм (норм-принципов, норм-целей, норм-дефиниций). Такие нормы хотя и не влекут конкретных правовых отношений, однако, регулируют общественные отношения в наиболее общем виде. Иногда в юридической литературе такие отношения называют «отношениями первого порядка».

Помимо этого для целей правовой регламентации общественных отношений Конституцией используется еще один способ — отсылочное правовое регулирование. К сожалению, в науке данному аспекту не уделяется должного внимания. Между тем вопрос об отсылочных нормах Конституции представляется интересным и требующим дополнительного исследования. Проанализировав отсылочные нормы Конституции, можно выделить несколько основных особенностей.

1. Конституция насчитывает более 70 различных отсылочных положений. При этом отсылочные нормы присутствуют во всех ее структурных элементах, за исключением преамбулы. Концентрация отсылочных норм по Основному Закону различна. Так, наибольшее количество отсылочных норм содержится в Главе 2 Конституции о правах и свободах человека и гражданина (что вполне естественно) и в Главе 7 Конституции о судебной власти. Такое количество отсылочных положений позволяет сделать вывод, что уже на этапе разработки и принятия в Конституцию закладывался значительный потенциал для отсылочного правового регулирования.

2. В Конституции нет ни одной нормы, которая отсылала бы к федеральным подзаконным актам или к нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Всего Конституция отсылает более чем к 80 федеральным законам, включая федеральные конституционные законы. Наибольшее число отсылок — на Уголовно-процессуальный кодекс РФ [17] (как минимум 16 раз). По четыре раза Конституция ссылается на Уголовный кодекс РФ [18], Кодекс об административных

правонарушениях [2] и Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» [12]. Достаточно много отсылок на законодательные нормы о судебной власти [4; 11; 10; 6; 13]. Это позволяет сделать вывод, что по объему отсылочных положений и количеству законодательных актов, к которым осуществляется отсылка, Конституция занимает первое место среди всех нормативных правовых актов.

3. Практически во всех случаях Конституция отсылает к закону, т. е. к акту, который указан как документ в единственном числе. Однако в одном случае Конституция отсылает к одному закону, а в другом — к группе законодательных актов. Например, положение Конституции о том, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом, отсылает нас только к Закону «О государственной тайне» [5]. В свою очередь, положение Конституции о том, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона, отсылает сразу к нескольким законодательным актам [1; 15; 8; 14]. При этом из конституционных положений нельзя сделать однозначный вывод о количестве законов, к которым осуществляется отсылка. Очевидно, что такая юридическая техника изложения норм Конституции обусловлена следующими факторами:

— при подготовке Конституции разработчики не могли предполагать, каким количеством федеральных законов будут в дальнейшем регулироваться те или иные общественные отношения;

— не дифференцируя по тексту отсылку на закон и отсылку на законы, Конституция тем самым снимает потенциально возможные проблемы. В противном случае те или иные законодательные решения оказались бы ограничены и предопределены количеством законов, на которые произведена отсылка.

Однако при этом в Конституции существуют отдельные положения, которые отсылают к федеральным законам, т. е. к актам, указанным во множественном числе. Так, основные направления внутренней и внешней политики государства определяются Президентом Российской Федерации в соответствии с Конституцией и федеральными законами (часть 3 статьи 80 Конституции); порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами (часть 2 статьи 96 Конституции); местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (часть 1 статьи 130 Конституции).

4. Особенность используемой в Конституции юридической техники заключается в том, что отсылка к федеральным законам осуществляется в двух формах: в большинстве случаев Конституция отсылает к федеральному закону, в 13 — к закону. Очевидно, это сделано разработчиками Основного Закона с определенной целью. Первое предположение, что это дифференциация законодательных актов в зависимости от уровня их принятия и территории действия на федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации. Однако данный тезис следует признать неверным, поскольку Конституция не допускает отсылок к законам субъектов Российской Федерации. Нельзя также считать состоятельным довод о том, что под законами могут пониматься законы Российской Федерации (т. е. законы, принятые до вступления в силу Конституции), а под федеральными законами — законодательные акты, принятые после вступления в силу Конституции.

Системный анализ положений Конституции позволяет сделать общий вывод, что в тех случаях, когда Конституция отсылает к законам, подчеркивается отсылка к законодательству в целом. Например, интеллектуальная собственность охраняется законом (часть 1 статьи 44 Конституции), государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (часть 2 статьи 39 Конституции). В тех же случаях, когда Конституция отсылает к федеральному закону, то, как правило, имеет место отсылка к одному или нескольким федеральным законам. Так, захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (часть 4 статьи 3 Конституции); гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом (часть 2 статьи 59 Конституции).

5. С точки зрения императивности правовых предписаний, большинство отсылочных норм Конституции сформулировано таких образом, что предполагают обязанность су-

ществования тех или иных федеральных законов.

С момента принятия Конституции российское законодательство практически полностью обновилось, сформировались и обособились многие институты и отрасли современного права. Но, несмотря на это, в отдельных случаях Конституция отсылает к законам, которые еще не приняты. К таким законам можно отнести Федеральный конституционный закон об изменении статуса субъекта Российской Федерации и Федеральный конституционный закон о Конституционном собрании Российской Федерации. В данном случае речь идет о так называемых конституционных пробелах, которые давно известны науке конституционного права.

И лишь в одном случае Конституция предусматривает не обязанность, а право законодателя по принятию закона. Так, Конституцией установлено, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (часть 4 статьи 66 Конституции). Однако, как известно, такие законы в Российской Федерации еще не принимались.

6. Отсылочные нормы Конституции предопределили не только необходимость наличия федеральных законов, но в отдельных случаях и наименования таких законов. В особенности это касается федеральных конституционных законов. Например, Конституцией установлено, что:

1) каждый имеет право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (часть 3 статьи 37 Конституции). В свою очередь, минимальный размер оплаты труда установлен Федеральным законом от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» [7];

2) принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом (часть 2 статьи 65 Конституции). Такой порядок определен Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [9];

3) система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (часть 1 статьи 77 Конституции), а именно, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [16].

Очевидно, что в перечисленных случаях наименования законодательных актов заимствованы из Конституции. Это позволяет говорить о преемственности и системности между Конституцией и текущим законодательством.

На основании изложенного выше можно сделать общий вывод о том, что Конституция является системообразующим для российского права нормативным правовым актом и выступает фундаментом для текущего законодательства. Данная особенность вытекает не только из того, что все издаваемые в Российской Федерации нормативные правовые акты принимаются в развитие конституционных положений и не должны противоречить Основному Закону государства. Следует признать, что в Конституции изначально заложен огромный потенциал для отсылочного правового регулирования, который устанавливает необходимость наличия многих законодательных актов, а также предопределяет наименование, форму и содержание этих законов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

4. О военных судах Российской Федерации : федер. конст. закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3170.

5. О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 41. — Ст. 8220—8235.

6. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

7. О минимальном размере оплаты труда : федер. закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 26. — Ст. 2729.

8. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : федер. закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5276.

9. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : федер. конст. закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (1 ч.). — Ст. 4916.

10. О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Российская газета. — 1992. — 29 июля.

11. О судебной системе Российской Федерации : федер. конст. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 1. — Ст. 1.

12. О чрезвычайном положении : федер. конст. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277.

13. Об арбитражных судах в Российской Федерации : федер. конст. закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 18. — Ст. 1589.

14. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 30 (ч. 1). — Ст. 4594.

15. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3018.

16. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

17. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (ч. 1). — Ст. 4921.

18. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

ББК 67.911.11

И.А. Ильенко, кандидат юридических наук
С.Ю.Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент
Р.М. Халафян

Законодательство Иркутской области о предупреждении преступности в отношении несовершеннолетних в свете документов ООН и Совета Европы

В статье рассмотрены правовые акты Иркутской области, регулирующие защиту прав несовершеннолетних. Сделан вывод о том, что существуют неполнота и пробелы в правовом регулировании, а также несоответствие правовых актов Иркутской области международным нормам. Раскрываются основные причины, влияющие на низкий уровень действующего правового регулирования.

Ключевые слова: *несовершеннолетние; предупреждение преступности; законодательство Иркутской области; международные акты.*

Регионы страны, имея свои специфические географические, политические и экономические особенности, задают различные темпы экономического роста на конкретной территории, что не только обусловливает различия в социально-экономической жизни населения и определяет их характерные особенности, но также отражается на состоянии, структуре преступности и распространенности специфических форм девиантного поведения. Поэтому при формировании государственной политики в сфере борьбы с преступностью необходимо учитывать и региональное положение дел на конкретной территории.

Несмотря на законодательно обеспеченные основы правового механизма в Российской Федерации, реальное положение дел свидетельствует о том, что в настоящее время не до конца сформирован механизм реализации государственной политики в области защиты прав и законных интересов наиболее криминально пораженной и наименее защищенной категории населения — несовершеннолетних. Ведь сам по себе факт наличия правовых актов еще не является надежной гарантией их юридической и социальной защищенности. Интересы будущего страны и ее безопасности настоятельно требуют от органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, гражданского общества принятия неотложных мер по предупреждению преступности в отношении несовершеннолетних [6].

Правовой режим защиты несовершеннолетних от преступлений включает двухуровневую систему нормативных правовых актов. С одной стороны, очевидно воздействие на рассматриваемую область общественных отношений документов международного значения, с другой — актов национального законодательства.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы [5]. Последние, как пояснил Конституционный Суд РФ, должны добросовестно соблюдаться государством, в том числе путем их учета внутренним законодательством [29].

Несмотря на широкий процесс имплементации международного права в правовую систему, она не ограничена международно-правовыми нормами. Наблюдается увеличение

числа ссылок отечественных органов государственной власти на международные акты, носящие характер рекомендации, пожелания. По справедливому утверждению А.С. Автономова, «несмотря на то, что рекомендательные акты формально не имеют обязательной юридической силы, государства все же не могут полностью игнорировать содержащиеся в них положения, поскольку они сами либо непосредственно участвовали в их разработке и принятии на каких-либо международных конференциях или иных форумах, либо являются сторонами в международном договоре, предусматривающем создание органов, компетентных принимать рекомендательные решения по тем или иным вопросам» [1, с. 71].

Международно-правовое регулирование предупреждения преступности в отношении несовершеннолетних. В основе международного регулирования правового статуса несовершеннолетних от преступных посягательств лежит принцип особой защиты и охраны их прав и интересов. Международные акты отражают нетерпимость общества к преступному насилию в отношении детей и определяют обязательства государств по обеспечению соответствующих прав ребенка и установлению ответственности за их нарушение. Усилия ООН и Совета Европы направлены на создание и совершенствование внутригосударственных механизмов в сфере предупреждения преступности в отношении несовершеннолетних [2; 3; 32].

Среди основных документов в данной области можно назвать:

— «Конвенция о правах ребенка» от 20 ноября 1989 года (далее — Конвенция о правах ребенка) [4];

— «Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних» от 29 ноября 1985 года (далее — Пекинские правила) [9];

— «Миланский план действий» от 22 ноября 1985 года, принятый на VII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (далее — Миланский план действий) [8];

— «Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних» от 14 декабря 1990 года (далее — Эр-Риядские руководящие принципы) [31];

— Рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 24 сентября 2003 года № Rec (2003) 20 о новых подходах к преступности среди несовершеннолетних и о значении правосудия по делам несовершеннолетних (далее — Рекомендации Совета Европы) [30].

Правовое регулирование предупреждения преступности в отношении несовершеннолетних в Российской Федерации. В целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации предусмотренных Конституцией РФ прав и законных интересов несовершеннолетних закреплены основные гарантии данных прав и интересов, установлены основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [23; 22].

Принято федеральное законодательство, обеспечивающее специализацию правосудия. Так, в Уголовном кодексе РФ выделен специальный объект уголовно-правовой охраны — личность несовершеннолетнего, при этом несовершеннолетий или малолетний возраст потерпевшего от преступления при конструировании уголовно-правовых норм выступают криминообразующим либо квалифицирующим признаком ряда деяний, а малолетний возраст — условием индивидуализации наказания, а также определены особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних (глава 14 Уголовного кодекса РФ) [34]. Установлены особые, отличные от взрослых, условия отбывания несовершеннолетними наказания, а также условно-досрочного освобождения от отбывания наказания (глава 50 Уголовно-процессуального кодекса РФ) [33]. О применении законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних, даны разъяснения Пленума Верховного Суда РФ [20].

Защита прав и свобод несовершеннолетних не ограничена правовыми мерами. Можно согласиться с Е.А. Микитовой в том, что необходим комплекс условий, обеспечивающих правовую стабильность положения ребенка в обществе и его социальное благополучие (экономических, политических, идеологических, юридических) [7]. На необходимость принятия широкого перечня мер, направленных на предупреждение преступности в отношении несовершеннолетних, ориентируют и международные акты. Согласно Миланскому плану действий предупреждение преступности и уголовное правосудие следует рассматривать в контексте экономического развития, политических систем, социальных и культурных ценностей и социальных преобразований, а

также в контексте нового международного экономического порядка. В то же время в данной статье внимание к регулированию защиты прав и свобод несовершеннолетних ограничивается исключительно юридическими мерами.

Нормативные правовые акты Иркутской области, регулирующие предупреждение преступности в отношении несовершеннолетних. Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесена защита прав и свобод человека и гражданина, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, защита семьи, материнства, отцовства и детства; административное, административно-процессуальное законодательство (пункты «б», «е», «ж», «к» статьи 72). Уставом Иркутской области провозглашено, что в Иркутской области признаются и гарантируются все коллективные и индивидуальные гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 1) [35].

С учетом определенных границ нормотворческой компетенции субъекта Российской Федерации и общих принципов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в Иркутской области принят довольно широкий перечень правовых актов в области административного законодательства и законодательства о социальной поддержке несовершеннолетних. Несмотря на декларативность и общий характер ряда предписаний, свойственный международным актам, в целом они учитываются в Иркутской области. В то же время представляется необходимым остановиться на тех вопросах, которые пока не нашли в областном законодательстве должного решения, ввиду чего можно выявить определенные препятствия предупреждению преступности среди несовершеннолетних. Очевидно, что решение данной проблемы потребует внесения изменений как в действующие акты, так и принятия новых.

Несоблюдение положений международных актов на территории Иркутской области выражается:

1) в неполноте правового регулирования. Так, Конвенцией о правах ребенка предусмотрено, что государства-участники обязуются защищать ребенка от всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального совращения. В этих целях государства-участники, в частности, принимают на национальном двустороннем и многостороннем уровнях все необходимые меры для предотвращения: склонения или принуждения ребенка к любой незаконной сексуальной деятельности; использования в целях эксплуатации детей в проституции или в другой незаконной сексуальной практике; использования в целях эксплуатации детей в порнографии и порнографических материалах (статья 34). Таким образом, в международном договоре Российской Федерации речь идет не только о сексуальной эксплуатации как таковой, но и о склонении (принуждении) детей к данной деятельности.

При этом нормы, касающиеся защиты детей от сексуальной эксплуатации и сексуального совращения, сформулированы в Законе Иркутской области от 12 ноября 2007 года № 100-оз «О порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Иркутской области» более узко. В соответствии с ним районные (городские) комиссии в пределах своей компетенции обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних (пункт 1 статьи 9) [17]. В связи с этим предусматривается защита от сексуальной эксплуатации. Однако за пределами деятельности комиссий по делам несовершеннолетних осталось противодействие, воспрепятствование склонению детей к любой незаконной сексуальной деятельности.

В соответствии с Эр-Риядскими руководящими принципами, когда в семье нет стабильности и благополучия, когда усилия общества по оказанию родителям помощи в этой связи не имеют успеха и когда нельзя рассчитывать, что эту роль выполнит расширенная семья, необходимо рассматривать возможность использования альтернативных мест проживания, в том числе передачу детей на воспитание в учреждения или в другие семьи для усыновления. Условия проживания в

таких местах должны быть в максимально возможной степени приближены к условиям стабильной и благополучной семьи и создавать у детей ощущение постоянной заботы, что позволит избежать возникновения проблем, связанных с «переселением» из одного места в другое. Правительствам следует вырабатывать политику, способствующую воспитанию детей в условиях стабильной и благополучной семьи. Семьям, нуждающимся в помощи для преодоления внутренней нестабильности или конфликтных ситуаций, должны предоставляться необходимые услуги (пункты 14 и 17). Правительствам следует принимать специальные законы и процедуры для содействия осуществлению и защите прав и благополучия всей молодежи и обеспечивать их соблюдение (пункт 52).

В Иркутской области действует Закон от 9 июля 2008 года № 38-оз «О перевозке отдельных категорий несовершеннолетних в Иркутской области» [15], предметом правового регулирования выступают отношения в сфере осу-ществления и финансирования деятельности, связанной с перевозкой в пределах Иркутской области несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений. Вместе с тем отсутствуют документы, определяющие механизм реализации некоторых положений данного Закона: не определен перечень государственных учреждений Иркутской области, работники которых осуществляют перевозку между Иркутской областью и другими субъектами Российской Федерации несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа и иных детских учреждений, форма акта передачи несовершеннолетних сопровождающим лицам, которые должны устанавливаться правовым актом исполнительного органа государственной власти Иркутской области, уполномоченного Правительством Иркутской области. Изложенное позволяет сделать вывод о неполноте в правовом регулировании общественных отношений.

Эр-Риядскими руководящими принципами определена необходимость создания специальных служб, отвечающих за предоставление надлежащего жилья молодым людям, лишенным возможности дальнейшего проживания у себя дома или не имеющим домашнего очага. Правительственным учреждениям следует нести особую ответственность за оказание помощи бездомным или беспризорным детям и предоставлять им необходимые услуги; молодым людям необходимо предоставлять информацию о местных службах, жилье и возможностях получения работы, а также о других видах помощи (пункт 34 и 38).

Названные положения и принципы указанных международных документов в полной мере можно отнести к одному из самых актуальных вопросов современности — социальному сиротству. К сожалению, ни на федеральном уровне, ни на уровне Иркутской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, нет нормативного правового акта, комплексно регулирующего данный вопрос [14; 24; 16];

2) в пробелах правового регулирования. Так, пунктом 8 Пекинских правил предусмотрено, что право несовершеннолетнего на конфиденциальность должно уважаться на всех этапах отправления правосудия, чтобы избежать причинения ей или ему вреда из-за ненужной гласности или из-за ущерба репутации. Не должна публиковаться никакая информация, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя. Однако данная норма не воспроизводится в нормативных правовых актах Иркутской области, регламентирующих порядок деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, что ограничивает право несовершеннолетних на конфиденциальность информации при рассмотрении дела об административном правонарушении [13].

Следует также отметить, что в Иркутской области не реализованы отдельные требования, установленные пунктом 22 Пекинских правил, в соответствии с которым для обеспечения и поддержания необходимой профессиональной компетентности всего персонала, занимающегося делами несовершеннолетних, следует использовать профессиональную подготовку, обучение в процессе работы, курсы переподготовки и другие соответствующие виды обучения. Персонал органов правосудия по делам несовершеннолетних должен подбираться с учетом различных категорий несовершеннолетних, которые вступают в контакт с системой правосудия по делам несовершеннолетних. Следует приложить усилия для обеспечения справедливого представительства женщин и национальных меньшинств в органах правосудия по делам несовершеннолетних.

Однако нормативными правовыми актами Иркутской области о порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Иркутской области не предъявляются требования к профессиональной подготовке членов комиссий по делам несовершеннолетних, не реализовано требование о представительстве женщин и национальных меньшинств в составе комиссий по делам несовершеннолетних;

3) в несоответствии (в противоречии) правового регулирования международным правилам. Нормативными правовыми актами Иркутской области не определен перечень сведений, которые комиссии по делам несовершеннолетних обязаны представлять органам публичной власти, порядок их представления. Кроме того, законодательство Иркутской области закрепляет представление информации о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних исключительно органам публичной власти.

Однако пункт 25 Рекомендации Совета Европы ориентирует правоприменителя, в первую очередь, на информирование общественности. При внесении соответствующих изменений в нормативные правовые акты Иркутской области о порядке информирования общественности относительно профилактики правонарушений несовершеннолетних следует также учитывать пункт 49 Эр-Риядских руководящих принципов, согласно которому среди специалистов и общественности в целом следует распространять научную информацию о том, какого рода поведение или ситуация могут привести к физической или психологической виктимизации молодых людей, нанесению им ущерба, а также к их эксплуатации.

Как показывает анализ областного законодательства и правоприменительной практики [19; 11], разработка правовых актов, учитывающих международные нормы и принципы, не гарантирует надежного механизма защиты прав несовершеннолетних, о чем свидетельствует низкий уровень эффективности действующего правового регулирования.

Недостатки правового регулирования прав несовершеннолетних обусловлены следующими причинами:

— *отсутствие механизма реализации правовой нормы, подготовленной с учетом международных положений.* Предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних является важнейшим аспектом профилактики преступности в обществе. Согласно Эр-Риядским руководящим принципам следует создавать и укреплять на местном уровне молодежные организации, которые должны в полной мере участвовать в управлении делами общин (пункт 37). В соответствии с Конвенцией о правах ребенка государства-участники признают право ребенка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством. Государства-участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха (статьи 12 и 31).

Приведенные нормы международных актов комплексно реализуются в Иркутской области. Приняты нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, возникающие в связи с формированием и осуществлением областной государственной молодежной политики, определены меры и формы поддержки молодежи, связанные с установлением и осуществлением областной государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений [21; 10].

Статья 7 Закона Иркутской области № 142-оз устанавливает, что порядок проведения и критерии конкурсного отбора в целях поощрения молодежных и детских общественных объединений за достижения в области работы с детьми и молодежью определяются Правительством Иркутской области. Однако данный нормативный правовой акт не принят, а Правительством Иркутской области утверждены порядок формирования областного Реестра молодежных и детских общественных объединений; порядок формирования банка данных о молодежных и детских общественных объединениях, зарегистрированных на территории Иркутской области [18; 28]. В результате соответствующая международным документам норма фактически не может быть реализована;

— *финансовые возможности субъекта Российской Федерации.* В законодательстве Иркутской области не в полной мере реализованы положения статьи 39 Конвенции о правах ребенка, в соответствии с которой государства-участники принимают все необходимые меры для того, чтобы содействовать физическому и психологическому восстановлению и социальной реинтеграции ребенка, являющегося

жертвой любых видов пренебрежения, эксплуатации и злоупотребления, пыток или любых других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения, наказания или вооруженных конфликтов.

На уровне Иркутской области механизм реализации права на отдых несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений, предусмотрен Положением о порядке и условиях обеспечения детей путевками в организации, обеспечивающие отдых и оздоровление детей, и проезда к месту отдыха и оздоровления детей и обратно [26]. Правовыми актами Иркутской области закреплено право детей — жертв вооруженных или межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий, на получение государственной услуги «Социальное обслуживание в виде оказания консультативной помощи» [25]. При этом положения о создании учреждений (отделений), оказывающих реабилитационную помощь детям — жертвам насилия и жестокого обращения, женщинам, имеющим детей, и пострадавшим от жестокого обращения и насилия в Иркутской области, в настоящее время не созданы. Не предусмотрено иных механизмов социальной реинтеграции ребенка-жертвы, помимо оказания консультационных услуг ограниченному кругу несовершеннолетних и предоставления путевок в организации, обеспечивающие отдых и оздоровление детей;

— *низкий уровень предоставляемых гарантий, который позволяет вести речь о достижении целей международных актов.* На это, в принципе, обращают внимание и международные документы, в которых подчеркивается, что процедуры защиты прав несовершеннолетних должны быть действенными, адекватными, эффективными, допускать альтернативность, носить надлежащий характер и т. п. Во многом указанные категории носят оценочный характер, однако они свидетельствуют о слаженности правозащитного механизма в целом.

Согласно пункту 12 Эр-Риядских руководящих принципов правительственным и общественным учреждениям следует прилагать усилия для сохранения целостности семьи, в том числе расширенной семьи. Общество обязано оказывать семье помощь в обеспечении ухода за детьми и их зашиты и в укреплении их физического и психического здоровья. Должны быть предусмотрены надлежащие меры, в том числе уход за детьми в дневное время.

В Иркутской области принято Постановление Правительства Иркутской области от 1 августа 2011 года № 211-пп «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области отдельных мер социальной поддержки семьям, имеющим детей» [27], принят Закон Иркутской области от 2 ноября 2012 года № 101-ОЗ «О ежемесячной денежной выплате в Иркутской области семьям в случае рождения третьего или последующих детей» [12]. Однако меры поддержки, установленные данными правовыми актами, ввиду ограниченного размера предоставляемых гарантий, могут быть признаны недостаточными для сохранения целостности семьи.

Проведенный анализ показал, что несоблюдение положений международных актов, в данном случае в области предупреждения преступности в отношении несовершеннолетних, может быть вызвано неполнотой и пробельностью правового регулирования, его несоответствием (противоречием) международным правилам.

Так, разработка правовых актов, в той или иной мере учитывающих международные нормы и принципы, не обязательно гарантирует эффективность защиты прав несовершеннолетних от преступных посягательств. В этой связи отсутствие механизма реализации правовой нормы, ограниченные финансовые возможности субъекта Российской Федерации, низкий уровень предоставляемых гарантий и иные факторы могут препятствовать реализации законодательства.

Обобщая сказанное, представляется возможным констатировать, что в Иркутской области не в полной мере отражена тенденция, имеющая место в практике мирового сообщества, по переходу от декларирования и нормативного закрепления прав человека к их непосредственной реализации и защите.

В целях предупреждения преступности и отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, создания действенного правозащитного подхода к решению этой социальной проблемы следует проводить комплекс мероприятий, направленных на дальнейшее беспрепятственное действие правовых актов в сфере защиты прав несовершеннолетних.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Автономов А.С.* Ювенальная юстиция : учеб. пособие. — М., 2009.

2. *Беляева Л.И.* Международные стандарты, касающиеся предупреждения преступности несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. — 2008. — № 2. — С. 17—22.

3. *Казакова Л.С.* Соотношение международного права и внутригосударственного законодательства в сфере прав несовершеннолетних // Международное публичное и частное право. — 2011. — № 2. — С. 22—24.

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, 4 ноября 1950 г. // Действующее международное право: документы в 2 т. — Т. 2 / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. — М. : Юрайт : Междунар. отношения, 2007.

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 5 февр. 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 15. — Ст. 1691.

6. *Косевич Н.Р.* Уголовная ответственность несовершеннолетних в нормах российского законодательства как реализация дружественного к ребенку правосудия // СПС «КонсультантПлюс».

7. *Микитова Е.А.* Гарантии и механизм защиты прав ребенка // Право и жизнь. — 2002. — № 4—5. — С. 119—124.

8. Миланский план действий: принят на VII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, одобрен резолюцией 40/32 Генеральной Ассамблеи ООН от 22 ноября 1985 г. — URL.: http://daccess-ods.un.org/TMP/2208544.46291924.html

9. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»): резолюция 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. — URL.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ beijing_rules.shtml

10. О государственной молодежной политике в Иркутской области : закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 109оз (с изм. от 16 декабря 2013 г.) // Областная. — 2008. — 19 дек.; 2013. — 27 дек.

11. О докладе Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области «По вопросам соблюдения прав ребенка в Иркутской области в 2012 году» : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 24 апреля 2013 г. № 55/48-ЗС // СПС «КонсультантПлюс.Регион».

12. О ежемесячной денежной выплате в Иркутской области семьям в случае рождения третьего или последующих детей : закон Иркутской области от 2 ноября 2012 г. № 101-ОЗ // Областная. — 2012. — 12 нояб.

13. О комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Иркутской области : постановление администрации Иркутской области от 26 марта 2008 г. № 64-па (с изм. от 6 сентября 2013 г.) // Областная. — 2008. — 23 апр.; 2013. — 16 сент.

14. О патронатной форме устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области : закон Иркутской области от 28 мая 2004 г. № 28 оз (с изм. от 18 декабря 2013 г.) // Восточно-Сибирская правда. — 2004. — 17 июня; Областная. — 2013. — 25 дек.

15. О перевозке отдельных категорий несовершеннолетних в Иркутской области : закон Иркутской области от 9 июля 2008 г. № 38-оз (с изм. от 5 апреля 2010 г.) // Областная. — 2008. — 16 июля; 2010. — 12 апр.

16. О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области : закон Иркутской области от 28 декабря 2012 г. № 164-ОЗ (с изм. от 16 июня 2014 г.) // Областная. — 2013. — 16 янв.; 2014. — 27 июня.

17. О порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Иркутской области : закон Иркутской области от 12 ноября 2007 г. № 100-оз (с изм. от 6 июня 2014 г.) // Областная. 2007. — 16 нояб.; 2014. — 11 июня.

18. О порядке формирования областного Реестра молодежных и детских общественных объединений : постановление Правительства Иркутской области от 4 марта 2009 г. № 44-пп (с изм. от 19 июля 2013 г.) // Областная. — 2009. — 3 апр.; 2013. — 2 авг.

19. О Стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы в Иркутской области : распоряжение Губернатора Иркутской области от 25 декабря 2012 г. № 163-р // Областная. — 2012. — 28 дек.

20. О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 1 (с изм. от 2 апреля 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2011. — № 4; Российская газета. — 2013. — 5 апр.

21. Об областной государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Иркутской области : закон Иркутской области от 25 декабря 2007 г. № 142 оз (с изм. от 6 июня 2014 г.) // Областная. — 2007. — 28 дек.; 2014. — 11 июня.

22. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (с изм. от 4 июня 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177; 2014. — № 23. — Ст. 2930.

23. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (с изм. от 2 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3802; 2013. — № 49 (часть I). — Ст. 6329.

24. Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области : закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 107-оз (с изм. от 29 ноября 2013 г.) // Областная. — 2008. — 19 дек.; 2013. — 6 дек.

25. Об утверждении Государственного стандарта социального обслуживания «Социальное обслуживание в виде оказания консультативной помощи» : приказ министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области от 7 марта 2012 г. № 23-мпр (с изм. от 19 марта 2014 г.) // Областная. — 2012. — 16 марта; 2014. — 18 апр.

26. Об утверждении Положения о порядке и условиях обеспечения детей путевками в организации, обеспечивающие отдых и оздоровление детей, и проезда к месту отдыха и оздоровления детей и обратно : постановление Правительства Иркутской области от 27 марта 2012 г. № 95-пп (с изм. от 12 февраля 2013 г.) // Областная. — 2012. — 2 апр.; 2013. — 22 февр.

27. Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления в Иркутской области отдельных мер социальной поддержки семьям, имеющим детей : постановление Правительства Иркутской области от 1 августа 2011 г. № 211-пп (с изм. от 11 февраля 2014 г.) // Областная. — 2011. — 12 авг.; 2014. — 24 февр.

28. Об утверждении Положения о порядке формирования банка данных о молодежных и детских общественных объединениях, зарегистрированных на территории Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 9 апреля 2009 г. № 97-пп // Областная. — 2009. — 4 мая.

29. По делу о проверке конституционности указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1995. — № 5.

30. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 24 сентября 2003 г. № Rec (2003) 20 о новых подходах к преступности среди несовершеннолетних и о значении правосудия по делам несовершеннолетних. — URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=70063&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383

31. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) : резолюция 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г. — URL.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/juveniles_deinquency_prevention.shtml

32. *Тепляшин П.В.* Проблемы гармонизации международного пенитенциарного права и уголовно-исполнительного законодательства России // Международное публичное и частное право. — 2011. — № 6. — С. 26—29.

33. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (ч. I). — Ст. 4921; 2014. — № 19. — Ст. 2296.

34. Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 № 63-ФЗ (с изм. от 28 июня 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954; 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3401.

35. Устав Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС (с изм. от 30 мая 2014 г.) // Областная. — 2009. — 24 апр.; 2014. — 4 июня.

ББК 67.401

С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент

О видах символов власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

В статье рассматриваются символы власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, утвержденные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации: нагрудный знак, штандарт (флаг), печать, жезл, герб, специально изготовленный экземпляр текста Конституции Российской Федерации или конституции (устава) субъекта Российской Федерации, специально изготовленный экземпляр герба и флага субъекта Российской Федерации. Оценивается целесообразность выбора каждого из символов. Предложена классификация символов власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также наиболее целесообразный, с точки зрения автора, подход к выбору таких символов власти.

Ключевые слова: *символы власти; государственные символы; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; знак высшего должностного лица субъекта Российской Федерации; штандарт (флаг) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.*

Символ — это предмет или действие, служащее условным знаком какого-нибудь понятия [22, с. 704]. При восприятии символа в сознании человека посредством ассоциативной связи происходит переход от означающего к означаемому. Существование символа указывает на значимость того или иного явления как для отдельного человека, так и для групп людей, а в некоторых случаях — для всего человечества. Именно ценностный характер значения, некий симбиоз идейного начала и эмоциональной оценки, отличает символ от всех других видов знаков (например, эмблем) [2, с. 62].

Официальные (правовые) символы представляют особую разновидность символики. Их специфика заключается в нормативном закреплении. Как справедливо отмечает М.Л. Давыдова, признание символа государством и поддержание его силой государственного воздействия отличает правовые символы от неправовых [1, с. 293]. В праве регламентирован не только внешний вид официальных символов, но и режим их использования, отступления от которого являются правонарушением. Именно наличие особых правил размещения официальных символов, особая охрана, не допускающая надругательства, позволяет считать официальные символы внешним атрибутом того или иного государственно-правового явления.

Наличие особых знаков не является обязательным для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, хотя не является и редкостью. Депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, как правило, имеют нагрудные знаки. В некоторых регионах аналогичные знаки устанавливаются для членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, членов высшего исполнительного органа государственной власти и других лиц, замещающих государственные должности. Однако в большинстве своем таким знакам не придается значение официального символа, так как не предусматривается особого режима их использования (например, не предусматривается юридическая ответственность за ношение значка с надписью должности депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации). Вопрос о символах власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации решается иначе.

Должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации занимает особе место в системе государственных должностей. Это глава власти регионального уровня. Такое лицо представляет субъект Российской Федерации в отношениях с любыми контрагентами и имеет совершенно особые функции по организации и координации деятельности региональных органов власти, а также отчасти — органов местного самоуправления. Вот почему в отношении высшего должностного лица зачастую предусматривается именно официальная символика, ис-

пользование которой регулируется наряду с использованием государственных символов субъекта Российской Федерации. Само присутствие внешнего атрибута власти высшего должностного лица говорит о его особом месте в механизме региональной власти. В этом смысле символика высшего должностного лица имеет не меньшее значение, чем государственная символика самого субъекта Российской Федерации, хотя и не является таковой.

Необходимо отметить, что официальная символика высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — это один из немногих вопросов, которые находятся в сфере регулирования только регионального законодательства. Как явствует из положений пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [17], регулирующий основы статуса высшего должностного лица, не затрагивает вопросы его символики. Соответственно, официальные внешние атрибуты власти такого должностного лица устанавливаются только нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в настоящее время в региональном законодательстве символам власти высшего должностного лица уделяется не столь большое внимание. Только 42 субъекта Российской Федерации так или иначе осуществили правовое регулирование внешних атрибутов власти своих высших должностных лиц. При этом в трех из них предусмотрено существование символов, но они не названы и каким-либо образом не урегулированы*. В остальных регионах России официальная символика высших должностных лиц отсутствует.

Изучение региональных нормативных правовых актов позволило выявить значительное многообразие символов власти высшего должностного лица. Самыми распространенными являются знак и штандарт (флаг), что объясняется определенным подражанием федеральному уровню, где символами президентской власти являются знак, специальный знак [21] и штандарт (флаг) Президента Российской Федерации [16]. Однако в регионах встречаются и иные, в том числе уникальные, символы власти. Рассмотрим каждый из них.

Знак в качестве символа своего высшего должностного лица предусмотрел 31 субъект Российской Федерации**. При этом такой знак может именоваться по-разному. Наиболее часто употребляется словосочетание «должностной знак» (Республика Тыва, Чувашская Республика и др.) или «знак губернатора» (Пермский край, Ставропольский край и др.), «знак главы администрации» (Брянская область). Однако встречаются и иные наименования:

— церемониальный знак (Республика Саха (Якутия);

— отличительный геральдический знак (Челябинская область);

— нагрудный знак (Калининградская область),

— должностной знак (цепь) (Московская область).

Наконец, встречается и сочетание терминов: должностной нагрудный знак (Курганская область, Санкт-Петербург).

С точки зрения содержания все знаки высших должностных лиц субъектов Российской Федерации представляют собой нагрудные знаки, которые подразумевают их ношение высшим должностным лицом на одежде, как правило, в торжественных случаях. При этом в подавляющем большинстве случаев они представляют собой медальоны, носимые на цепи особого вида. Так, в Пермском крае знак губернатора состоит из знака и цепи знака. Знак представляет собой Герб Пермского края и при помощи колец соединяется с цепью. Цепь знака состоит из 26 чередующихся между собой пластин, соединенных кольцами [14, статья 4]. Схожее регулирование предусмотрено в Хаба-

* Республика Бурятия [3, статьи 4, 5, 6], Владимирская область [40, пункт 6 статьи 24], Псковская область [44, абзац третий статьи 43.2].

** Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Чувашская Республика, Пермский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Амурская область, Архангельская область, Брянская область, Вологодская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Курганская область, Ленинградская область, Московская область, Орловская область, Пензенская область, Рязанская область, Самарская область, Свердловская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область, Город Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

ровском крае [7, статья 1], Амурской области [18, статья 3], Брянской области [33] и др.

Также встречаются нагрудные знаки, которые крепятся на ленту. Так, в Ставропольском крае предусмотрено, что знак представляет собой щит барочной формы с рельефным изображением герба Ставропольского края в центре. Знак крепится с помощью широкой скобы к трехполосной (в равных долях) желто-бело-желтой ленте [31].

Некоторое исключение составляет нагрудный знак Президента Республики Саха (Якутия), который имеет характер значка. Президенту Республики Саха (Якутия) выдается комплект из двух нагрудных знаков — с винтовым и булавочным креплениями. Нагрудные знаки располагаются (носятся) на левой стороне груди [32].

Содержание нагрудного знака высшего должностного лица может быть различным. В подавляющем большинстве случаев он содержит изображение герба соответствующего субъекта Российской Федерации, а также дополнительные элементы оформления (например, надпись с наименованием должности высшего должностного лица). Некоторым исключением в этом плане является знак Президента Республики Марий Эл, который состоит из ордена «За заслуги перед Марий Эл» I степени и орденской цепи [26].

Цепь нагрудного знака также, как правило, содержит дополнительную символику. Например, в Московской области первое большое звено цепи представляет собой червленое стилизованное изображение карты Московской области, второе большое звено повествует о славном героическом военном прошлом Подмосковья и обороны города Москвы, третье большое звено — о науке и промышленности Московской области, четвертое большое звено — о природных красотах Подмосковья, пятое большое золотистое звено отражает богатое архитектурное наследие Московской области, памятники архитектуры и зодчества, расположенные во многих старинных городах, поселках и селах [24]. В Самарской области два центральных звена цепи знака выполнены в форме круглой плашки с надписью белыми буквами на красном фоне «Самарская область», остальные 19 звеньев цепи включают в себя гербы 37 муниципальных образований Самарской области [25]. Достаточно часто звенья цепи имеют специфичную форму без изображения. Например, в Тюменской области цепь знака состоит из звеньев в виде элементов традиционных орнаментов народов Севера [8, статья 1]. В Санкт-Петербурге цепь знака состоит из звеньев трех видов: звено первого вида представляет собой прорезной вензель основателя Санкт-Петербурга императора Петра I; звено второго вида — композицию из двух морских коней, обращенных друг к другу и поддерживающих находящийся между ними вертикально поставленный остриями вверх трезубец; звено третьего вида — композиция из двух морских дев, обращенных друг к другу и держащих морскую раковину наподобие веера [30, пункт 2.3].

Отдельно следует отметить субъекты Российской Федерации, в которых характер знака высшего должностного лица четко не определен. Так, в Чувашской Республике установлено, что Глава республики имеет должностной знак. При вступлении в должность Главы Чувашской Республики должностной знак возлагается на него на период его полномочий Председателем Государственного Совета Чувашской Республики [19]. Но никаких более детальных правил и описания данного знака в нормативных правовых актах не установлено. Таким образом, можно лишь предположить, что этот знак имеет нагрудный характер.

Схожее регулирование содержится и в законодательстве Республики Тыва, где установлено, что описание и порядок использования символов власти Главы — Председателя Правительства Республики Тыва — устанавливается нормативными правовыми актами Республики Тыва [11, статья 14]. Однако в общедоступных источниках правовой информации такие акты найти не удалось. Таким образом, о том, что из себя представляет должностной знак Главы — Председателя Правительства Республики Тыва, можно лишь догадываться.

Другим наиболее распространенным *символом власти высшего должностного лица является его штандарт (флаг)*. Такой символ предусмотрен законодательством 17 субъектов Российской Федерации*. В подавляющем большинстве случаев он представляет собой полотнище, содержащее цвета флага субъекта

* Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Пермский край, Ставропольский край, Амурская область, Калининградская область, Кемеровская область, Нижегородская область, Ростовская область, Саратовская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Российской Федерации и его герб (см., например: [34; 35]). Иногда штандарт содержит также надпись с наименованием должности высшего должностного лица (см., например: [37, пункт 4]). Однако в некоторых субъектах Российской Федерации штандарты высших должностных лиц содержат собственную символику. Так, в Кемеровской области штандарт соединяет в себе элементы символики герба Кемеровской области, флага Кемеровской области и персонифицированные геральдические символы, олицетворяющие статус Губернатора Кемеровской области: образ Знамения Божьей Матери как покровительницы Кемеровской области и ленты ордена Шахтерской Славы I степени и обрамляющих центральную часть изображения колосьев пшеницы [36, пункт 3]. В Амурской области дополнительно к символам флага и герба области используется круглый золотистый лавровый венок, перевитый у основания лентой с расходящимися концами [18, статья 2].

Встречается и противоположная тенденция: использование части геральдических символов субъекта Российской Федерации. Так, в Калининградской области штандарт Губернатора содержит элементы только герба Калининградской области, но не ее флага [10, часть 1 статьи 2].

Достаточно часто символическое значение также имеет древко штандарта. Например, в Республике Башкортостан установлено, что древко штандарта (флага) увенчано навершием, представляющим собой металлическое украшение золотистого цвета, имеющим плоскую, куполообразную вытянутую кверху форму, в центре которого находится стилизованный цветок курая, состоящий из семи лепестков [15]. В Амурской области древко штандарта увенчано золотистым металлическим навершием в виде прорезного копья, обрамляющего многоцветное изображение герба Амурской области [18, статья 2]. В Республике Марий Эл [28], Республике Татарстан [29], Саратовской области [27] на древке штандарта крепится скоба с выгравированными фамилией, именем и отчеством высшего должностного лица и датами его пребывания в должности. В Ростовской области на древке крепится металлическая лента с указанием фамилии, имени и отчества Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области и даты его вступления в должность [13, статья 12].

Менее распространенными в субъектах Российской Федерации являются другие общепризнанные символы власти — печать, жезл и герб.

Печать высшего должностного лица в качестве символа его власти установили лишь 4 субъекта Российской Федерации*. Правовое регулирование печати высшего должностного лица предельно кратко: как правило, лишь констатируется, что она является символом власти высшего должностного лица [11, статья 14], также может указываться требование изображения герба соответствующего региона на печати высшего должностного лица [42, статья 96; 41, часть 13 статьи 41].

В этом плане исключением является Ярославская область, где губернаторской печати посвящена отдельная статья закона [6, статья 11]. Губернатор Ярославской области имеет круглую печать с изображением герба Ярославской области в окружении почетных геральдических элементов, соответствующих статусу области как субъекта Российской Федерации, а также орнамента с элементами дубовых ветвей и с надписями «РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ» и «ГУБЕРНАТОР ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ». Оригинал губернаторской печати имеет декоративную рукоять особого вида. Также законом определяются основания использования губернаторской печати.

Такое регулирование, на наш взгляд, является совершенно необходимым. Если печати придается символическая роль, она должна быть регламентирована как с точки зрения описания, так и режима ее использования. В этой связи всем регионам, учреждающим в качестве внешнего атрибута власти высшего должностного лица печать, можно порекомендовать перенять опыт Ярославской области.

Еще менее популярным является *жезл высшего должностного лица субъекта Российской Федерации*: он предусмотрен лишь в двух регионах. Так, в Московской области предусмотрено, что Должностной жезл Губернатора Московской области вместе с его Должностным знаком (цепью) передаются Губернатору Московской области при вступлении в должность в торжественной обстановке на период его полномочий [5, статья 4], утверждено описание Должностного жезла Губернатора Московской области [23]. Также в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре предусмотрено, что Должностной знак и Жезл являются атрибутами государственной власти Губерна-

* Республика Тыва, Красноярский край, Город Москва, Ярославская область.

тора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на приемах, торжествах по случаю праздников и других официальных мероприятиях, в том числе согласно протоколу процедуры мероприятий, проводимых по инициативе или с участием Губернатора автономного округа. Утверждено описание Жезла [39].

С точки зрения содержания символики, используемой в жезлах высших должностных лиц, делать выводы на двух примерах достаточно сложно. Оба жезла имеют длину 400 мм и форму восьмигранника в центральной части, в обоих используется геральдика субъектов, но также имеются и иные элементы оформления. Однако внешнее сходство или расхождение представляются несущественными.

Герб высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прямо предусмотрел только один регион — Ярославская область. Должностной герб Губернатора учрежден в качестве персонального геральдического опознавательно-репрезентативного символа Губернатора в течение срока его полномочий и представляет собой гербовый щит Ярославской области, дополненный зеленой каймой [6, часть 1 статьи 12].

Одновременно в Челябинской области предусматривается знак Губернатора Челябинской области, который фактически представляет собой герб. Так, согласно пункту 6 Положения об отличительном геральдическом знаке высшего должностного лица Челябинской области — Губернатора Челябинской области, Знак Губернатора официально используется на его штандарте, нагрудном знаке, бланках, печати, скрепляющей его подписи на бланочной продукции и личной корреспонденции, на печати, скрепляющей его подписи на удостоверениях личности с изображением знака Губернатора, и др. [38, пункт 6]. В качестве геральдической основы знака Губернатора использован малый герб Челябинской области в многоцветном варианте [38, пункт 4.1].

Таким образом, герб высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в настоящий момент имеется в двух регионах, и оба таких герба производны от герба субъекта Российской Федерации, но имеют дополнительные элементы оформления, что позволяет использовать их в качестве самостоятельных символов.

Наконец, достаточно специфичными символами власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации следует признать официальные экземпляры текстов или иных символов.

Достаточно популярным является *официальный экземпляр текста конституции (устава) субъекта Российской Федерации:* он предусмотрен в качестве символа власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в пяти регионах. Так, в Республике Марий Эл одним из символов президентской власти является специально изготовленный единственный экземпляр официального текста Конституции Республики Марий Эл [20, пункт 1]. Однако никакого более детального регулирования данного символа законодательство республики не содержит. Аналогичные положения закреплены в законодательстве Республики Саха (Якутия) [4, статья 4], Удмуртской Республики [9, статья 3] и Архангельской области [12, статья 17].

В этом плане отдельно нужно сказать о Пермском крае. Это единственный субъект Российской Федерации, который наряду с официальным экземпляром своего Устава в качестве символа власти высшего должностного лица также предусмотрел *официальный текст Конституции Российской Федерации*. Уставом Пермского края [43] предусмотрено, что эти тексты изготовлены в единственном экземпляре и вместе со знаком губернатора и его штандартом (флагом) передаются лицу, вступающему в должность губернатора Пермского края, во время торжественной церемонии после принесения им присяги (статья 96).

Оценивая такое правовое регулирование, следует признать, что оно недостаточно. Играя роль внешнего атрибута власти, любой текст должен быть определен как с точки зрения его внешнего вида, так и с точки зрения содержания. Определенность внешнего вида необходима для того, чтобы символ был узнаваем. Ведь только в этом случае он исполняет свои функции. Необходимость четкости содержания предопределяется природой нормативного акта. Безусловно, учредительный акт субъекта Российской Федерации занимает особое место в системе законодательства. Но этот документ не является неизменным, как, например, Священное Писание, и с этой точки зрения значение имеет не его текст в материальном воплощении, а содержание его норм (правовая информация). Поэтому символическая роль текста (экземпляра) любого нормативного акта, подверженного изменениям, достаточно спорна. Так, не совсем ясно, изготавливаются ли официальные экземпляры

конституций (уставов) субъектов Российской Федерации (Конституции Российской Федерации) каждый раз, когда в них вносится изменение, либо это один и тот же текст, изготовленный когда-то первично. При выборе любого из этих вариантов не в полной мере понятно, почему этот текст символизирует высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Ведь признание требования принесения присяги, когда держат руку на определенном тексте (как символическое действие), существенно отличается от признания самого текста символом. С этой точки зрения выбор текста какого бы то ни было учредительного нормативного акта в качестве символа власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не выдерживает критики.

Наконец, в Республике Саха (Якутия) [4, статья 4] и Удмуртской Республике [9, статья 3] предусмотрено, что официальными символами власти высшего должностного лица являются *специально изготовленный экземпляр флага субъекта Российской Федерации и специально изготовленный экземпляр герба субъекта Российской Федерации*. Однако никаких детализирующих правил в нормативных правовых актах этих регионов не закреплено.

Такое регулирование также представляется недостаточным и оспоримым. Как известно, герб и флаг субъекта Российской Федерации являются его государственными символами. Почему отдельно взятый экземпляр этих государственных атрибутов должен быть символом власти высшего должностного лица, не совсем понятно. Необходимо отметить также, что символическую функцию имеет не столько герб и флаг в их материальном воплощении, сколько их изображение. Правовому регулированию подвержены требования к внешнему виду символов и режим их использования. Но нормативное придание отдельному экземпляру дополнительных символических функций выглядит достаточно странно.

В завершение хотелось бы обратить внимание на количество символов власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, используемых в одном регионе. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации такой символ только один (24 региона), также значительная часть использует по два символа власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (11 регионов). В Республике Марий Эл, Удмуртской Республике и Ярославской области учреждено по три символа. Рекордсменом является Республика Саха (Якутия), в которой применяется пять официальных символов Главы республики: церемониальный знак; штандарт Главы Республики Саха (Якутия); специально изготовленный экземпляр текста Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия); специально изготовленный экземпляр Государственного флага Республики Саха (Якутия); специально изготовленный экземпляр Государственного герба Республики Саха (Якутия). Представляется, что последнее количество символов применительно к одному должностному лицу является чрезмерным.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что в настоящее время в качестве символов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации используются следующие:

1) нагрудный знак высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

2) штандарт (флаг) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

3) печать высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

4) герб высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

5) жезл высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

6) официальный текст Конституции Российской Федерации;

7) официальный текст конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

8) официальный экземпляр флага субъекта Российской Федерации;

9) официальный экземпляр герба субъекта Российской Федерации.

Однако из них приемлемыми представляются только первые пять видов символов. Их условно можно разделить на две группы:

1) символы-изображения, которые могут быть использованы как в отдельном материальном воплощении, так и применяться в качестве элементов оформления (на бланках, печатях и др.) — герб и штандарт (флаг);

2) символы, изготовленные в единственном экземпляре (ограниченном количестве экземпляров), подразумевающие их использование только в материальном воплощении, — нагрудный знак, жезл, печать.

Наиболее верным представляется выбор в качестве символов власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации символов первой категории, т. е. герба и

штандарта (флага). Они, безусловно, должны быть производны от соответствующих атрибутов субъекта Российской Федерации, но и могут содержать дополнительные геральдические элементы. Это позволит ассоциировать соответствующее изображение именно с высшим должностным лицом, а не с государственно-территориальным образованием как таковым. Их изображение на любом предмете будет означать его принадлежность именно этому лицу.

В отношении же символов второй категории неизбежна их зависимость от символов первой категории, так как любой материальный предмет будет содержать символы-изображения. Однако ассоциация именно предмета, а не отдельных частей его внешнего оформления, с определенной должностью представляется верной только в случаях уникального исторического и культурного значения соответствующих предметов.

С этой точки зрения наиболее верно поступили те субъекты Российской Федерации, которые закрепили в качестве символа власти высшего должностного лица только штандарт (флаг)* или герб**. Прецеденты выбора в качестве символов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации одновременно штандарта (флага) и герба в настоящий момент отсутствуют.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Давыдова М.Л.* Юридическая техника: проблемы теории и методологии : монография. — Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. — 318 с.

2. *Карабанова Е.Н.* Особо почитаемые символы как объект уголовно-правовой охраны: проблемы законодательного регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 10. — С. 62—65.

3. О Главе Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 14 марта 1994 г. № 422-XII (в ред. от 4 июля 2014 г.) // Бурятия. — 1994. — 18 марта; 2014. — 11 июля.

4. О Главе Республики Саха (Якутия) : конст. закон Республики Саха (Якутия) от 11 октября 2006 г. 373-З № 759-III (в ред. от 10 июня 2014 г.) // Якутия. — 2006. — 26 окт.; Ил Тумэн. — 2014. — 4 июля.

5. О Губернаторе Московской области : закон Московской области от 23 апреля 2003 г. № 41/2003-ОЗ (в ред. от 10 июня 2014 г.) // Вестник Московской областной Думы. — 2003. — № 6; Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2014. — 19 июня.

6. О Губернаторе Ярославской области : закон Ярославской области от 5 мая 2011 г. № 8-з (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Документ-Регион. — 2011. — № 35; 2012. — № 51-а.

7. О должностном знаке Губернатора Хабаровского края : закон Хабаровского края от 28 июля 2010 г. № 27 (в ред. от 10 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2010. — № 8(97) (ч. 1); 2012. № 12 (125), (ч. I (т. 1).

8. О Знаке Губернатора Тюменской области : закон Тюменской области от 30 января 1997 г. № 67 (в ред. от 1 марта 2011 г.) // Тюменская правда. — 1997. — 31 янв.; Парламентская газета «Тюменские известия» (вкладка «Документы»). — 2011. — 2 марта.

9. О Президенте Удмуртской Республики : закон Удмуртской Республики от 8 июня 2000 г. № 177-II (в ред. от 8 мая 2013 г.) // Известия Удмуртской Республики. — 2000. — 9 июня; 2013. — 16 мая.

10. О символах государственной власти Губернатора Калининградской области : уставный закон Калининградской области от 4 мая 2010 г. № 441 (в ред. от 3 сентября 2010 г.) // Калининградская правда. — 2010. — 15 мая; 4 сент.

11. О статусе Главы — Председателя Правительства Республики Тыва : конст. закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 97 ВХ-1 (в ред. от 11 июня 2013 г.) // Тувинская правда. — 2003. — 16 янв.; Нормативные акты Республики Тыва (Приложение к газете «Тувинская правда»). — 2013. — 16 июля.

12. О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области : закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ (в ред. от 30 мая 2014 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. — 2009. — № 3; 2014. — № 8.

* Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Республика Татарстан, Кемеровская область, Ростовская область, Саратовская область.

** Челябинская область.

13. О флаге Ростовской области: областной закон Ростовской области от 28 октября 1996 г. № 31-ЗС (в ред. от 10 июня 2010 г.) // Наше время. — 1996. — № 196; 2010. — № 194—196.

14. О штандарте (флаге) и знаке губернатора Пермского края : закон Пермского края от 6 февраля 2014 г. № 294-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2014. — № 6.

15. О штандарте Президента Республики Башкортостан : указ Президента Республики Башкортостан от 21 августа 2000 г. № УП-498 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

16. О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 1994 г. № 319 (в ред. от 6 мая 2000 г.) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1994. — 21 февр.; Российская газета. — 2000. — 11 мая.

17. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. — 1999. — 19 окт.; 2014. — 30 июля.

18. Об официальных символах власти губернатора Амурской области : закон Амурской области от 4 июня 2008 г. № 36-ОЗ // Амурская правда. — 2008. — 6 июня.

19. Об официальных символах Главы Чувашской Республики и Памятном знаке Главы Чувашской Республики : указ Президента Чувашской Республики от 10 апреля 2000 г. № 38 (в ред. от 20 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Чувашской Республики. — 2000. — № 6. — Ст. 241; 2012. — № 12 (ч. 1). — Ст. 1237.

20. Об официальных символах президентской власти и их использовании при вступлении в должность Президента Республики Марий Эл : указ Президента Республики Марий Эл от 28 февраля 2007 г. № 32 // Марийская правда. — 2007. — 3 марта.

21. Об утверждении описания символа президентской власти — Знака Президента Российской Федерации и описания специального знака Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1999 г. № 906 (в ред. от 16 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 31. — Ст. 3993; 2011. — № 51. — Ст. 7459.

22. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. — 25-е изд., испр. и доп. — М. : ООО «Издательство Оникс» : ООО «Издательство «Мир и Образование», 2006. — 976 с.

23. Описание Должностного жезла Губернатора Московской области : утв. постановлением Губернатора Московской области от 2 декабря 2003 г. № 218-ПГ (в ред. от 10 мая 2007 г.) // Информационный вестник Правительства Московской области. — 2003. — № 233; 2007. — № 6.

24. Описание должностного знака (цепи) Губернатора Московской области : утв. постановлением Губернатора Московской области от 2 декабря 2003 г. № 218-ПГ (в ред. от 10 мая 2007 г.) // Информационный вестник Правительства Московской области. — 2003. — № 233; 2007. — № 6.

25. Описание знака Губернатора Самарской области : утв. постановлением Самарской Губернской Думы от 26 февраля 2008 г. № 536 // Самарские известия. — 2008. — 4 марта.

26. Описание знака Президента Республики Марий Эл : утв. указом Президента Республики Марий Эл от 28 февраля 2007 г. № 32 // Марийская правда. — 2007. — 3 марта.

27. Описание штандарта (флага) Губернатора Саратовской области : утв. постановлением Губернатора Саратовской области от 19 марта 1998 г. № 150 (в ред. от 21 апреля 2006 г.) // Саратовская областная газета. — 2006. — 28 апр.

28. Описание штандарта (флага) Президента Республики Марий Эл : утв. указом Президента Республики Марий Эл от 28 февраля 2007 г. № 32 // Марийская правда. — 2007. — 3 марта.

29. Описание штандарта (флага) Президента Республики Татарстан : утв. указом Президента Республики Татарстан от 11 мая 2002 г. № УП-353 (в ред. от 22 февраля 2010 г.) // Республика Татарстан. — 2002. — 14 мая; Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2010. — № 1—2. — Ст. 90.

30. Положение о должностном нагрудном знаке Губернатора Санкт-Петербурга : утв. постановлением Губернатора Санкт-Петербурга от 23 декабря 2003 г. № 110/126 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. — 2004. — № 1.

31. Положение о Знаке Губернатора Ставропольского края : утв. законом Ставропольского края от 16 ноября 2009 г. № 80-кз (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Ставропольская правда. — 2009. — 18 нояб.; 2012. — 26 июня.

32. Положение о нагрудных знаках «Президент Республики Саха (Якутия)» и «Вице-президент Республики Саха (Якутия)» : указ Президента Республики Саха (Якутия) от 6 марта 2009 г. № 1319 // Якутия. — 2009. — 7 марта.

33. Положение о символе губернаторской власти : утв. постановлением Брянской областной Думы от 29 ноября 2001 г. № 3-407 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

34. Положение о штандарте (флаге) Главы Республики Ингушетия : указ Главы Республики Ингушетия от 16 января 2014 г. № 4 // Ингушетия. — 2014. — 21 янв.

35. Положение о штандарте (флаге) Главы Чувашской Республики : утв. указом Президента Чувашской Республики от 5 сентября 2000 г. № 78 (в ред. от 20 декабря 2011 г.) // Советская Чувашия. — 2000. — 7 сент.; Вести Чувашии. — 2011. — 24 дек.

36. Положение о штандарте Губернатора Кемеровской области и почетном штандарте Губернатора Кемеровской области : утв. постановлением Совета народных депутатов Кемеровской области от 26 июня 2002 г. № 1593 // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. — 2002. — № 7.

37. Положение о штандарте Губернатора Ставропольского края и его описание : утв. законом Ставропольского края от 16 ноября 2009 г. № 80-кз (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Ставропольская правда. — 2009. — 18 нояб.; 2012. — 26 июня.

38. Положение об отличительном геральдическом знаке высшего должностного лица Челябинской области — Губернатора Челябинской области : утв. постановлением Губернатора Челябинской области от 18 марта 2002 г. № 119 // Южноуральская панорама. — 2002. — 2 апр.

39. Положение об официальных символах государственной власти Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры : утв. постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 8 декабря 2004 г. № 173 // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2004. — № 12 (ч. I). — Ст. 1856.

40. Устав (Основной Закон) Владимирской области : закон Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 62-ОЗ (в ред. от 18 марта 2014 г.) // Владимирские ведомости. — 2001. — 23 авг.; 2014. — 29 марта.

41. Устав города Москвы : закон города Москвы от 28 июня1995 г. (в ред. от 2 июля 2014 г.) // Ведомости Московской Думы. — 1995. — № 4; Тверская, 13. — 2014. — 17 июля.

42. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 (в ред. от 4 апреля 2013 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2008. — № 29 (250); 2013. — № 14 (589).

43. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК (в ред. от 27 ноября 2012 г.) // Собрание законодательства Пермского края. — 2007. — № 5 (I ч.); Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. — 2012. — № 48.

44. Устав Псковской области от 12 апреля 2001 г. № 1-У (в ред. от 18 июля 2014 г.) // Губернские ведомости. — 2001. — 18 апр.; Псковская правда. — 2014. — 22 июля.

ББК 67.4

А.Э. Эрдынеев

К вопросу о правовом регулировании изменения срока полномочий законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия)

В статье разграничиваются понятия «срок избрания» и «срок полномочий», применяемые в отношении выборных органов и должностных лиц в Российской Федерации. Анализируется право федерального законодателя определять единый день голосования как общий принцип организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и право субъекта РФ самостоятельно определять систему и структуру своих органов власти, в том числе срок избрания и срок полномочий своей легислатуры в их взаимосвязи.

Ключевые слова: *срок полномочий; законодательный (представительный) орган субъекта РФ; легислатура; единый день голосования.*

Конституция Российской Федерации среди личных политических прав закрепляет право на участие граждан в управлении делами государства непосредственно или через своих представителей, право избирать и быть избранными, а основы конституционного строя провозглашают Россию демократическим правовым государством.

Обязательным элементом представительной демократии, без сомнения, является законодательно устанавливаемый срок полномочий выборных органов. Такой срок в основном закрепляется в конституционных актах (например, Конституцией Российской Федерации устанавливается срок полномочий Президента и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России, либо конституцией (уставом) субъекта — срок высшего должностного лица и депутатов законодательного (представительного) органа такого субъекта РФ, либо уставом муниципального образования — депутатов муниципального представительного органа).

Говоря о сроках в отношении выборных органов и лиц, необходимо отметить, что избирательное законодательство в России различает два вида сроков — срок избрания и срок полномочий. Так, согласно части 2 статьи 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] (далее — Закон об основных гарантиях) норма об изменении (продлении или сокращении) установленного федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования срока, на который избираются органы государственной власти, органы местного самоуправления, депутаты, и (или) срока полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, депутатов может применяться только к органам и депутатам, избранным на выборах, назначенных после вступления в силу такой нормы. Такое различие сроков обусловлено некоторыми особенностями, связанными с моментом избрания и моментом наделения полномочиями выборных органов и лиц.

К примеру, выборы Президента России проводятся во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации [5]. Избранным считается кандидат, набравший более половины голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Однако согласно части 1 статьи 92 Кон-

ституции РФ Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги. В настоящее время выборы Президента РФ традиционно проводятся во второе воскресенье марта. Лицо, избранное Президентом РФ, не считается вступившим в такую должность, пока не принесет присягу. А принесение присяги вновь избранным Президентом РФ традиционно осуществляется в мае. Таким образом, между моментом избрания и моментом вступления в должность объективно может существовать некоторый временной интервал. Такой же временной интервал может существовать и при досрочном прекращении полномочий действующего Президента РФ.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Этот срок исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе [3]. Однако согласно части 4 статьи 99 Конституции РФ с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются, при этом Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания (часть 2 статьи 99 Конституции РФ). В отношении Государственной Думы, таким образом, окончание течения срока полномочий предыдущего созыва связывается с началом течения срока полномочий текущего созыва, а срок избрания связывается с днем голосования.

По общему правилу при отсутствии неординарных обстоятельств (таких как, например, введение чрезвычайного или военного положения) такие сроки должны совпадать по продолжительности, хотя в конституционном праве еще не получил разрешения вопрос о том, как должен исчисляться такой срок — в годах, месяцах или днях.

На региональном уровне обязательно избираемыми являются депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти. При этом в отношении таких органов также действует правовая конструкция дуальности сроков, что вытекает как из законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок выборов депутатов, так и из приведенной выше нормы Закона об основных гарантиях. Например, в части 1 статьи 3 Закона Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия» [4] четко разграничено, что срок, на который избираются депутаты Народного Хурала, и срок полномочий депутатов Народного Хурала составляет пять лет. Днем окончания срока, на который избираются депутаты Народного Хурала, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий депутатов Народного Хурала, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва — день голосования на указанных выборах. Как и в ситуации с Государственной Думой моменты начала и окончания течения сроков избрания и полномочий Народного Хурала могут не совпадать, и объективно они не совпадают. При этом срок полномочий выборного органа может незначительно отклоняться от установленного законом, когда это объективно обусловлено непрерывностью народного представительства, так как законодательные (представительные) органы государственной власти, по общепризнанному правилу, сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных депутатов.

Федеральный законодатель, действуя в пределах предмета совместного ведения федерации и субъектов (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ), в Законе об основных гарантиях установил минимальные и максимальные сроки избрания и сроки полномочий выборных региональных органов власти и органов местного самоуправления — не менее двух и не более пяти лет, соответственно. Установление конкретного срока в отношении региональных органов и должностных лиц — предмет конституций (уставов) самих субъектов РФ, а муниципальных образований — предмет уставов муниципальных образований.

Кроме того, федеральным законодателем с 2006 года были установлены так называемые единые дни для голосования — второе воскресенье марта или второе воскресенье октября, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы — в день голосования на таких выборах. При этом в Законе об основных гарантиях разрешался вопрос об изменении (продлении или сокращении) срока избрания и срока полномочий тех избранных депутатов и должностных лиц, которые были избраны и осуществляли свою деятельность в период введения единых дней. Закон об

основных гарантиях в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» [1] предлагал, к примеру, такую норму: если в субъекте Российской Федерации выборы были проведены в иные, чем второе воскресенье марта, дни, а конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования не предусмотрено проведение следующих выборов в марте, законом этого субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено продление полномочий органов государственной власти этого субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления в этом субъекте Российской Федерации в целях проведения следующих соответствующих выборов во второе воскресенье марта года, следующего за годом, в котором истекает срок, на который были избраны соответствующие органы или депутаты соответствующих органов (см.: часть 9 статьи 81.1 Закона об основных гарантиях в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ).

Впоследствии Федеральным законом от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2] (далее — Федеральный закон о внесении изменений) было внесено изменение, в соответствии с которым единственным днем голосования стало второе воскресенье сентября. И снова потребовалось решить вопрос об изменении (продлении или сокращении) сроков полномочий избранных и действующих депутатов и должностных лиц: в соответствии с частью 2 статьи 81.1 Закона об основных гарантиях сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых перенесены на более поздний срок, продлеваются, а сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых перенесены на более ранний срок, соответственно, сокращаются.

Обратим внимание на Народный Хурал Республики Бурятия, точнее, на то, как отразилось введение единых дней голосования на срок полномочий и срок избрания его депутатов.

До 2002 года выборы в Народный Хурал Республики Бурятия проводились в июле. В июле 2002 года был избран депутатский корпус третьего созыва. Выборы следующего по счету четвертого созыва депутатов Народного Хурала должны были состояться в соответствии с едиными днями, т. е. либо в марте, либо в октябре, однако, учитывая, что в этот же год проходили выборы депутатов Государственной Думы, то выборы были совмещены и проведены в декабре 2007 года. Конституционный срок полномочий избранного четвертого созыва депутатов Народного Хурала составляет пять лет, следовательно, следующие выборы должны состояться в 2012 году. Однако переходные положения Закона об основных гарантиях в связи с едиными днями голосования установили право законодателю субъекта РФ продлить срок полномочий своей легислатуре до марта года, следующего за годом, в котором истекал конституционный срок, что было успешно реализовано депутатами Народного Хурала РБ четвертого созыва. Выборы депутатов пятого созыва, таким образом, должны состояться во второе воскресенье марта 2013 года.

Однако уже упомянутым ранее Федеральным законом о внесении изменений был установлен новый единый день — второе воскресенье сентября. Переходные положения Закона об основных гарантиях прямо предписывали органам и должностным лицам, чьи полномочия истекали после 31 декабря 2012 года, проводить следующие выборы в сентябре. Следуя императивной норме федерального законодательства, выборы депутатов Народного Хурала РБ пятого созыва были назначены на 8 сентября 2013 года. Таким образом, срок полномочий депутатов Народного Хурала РБ четвертого созыва составил пять лет и десять неполных месяцев.

Итак, введение единых дней голосования в Российской Федерации дополнительно потребовало соответствующего изменения срока полномочий и срока избрания депутатов и должностных лиц на региональном и муниципальном уровнях. И если само по себе введение единых дней голосования федеральным законодателем может объясняться его полномочием по правовому регулированию вопроса, отнесенного к предмету совместного ведения, а именно, полномочием устанавливать общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (подпункт «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ), то неизбежно последующее за этим изменение срока полномочий и

срока избрания органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и должностных лиц является вторжением федерального законодателя в предмет исключительного ведения субъекта РФ, так как в соответствии с частью 1 статьи 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (часть 1 статьи 77 Конституции РФ).

Такая правовая позиция следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 года № 7-П «По делу о проверке конституционного Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года №315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» [7]. Обращения, в связи с которыми Конституционный Суд РФ принял данное постановление, были связаны с вопросом о нормативно закрепленном праве законодателя субъекта РФ самостоятельно решать вопрос о сроке полномочий и назначении выборов в свои законодательные органы.

Суд сделал следующие, значимые в целях настоящей статьи, выводы:

во-первых, определение предельно ориентирующих сроков, как аналогично указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 года по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не нарушает право органов государственной власти субъектов РФ назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию этого права в определенные рамки по времени, что служит одной из гарантий избирательных прав граждан. В настоящее время Закон об основных гарантиях установил такие пределы — не менее двух и не более пяти лет;

во-вторых, закрепление конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах Российской Федерации входит в предмет их уставов либо избирательных законов, в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов;

в-третьих, гарантией реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену легислатур в соответствии с волей избирателей в сроки, предусмотренные законом на федеральном и региональном уровнях, может быть определение максимально возможного срока полномочий легислатуры. Однако определение конкретного срока полномочий во всяком случае остается прерогативой законодателя самого субъекта РФ.

Из названного постановления следует, что субъект РФ самостоятельно устанавливает срок полномочий и срок избрания своей легислатуре в соответствии с общими принципами организации органов государственной власти, установленными федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ. Если следовать методу от противного, то из того, что субъект РФ самостоятельно устанавливает срок избрания и срок полномочий своей легислатуре, следует, что субъект РФ самостоятельно определяет дату голосования. Если же дату (или даты) голосования устанавливает федеральный законодатель, при этом систематически меняя такие даты и условия перехода к ним, то возникает обоснованный вопрос о вторжении федерации в исключительный предмет ведения субъекта РФ в части определения срока избрания и срока полномочий региональной легислатуре.

В описанном конституционно-правовом комплексе «срок избрания — день голосования — срок полномочий» важно установить, что является определяющим: введение единого дня голосования или недопустимость изменения (продления или сокращения) срока полномочий и срока избрания действующим органам? Такая дихотомия порождает конкуренцию между уровнями конституционно-правового регулирования. Вместе с тем недопустимость изменения срока полномочий и срока избрания действующим органам является гарантией обеспечения реализации конституционного права граждан избирать легитимные органы государственной власти. Легитимность в настоящем контексте предполагает

установление конкретного и заранее определенного срока избрания и срока полномочий выборному органу. Неизменность срока вытекает также и из принципа народовластия, что подтвердил Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 апреля 1997 года.

Означает ли это, что федеральный законодатель вообще не вправе определять единые дни голосования? Ответ, скорее, отрицательный: федеральному законодателю предоставлено право устанавливать общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, учитывая, что до настоящего времени в конституционном праве все еще остается неясным вопрос, что понимать под общими принципами. Однако такое правовое регулирование должно оставаться стабильным и не меняться под влиянием сомнительных обстоятельств.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ (в ред. от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 30 (ч. 1). — Ст. 3104.

2. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2013 г. № 40-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — № 41. — Ст. 5522.

3. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919.

4. О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 6 января 2004 г. № 603-III (в ред. от 14 ноября 2013 г. № 168-V) // Собрание законодательства Республики Бурятия. — 2003. — № 12 (57).

5. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 171.

6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

7. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 20. — Ст. 2383.

ББК 67.711.11

А.А. Петров, кандидат юридических наук

Законодательное обеспечение объединения высших судебных инстанций в России

В статье приводится обзор изменений, внесенных в Конституцию Российской Федерации и федеральное законодательство в связи с реализацией инициативы Президента Российской Федерации В.В. Путина об объединении Верховного и Высшего Арбитражного судов страны и формировании нового Верховного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: *судебная система; судебная власть; Верховный Суд Российской Федерации.*

Летом 2013 года Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем обращении к участникам Санкт-Петербургского экономического форума выступил с предложением объединить Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в единый орган «в целях обеспечения единых подходов к разрешению споров с участием как граждан, так и организаций, а также споров с органами государственной власти и органами местного самоуправления» [11]. Эта инициатива стала, без сомнения, самым серьезным шагом в развитии судебной власти страны за последние годы — как по существу, так и с точки зрения потенциальных последствий для национальной правовой системы.

Естественно, что реализация предложения об объединении высших судебных инстанций предполагала проведение достаточно масштабной законодательной работы. К настоящему времени она, по сути, завершена — если не принимать во внимание перспективы создания нового единого Гражданского процессуального кодекса (что, впрочем, связано не непосредственно с вопросами судоустройства и организации судебной власти, а скорее с необходимостью унификации процессуальных правил деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов).

Анализ массива законодательных актов, принятых по соответствующим вопросам, позволяет выделить в нем несколько блоков норм.

1. Прежде всего, для объединения Верховного и Высшего Арбитражного судов необходимо было внести поправки в Конституцию Российской Федерации, которая предусматривала раздельное, самостоятельное существование обоих этих судебных органов (пункт «е» статьи 83, пункт «ж» части 1 статьи 102, часть 1 статьи 104, абзац первый части 2 статьи 125, статья 127, части 1 и 3 статьи 128). В этих целях был принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [6]. Конституционные поправки направлены главным образом на удаление упоминаний о Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации из текста российского Основного Закона, однако две поправки заслуживают принципиального внимания.

Первая из них излагает в новой редакции пункт «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации. Если ранее этот пункт относил к исключительному ведению Российской Федерации отдельно уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, то теперь Конституция в этом месте оперирует единым термином — «процессуальное законодательство». Это не означает, конечно, что предполагается единое регулирование вообще всех судебно-процессуальных отношений в рамках одного «мегакодекса» — такое регулирование принципиально невозможно. Но линия на

унификацию гражданско- и арбитражно-процессуального законодательства прослеживается здесь вполне четко.

Другая поправка направлена на объединение общих положений о статусе Верховного и Высшего Арбитражного судов в рамках новой редакции статьи 126 Конституции Российской Федерации — единый Верховный Суд закрепляется в Конституции в качестве высшего судебного органа по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляющего в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дающего разъяснения по вопросам судебной практики.

2. Следующий комплекс норм, регулирующих реформирование высших судебных инстанций, связан с механизмом формирования персонального состава объединенного Верховного Суда Российской Федерации. Потребность в этом регулировании обусловлена тем, что результатом объединения Верховного и Высшего Арбитражного судов является не расширение компетенции Верховного Суда за счет полномочий упраздняемого Высшего Арбитражного Суда, а образование нового федерального судебного органа государственной власти (хотя и сохраняющего наименование «Верховный Суд Российской Федерации»). В связи с этим возникла потребность в регламентации процедур отбора кандидатур на должности судей в новом Верховном Суде, поскольку имеющееся законодательство (прежде всего, Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [1]) не было рассчитано на возникшую уникальную правовую ситуацию.

Законодатель весьма своеобразно подошел к построению этого регулирования. Базовые элементы — переходный период, численный состав вновь образуемого Верховного Суда, организационные основы механизма его формирования — сформулированы в статье 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ. Одновременно часть 10 этой статьи предусмотрела, что порядок формирования Специальной квалификационной коллегии по отбору кандидатов на должности судей Верховного Суда Российской Федерации и порядок отбора кандидатов на указанные должности, а также порядок избрания членов Специальной экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи Верховного Суда Российской Федерации и порядок приема этого экзамена должны быть установлены федеральным законом. В этих целях был принят Федеральный закон от 5 февраля 2014 года № 16-ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [2], статьи которого последовательно регулируют все правоотношения, которые того требуют в силу статьи 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ.

3. Реорганизация высших судебных инстанций страны потребовала, разумеется, и обновления статутного регулирования, т. е. законодательной базы организации высших судов. Здесь надо напомнить, что до объединения Верховного и Высшего Арбитражного судов ни один из этих органов не имел «своего» статутного закона — таковой имелся только у Конституционного Суда Российской Федерации (Федеральный конституционный закон от 21 июня 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации») [3]. Регулирование особенностей организации Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда осуществлялось в рамках, соответственно, федеральных конституционных законов от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [5] и от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [4]. Образование же нового, объединенного Верховного Суда, который является высшей инстанцией одновременно и для судов общей юрисдикции, и для арбитражных судов, привело к необходимости принятия специального федерального конституционного закона, определяющего полномочия, порядок образования и деятельности этого суда.

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» [7] закрепляет перечень полномочий вновь создаваемого суда, определяет его состав (включая статус

Президиума и Пленума Верховного Суда, а также его коллегий) и порядок формирования, устанавливает полномочия Председателя Верховного Суда, его заместителей и судей, предусматривает основные гарантии обеспечения деятельности Верховного Суда, а также содержит переходные положения, связанные с процессом упразднения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и формированием первоначального состава объединенного Верховного Суда.

4. Объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов не могло не сказаться на организации и функционировании арбитражных судов нижестоящих инстанций, включая судебно-процессуальную составляющую их деятельности. Так, Федеральным законом от 4 июня 2014 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами» [8] были скорректированы положения ряда действующих федеральных законов в части, определявшей полномочия Высшего Арбитражного Суда и других арбитражных судов по рассмотрению отдельных дел (в основном эти изменения касаются судебного нормоконтроля, т. е. рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов).

Принципиальные изменения претерпело и собственно регулирование арбитражного судопроизводства. В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» [9] были, в частности, признаны утратившими силу положения названного Кодекса о подведомственности арбитражным судам дел об оспаривании нормативных правовых актов. Удалены нормы, касающиеся производства в суде надзорной инстанции, в качестве которой выступал Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, и одновременно Арбитражный процессуальный кодекс был дополнен положениями, регулирующими порядок кассационного и надзорного производства в Верховном Суде Российской Федерации. Согласно внесенным изменениям в качестве кассационной и надзорной инстанций теперь выступают, соответственно, Судебная коллегия и Президиум Верховного Суда Российской Федерации.

5. Наконец, изменения в высших эшелонах судебной системы повлекли необходимость изменений в Налоговом кодексе Российской Федерации — в части, касающейся оспаривания актов налоговых органов и регулирования оснований и порядка уплаты государственной пошлины при рассмотрении дел в судах. С этой целью был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 198-ФЗ «О внесении изменений в статьи 31 и 105 части первой и главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» [10].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 30. — Ст. 1792.
2. Российская газета. — 2014. — 7 февр.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 18. — Ст. 1589.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 7. — Ст. 898.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 6. — Ст. 548.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 6. — Ст. 550.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 23. — Ст. 2928.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (часть I). — Ст. 3392.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (часть I). — Ст. 3404.
11. URL: http://news.kremlin.ru/news/18383.

ББК 67.4

А.В. Пошивайлова, кандидат юридических наук, доцент

Реализация конституционных принципов судоустройства и судопроизводства в гражданском процессе Российской Федерации

Рассмотрены некоторые конституционные принципы гражданского процессуального права: принцип гласности, равенства всех перед законом и судом, независимости судей, состязательности. Дана оценка перспектив их реализации.

Ключевые слова: *конституционные принципы цивилистического процесса; принцип гласности; принцип равенства всех перед законом и судом; принцип независимости судей; принцип состязательности; гарантии и реализация принципов.*

В рамках устоявшейся научной традиции принято считать, что принципы гражданского процессуального права представляют собой основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса, закрепленные в нормах права [4, с. 29]. Л.Л. Шамшурин особо отмечает, что в основе принципов лежит определенная идея правового регулирования деятельности суда и участников процесса в ходе судебного разбирательства; каждый принцип формирует и регулирует одну из существенных составляющих гражданского процесса [16].

В преддверии двух значимых дат для отечественной правовой науки и юридической практики — двадцатилетия со дня принятия Конституции Российской Федерации [6] и десятилетия со дня вступления в силу Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [3] целесообразно подвести итоги реализации некоторых принципов гражданского процесса, закрепленных в Конституции Российской Федерации. В отношении одних можно сказать, что они в значительной степени носят декларативный характер, другие, напротив, получили дальнейшее развитие и гарантии. В частности, речь идет о двух конституционно-правовых принципах — гласности и равенства всех перед законом и судом.

Принцип гласности закреплен в статье 123 Конституции Российской Федерации и статье 10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Его содержание предполагает, что рассмотрение всех гражданских дел является открытым, на судебных заседаниях могут присутствовать все желающие, делать заметки, осуществлять аудиозапись.

Именно этот конституционно-правовой принцип за последние годы приобрел более широкое содержание. Ранее его толкование предполагало открытость конкретного судебного процесса, а сегодня это уже открытость и прозрачность всей судебной системы. Подобный вывод позволяет сделать принятый 22 декабря 2008 года Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [13]. Появилась возможность свободного получения информации о рассматриваемых делах и опубликование судебных решений в разных формах, в том числе их оглашение, включение в электронные базы данных, депонирование с обеспечением доступа к ним в канцеляриях судов, публикация в официальных изданиях. В настоящее время в целях реализации принципа гласности для предоставления полной информации о деятельности судов во всех областных и равных по компетенции судах общей юрисдикции созданы пресс-службы, в Интернете имеются официальные сайты судов, действует информационная система судов общей юрисдикции «Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие» (ГАС «Правосудие») [2; 12].

Дальнейшее развитие, с точки зрения обеспеченности гарантиями, получил *принцип равенства всех перед законом и судом*. Согласно статье 19 Конституции Российской Федерации «все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола,

расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Статья 6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации также закрепляет рассматриваемый принцип, провозглашая следующее: «Правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств, а также всех организаций независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения, подчиненности и других обстоятельств». Пленум Верховного Суда уточняет, что не допускается ограничение открытости и гласности судопроизводства, права на получение информации о деятельности судов по признакам государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности граждан либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям (статья 19 Конституции Российской Федерации, статья 7 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», статья 5 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»). Судам следует учитывать, что ограничения права на получение информации о деятельности судов для определенных категорий лиц могут быть установлены только федеральными законами [14; 15].

Материальное положение физического лица не должно становиться препятствием в осуществлении права на судебную защиту. Необходимо добавить, что наряду с формальным равенством должно быть обеспечено реальное равенство, особенно, если речь идет о неодинаковом материальном положении физических лиц. Во имя обеспечения реального равенства всех перед судом в Российской Федерации формируется система оказания бесплатной юридической помощи, в рамках которой четко просматриваются три компонента: нормативный, субъективный и организационный.

Нормативный компонент включает в себя, прежде всего, сам Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [7] и некоторые другие нормативные правовые акты, устанавливающие право и порядок оказания бесплатной юридической помощи, в частности, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [11], «О прокуратуре Российской Федерации» [9] и др.

Субъективный компонент представлен субъектами, оказывающими бесплатную юридическую помощь. Это прокуроры, органы государственной власти и органы местного самоуправления, организации, граждане, имеющие право выступать в гражданском процессе в интересах других лиц; адвокаты, нотариусы; государственные юридические бюро; негосударственные участники (юридические клиники и негосударственные центры бесплатной юридической помощи).

Организационный компонент составляет система налоговых льгот, связанных с отсрочкой, рассрочкой и освобождением от судебной пошлины и иных судебных издержек. Налоговый кодекс Российской Федерации также устанавливает максимальный размер государственной пошлины по гражданским делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции.

Если говорить о конституционных принципах гражданского процессуального права, в отношении которых замысел законодателя оказался не до конца реализованным, то это принцип независимости судей.

Принцип независимости судей и подчинения их только Конституции Российской Федерации и федеральному закону установлен в статье 120 Конституции Российской Федерации. Он относится как к судоустройственным, так и к судопроизводственным принципам. Применительно к гражданскому процессуальному праву можно говорить о нескольких аспектах проявления принципа независимости судей.

Во-первых, каждый судья независим при рассмотрении и разрешении дела от мнения иных судей, принимающих участие в разбирательстве дела. Это положение проявляется в том, что решение (при коллегиальном рассмотрении) по делу выносится большинством го-

лосов; каждый судья, в том числе председательствующий, имеет один голос; председательствующий при вынесении решения голосует последним.

Во-вторых, право судьи на особое мнение (при коллегиальном рассмотрении дела) является одной из гарантий независимости судьи. Значение особого мнения судьи заключается в том, что оно косвенно способно инициировать пересмотр решения в вышестоящей инстанции. Сторона, не согласная с таким решением, может использовать особое мнение судьи в качестве дополнительной аргументации для будущей апелляционной (кассационной, надзорной) жалобы.

В-третьих, при рассмотрении и разрешении дела судьи независимы от заключений, данных различными лицами в процессе. Так, заключение прокурора, государственных органов, органов местного самоуправления, участвующих в деле в порядке статьи 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации по делу или по отдельному вопросу, не имеет для суда, рассматривающего дело, обязательного значения. Заключения подлежат оценке судом и не имеют заранее установленной силы.

В-четвертых, тайна совещания судей. В соответствии со статьей 194 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации решение выносится судом в совещательной комнате. Во время совещания и вынесения решения в совещательной комнате могут находиться лишь судьи, входящие в состав суда по данному делу. Присутствие иных лиц в совещательной комнате не допускается. Судьи не могут разглашать суждения, имевшие место во время совещания.

В-пятых, часть 2 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» [10] не допускает вмешательство в судебную деятельность, судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве дел, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления.

В-шестых, суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы.

В-седьмых, судьи подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону — это положение составляет неотъемлемую часть рассматриваемого принципа. Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию в двух случаях: когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона и когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны.

Если при рассмотрении гражданского дела суд установит, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему бóльшую юридическую силу, то он применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

За последние пять лет в законодательство внесены изменения, призванные укрепить независимость судей. Был отменен так называемый испытательный срок для судей, назначаемых на должность в первый раз. В соответствии с действовавшим законодательством судьи назначались на должность в первый раз сроком на три года. По истечении этого срока они могли быть назначены на ту же должность уже без ограничения срока полномочий о достижения предельного возраста. В 2009 году трехлетний испытательный срок был отменен. Нынешнее законодательство не предусматривает срока, которым могут быть ограничены полномочия судьи. При этом сохраняется предельный возраст пребывания в должности — 70 лет.

Еще одной существенной гарантией принципа независимости судей стало создание нового судебного органа — Дисциплинарного судебного присутствия. Государственная Дума Российской Федерации в конце 2009 года приняла Федеральный конституционный закон «О Дисциплинарном судебном присутствии» [8]. Специфика этого нормативного правового акта состоит в том, что он впервые предусматривает создание в российской судебной системе нового органа судебной власти, предназначенного специально для рассмотрения дел о досрочном прекращении полномочий тех судей, которые совершили дисциплинарный проступок, выразившийся в том числе в нарушении разумных сроков судопроизводства. Необходимость и полезность данного закона состоит в том, что он гарантирует судьям рассмотрение подобных дел неанга-

жированным судебным органом и исключает любые возможности необоснованного прекращения полномочий судей.

И все же, как представляется, несмотря на перечисленные гарантии, принцип независимости судей в нашей стране реализован не до конца. Де-юре судьи независимы от вышестоящих судебных инстанций. Согласно статье 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суды кассационной инстанции не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими, а также о том, какое судебное постановление должно быть принято при новом рассмотрении дела. Точно такое же ограничение установлено для суда надзорной инстанции (часть 2 статьи 391.12 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Несмотря на провозглашение правила о невмешательстве суда вышей инстанции в деятельность судов низших инстанций, на практике ведется жесткий учет отмененных судебных актов, наличие которых может повлечь для судей негативные последствия в виде приостановления или прекращения их полномочий. Поэтому судьи вынуждены консультироваться с вышестоящей инстанцией о поводу вынесенных судебных решений, что в условиях возведения принципа независимости судей в разряд конституционных является просто недопустимым. Следует согласиться с мнением Т.Г. Морщаковой, которая полагает, что значение судебных решений как актов независимого правосудия и их оценки снижается из-за привлечения судей к ответственности за вынесенные решения, а по существу, за факты их отмены. Если судья получил в свой адрес критику со стороны вышестоящей инстанции и его акт был отменен или изменен, это расценивается как определенный негативный показатель, и при повторении таких ситуаций полномочия судьи, скорее всего, будут прекращены [1].

Но с другой стороны, принцип независимости судей не предполагает абсолютную безответственность. В судебной системе не должно быть места судьям-непрофессионалам. В свое время В.Д. Зорькин констатировал, что одной из важнейших проблем становится поиск баланса между независимостью судей, которая, безусловно, не является категорией абсолютной, и их ответственностью [5].

Для исполнения замысла законодателя относительно независимого суда представляется целесообразным разработать и законодательно установить перечень судебных ошибок, влекущих прекращение полномочий судьи. Это должны быть фундаментальные нарушения права, грубо попирающие провозглашенное Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту. В связи с чем предлагается расширить компетенцию Дисциплинарного судебного присутствия и предоставить ему право прекращать полномочия судей не только в связи с совершением ими дисциплинарных проступков, но и фундаментальных судебных ошибок. Указанные меры позволили бы судьям осуществлять правосудие независимо, на основании внутреннего убеждения, а не по указке вышестоящих судебных инстанций.

Еще одним принципом, не реализованным в полной мере, выступает *принцип состязательности*, который означает право сторон на собирание фактического материала, разыскание доказательств по делу, запрещение суду решать дело на основании фактов, не заявленных сторонами, самостоятельное собирание доказательства. Кроме того, состязательный процесс характеризуется активной ролью сторон и неучастием суда в собирании и исследовании доказательств.

Если говорить о современном гражданском процессе в России, то в нем присутствуют лишь отдельные элементы состязательного процесса. Главным образом, с суда снята обязанность собирать доказательства (была отменена норма, обязывающая суд без инициативы сторон заниматься собиранием доказательств, введены предварительные слушания). В результате в процессе доказывания акценты были смещены с активности суда на деятельность сторон.

Между тем в отечественном гражданском процессе суд сохраняет активные полномочия в сфере доказательственной деятельности и в процессе в целом, а именно: суд вправе предложить лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства; суд проверяет относимость представленных доказательств к рассматриваемому делу; окончательно устанавливает содержание вопросов, по которым требуется получить заключение экспертов; может назначить по своей инициативе экспертизу, если без заключения экспертов невозможно правильно разрешить дело; окончательно решает вопрос о проведении экспертизы, а также дополнительной или повторной

экспертизы; на определение суда об отказе в назначении экспертизы не может быть подана частная жалоба; суд определяет эксперта; предварительные слушания проводятся в зависимости от усмотрения судьи; в случае если представление необходимых доказательств для лиц, участвующих в деле, является затруднительным, суд оказывает содействие в их собирании и истребовании; под контролем суда находятся распорядительные действия сторон (суд утверждает признание иска, отказ от иска, мировое соглашение); отсутствует институт раскрытия доказательств; в интересах законности суд имеет право выйти за пределы апелляционной и кассационной жалоб. Все вышеназванные особенности являются ярким проявлением следственных начал в отечественном гражданском процессе.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что состязательность как принцип гражданского судопроизводства находится на стадии становления и развития. В контексте вышеприведенных рассуждений хочется надеяться на скорейшее воплощение в жизнь абсолютно всех конституционных принципов гражданского процесса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. В судах господствует психология страха : интервью с заслуженным деятелем науки РФ, заведующей кафедрой судебной власти и организации правосудия Государственного университета — Высшей школы экономики, судьей Конституционного Суда России в отставке профессором Т.Г. Морщаковой // Юрист. — 2010. — № 6. — С. 3—6.

2. Вдовина Е. Развитие принципа гласности в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. — 2009. — № 10. — С. 8—12.

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532; Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 30.12.2013).

4. Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / под ред. М.С. Шакарян. — М. : Былина, 1996. — 504 с.

5. Зорькин В.Д. Выступление на VII Всероссийском съезде судей // Российская юстиция. — 2009. — № 1. — С. 12.

6. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 5 февраля 2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru

7. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 21.11.2011).

8. О Дисциплинарном судебном присутствии : федер. конст. закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 45. — Ст. 5261.

9. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

10. О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I (в ред. от 25 ноября 2013 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1792; Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru

11. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 23. — Ст. 2102.

12. Об обеспечении гласности в арбитражном процессе : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 2012 г. № 61 // Вестник ВАС РФ. — 2012. — № 12.

13. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6217; Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 23.12.2013).

14. Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2013. — № 3.

15. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М., 1997. — С. 149—150.

16. *Шамшурин Л.Л.* Принципы гражданского (арбитражного) процессуального права: проблемы понятия, классификации, значение в совершенствовании законодательства и отправлении правосудия (Начало) // Арбитражный и гражданский процесс. — 2010. — № 7. — С. 2—6.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Геготаулина Лариса Александровна — кандидат исторических наук, доцент, заместитель директора по науке и инновациям. Филиал Дальневосточного федерального университета в г. Петропавловске-Камчатском (683049, г. Петропавловск-Камчатский, ул. Ленинградская, 79, e-mail: gegotaulina.la@dvfu.ru).

Ильенко Ирина Анатольевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: irina-irk@mail.ru).

Коростелев Дмитрий Анатольевич — начальник. Главное контрольное управление губернатора и правительства Камчатского края (683040, Камчатский край, г. Петропавловск-Камчатский, пл. Ленина, 1, e-mail: korostelyov@list.ru).

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru).

Пошивайлова Анна Викторовна — кандидат юридических наук, доцент. Филиал Дальневосточного федерального университета в г. Петропавловске-Камчатском (683049, г. Петропавловск-Камчатский, ул. Ленинградская, 79, e-mail: trosha_76@mail.ru).

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора — научный руководитель. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: savap@mail.ru).

Ростовцев Евгений Геннадьевич — ассистент кафедры теории государства и права. Юридический институт ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет» (660028, г. Красноярск, пр-т Свободный, 79, e-mail: RostovtsevE@mail.ru).

Фильчакова Светлана Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: filchakova@rambler.ru).

Халафян Рустам Мартикович — старший научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: rustam_halafyan@mail.ru).

Хертуев Роман Юрьевич — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела социального и финансового права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. Старший преподаватель кафедры конституционного права. Юридический институт Иркутского государственного университета (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, e-mail: rommmaa@list.ru).

Эрдынеев Алдар Эдуардович — ассистент кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического факультета. ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет» (670001, г. Улан-Удэ, ул. Ленина, 54, e-mail: ealdar90@yandex.ru).

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО»

В научной статье, представляемой для публикации в «Вестнике Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», 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 языке.

В статье должен быть указан код ББК (авторы могут ознакомиться с кодами основных классификаторов на сайте «Библиотечный комплекс» (http://lib.uni-dubna.ru/biblweb/Recomends/recomends_bibl_klassificacii.asp).

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А4;
— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм;
— шрифт — Times New Roman, размер 14;
— интервал — полуторный.

Ссылки на научную литературу, нормативные правовые акты и другие источники в тексте статьи оформляются в квадратные скобки с указанием номера соответствующего источника в списке литературы, а также номеров страниц, на которые ссылается автор.

Список литературы помещается в конце статьи. Литература и источники в указанном списке должны быть размещены в алфавитном порядке (вначале помещаются источники на русском языке, затем на иностранных) и оформлены в соответствии с ГОСТ 7.1-2003 (с указанием общего количества страниц). Список должен быть пронумерован.

В нормативных правовых актах должны быть указаны следующие данные: наименование (индивидуализированный заголовок), вид нормативного правового акта, дата его принятия, номер, указание на дату действующей редакции нормативного правового акта, первый и последний источник официального опубликования.

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

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 редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

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, а также на ее распространение в иных формах.