

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

ОСОБЕННОСТИ ОСНОВНЫХ КАТЕГОРИЙ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

© 2013 г. С.Ю. Чапчиков

*Международный институт
управления Московского государственного
института международных отношений
(Университета) Министерства
иностраннх дел Российской Федерации
119454, г. Москва,
пр-т Вернадского, 76*

*International Institute of Management
of the Moscow State Institute
of International Relations
of the Ministry of Foreign Affairs
of the Russian Federation
76, Vernadsky Ave.,
Moscow, 119454*

В статье анализируются основные категории механизма правового регулирования в сфере национальной безопасности. Особое внимание уделяется последовательности стадий механизма правового регулирования как системы.

Ключевые слова: *национальная безопасность, механизм правового регулирования, правоотношения.*

The article analyses principal categories of legal regulation mechanism in national security. The special attention is paid to the succession of stages in the mechanism of legal regulation as a system.

Keywords: *national security, mechanism of legal regulation, legal relations.*

Исследование проблем функционирования системы национальной безопасности требует обратиться к изучению ряда общих, фундаментальных вопросов. Таких вопросов несколько. В теории права это концепции и стратегии национальной безопасности, их правовое содержание. Важный аспект этого вопроса – методология, лежащая в основе формирования концептуальных основ стратегии национальной безопасности. Второй аспект – это формирование политики в сфере национальной безопасности, т. е. четкой позиции проявления государством своего отношения к решению вопросов обеспечения национальной безопасности. Среди других направлений – правильное определение целей и задач обеспечения национальной безопасности, спектра существующих национальных интересов и существующих им угроз, принципы обеспечения национальной безопасности; специфика применения на практике средств, приемов юридической техники. Однако особое значение имеет изучение механизма правового регулирования в сфере национальной безопасности.

Отправными точками в таком исследовании являются следующие. Регулирование общественных отношений – главная функция права, его основная характеристика в действии, движении, процессе реализации его возможностей. Правовое регулирование – это осуществляемое при помощи права и всей совокупности процессуальных средств, образующих его механизм, юридическое воздействие государства на общественные отношения в сфере национальной безопасности. Исследование этого механизма создает теоретико-методологические предпосылки для решения крупной научной проблемы оптимизации законодательства и правоприменительной практики в сфере национальной безопасности.

Слово "механизм" с этимологической точки зрения означает внутреннее устройство, совокупность состояний и процессов, составляющих какое-либо явление, устройство для передачи и преобразования, представляющее собой систему тел (звеньев), в которой движение одного или нескольких тел (ведущих) вызывает движение остальных тел системы [1, с. 415].

Ю.Н. Андреев этот термин понимает как движение, динамику, согласованное взаимодействие составных частей (элементов) единого целого, необходимые для этого движения (согласования) средства, способы, процедуры, факторы, условия ради достижения положительных целей (результатов), стадии и т.д. [2]. Ряд юристов понимают этот термин как систему юридических средств, систему средств и факторов, систему условий и средств [3], а правовые средства – как правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях), и действия (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей [4].

Ю.Н. Андреев выделяет такие разновидности социально-правового механизма, как механизм правотворчества, механизм правообразования, социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан, механизм правового регулирования, механизм регулирующего воздействия права, механизм государственной защиты прав и свобод человека, механизм правоприменения, механизм правореализации, механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, правоохранительный механизм, механизм непосредственной реализации прав и свобод личности, механизм защиты прав и свобод человека, механизм осуществления гражданских прав [5].

Изучение механизма правового регулирования занимает ученых длительное время. Значительный интерес для разработки этой проблемы имели труды С.С. Алексеева.

В своем фундаментальном труде «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве» он одним из первых предложил рассматривать это уникальное правовое явление как систему. Ученый установил, что механизм правового регулирования представляет собой последовательность определенных стадий, состоящих из соответствующих элементов. На первой стадии (формирование и действие юридических норм) происходит регламентирование общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредовании. Нормы права как элементы этой стадии направляют поведение участников общественных отношений, устанавливают определенный правовой режим. Вторая стадия – возникновение правоотношений. Конкретные права и обязанности субъектов правоотношений возникают при наличии фактических обстоятельств (юридических фактов). Эта стадия сопутствует элементам правоотношения. Правоотношения являются условием возможного приведения в действие специальных (правоохранительных, правозащитных) юридических средств по обеспечению субъективных прав и правовых обязанностей. Третья стадия представляет собой реализацию субъективных прав и юридических обязанностей. На этой стадии заложенные в юридических нормах программы поведения претворяются в жизнь, становятся реальностью. В качестве элементов этой стадии выступают акты реализации прав и обязанностей, индивидуальные предписания [6, с. 50-56].

В дальнейшем С.С. Алексеев развил свое учение и указал на возможность существования четвертой (факультативной) стадии (применение права), которая либо предшествует возникновению правоотношений, либо обеспечивает их реализацию. На этой стадии компетентный властный орган издает индивидуальные акты. Ей соответствуют индивидуальные предписания применения права. Стадия применения права характеризуется тем, что "компетентный властный орган (прежде всего суд) издает властный индивидуальный акт" [7, с. 281-282].

Авторы современного академического курса общей теории государства и права указывают на четыре стадии правового регулирования: 1) регламентация общественных отношений; 2) возникновение субъективных прав и субъективных юридических обязанностей; 3) реализация субъективных прав и субъективных юридических обязанностей, воплощение их в конкретном фактическом поведении; 4) применение права.

Этим стадиям соответствуют четыре элемента механизма: 1) нормы права; 2) правоотношения; 3) акты реализации прав и обязанностей; 4) акты применения права [8].

Некоторые исследователи рассматривают пять стадий механизма правового регулирования, включая такую дополнительную стадию, как юридический факт (юридический состав) [9, с. 728-731].

Понятие «механизм правового регулирования» производно от понятия правового регулирования.

Некоторые авторы определяют правовое регулирование как осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями, т.е. определяют правовое регулирование через правовое воздействие.

Однако не всякое правовое воздействие составляет механизм правового регулирования. Понятие механизма правового регулирования уже понятия механизма правового воздействия, ибо воздействие включает как регулирование с помощью определенной правовой нормы, так и другие правовые средства и формы влияния на поведение людей. В механизм правового воздействия наряду с механизмом правового регулирования включают и правовое сознание, правовую культуру, правовые принципы, правотворческий процесс. Отличие правового воздействия от правового регулирования состоит в том, что правовое воздействие является частью социального воздействия. Как культурная и информационная ценность право определяет направление человеческой деятельности, вводит ее в общие рамки цивилизованных общественных отношений. Именно в этом смысле *правовое воздействие шире*, чем правовое регулирование общественных отношений.

Особенность правового регулирования заключается в осуществлении государством посредством издания общеобязательных норм поведения. Здесь проявляется искусство правотворческих органов, их умение учитывать реальные возможности и предвидеть наступающие последствия.

Другие юристы определяют механизм правового регулирования как систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права. На основании чего определяют механизм правового регулирования как систему правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства.

В механизме правового регулирования выделяют *структуру правового регулирования*, которая характеризуется, прежде всего, методами и способами регулирования. Каждой отрасли права присущ свой метод или сочетание методов правового регулирования. В теории правового регулирования принято выделять два метода правового воздействия:

1) метод децентрализованного регулирования, построенный на координации целей и интересов в общественном отношении и применяемый в сфере отраслей частноправового характера;

2) метод централизованного, императивного регулирования, базирующийся на отношениях субординации между участниками общественных отношений и используемый в публично-правовых отраслях.

Существенное значение для понимания правового регулирования имеет его предмет или сфера правового регулирования.

Предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе, могут поддаваться нормативно-организационному воздействию. В сферу правового регулирования входят различные группы общественных отношений:

- 1) отношения людей по обмену ценностями;
- 2) отношения по властному управлению обществом;
- 3) отношения по обеспечению правопорядка, возникающие из нарушения правил, регламентирующих поведение людей в двух вышеуказанных сферах.

Сфера правового регулирования не является неизменной и постоянной, она может расширяться за счет появления новых отношений (отношения в сфере экологии) или сужаться за счет отказа от использования права в тех или иных областях

общественных отношений. От содержания и характера предмета во многом зависят особенности содержания правового регулирования, а отсюда и особенности структуры права. Ими могут быть имущественные, земельные, управленческие, организационные и другие отношения. Правильное определение понятия и состава механизма правового регулирования позволяет:

- объединить явления правовой действительности (правовые нормы, правоотношения, юридические акты и др.), участвующие в правовом воздействии, в системно-воздействующем виде для определения эффективности правового регулирования;

- определить специфические функции, которые выполняют те или иные юридические явления в правовой системе, показать их связь между собой и взаимодействие и др.

Чтобы получить правильное и более полное представление о механизме правового регулирования следует подробно рассмотреть его компоненты в их взаимодействии как сложную систему правовых средств, субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность, и юридически значимых результатов их деятельности. При этом единый механизм правового регулирования, исходя из стадий правового регулирования, можно разделить на три элемента: механизм правотворчества, механизм реализации норм права и механизм государственного принуждения. Каждая часть действует на своей стадии правового регулирования правотворчестве, правореализации и применении юридической ответственности – и характеризуется только ему присущими особенностями и правовыми средствами [10].

Механизм правового регулирования, как правило, рассматривается в качестве единой системы юридических средств, обеспечивающей результативное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны и совершенствования. Однако авторы, исследующие настоящий вопрос, расходятся во мнении о том, какие из средств входят в эту систему. Поэтому для формулирования необходимого понятия автор обращается к структуре механизма правового регулирования.

Анализ изложенных в юридической литературе позиций (Л. М. Володина, В. М. Горшенин, Н. А. Захарченко, Л. Б. Зусь, И. В. Кутюхин, Ю. В. Францифоров, В. Д. Холоденко, В. И. Цыганов и др.) показал, что их авторы весьма по-разному видят структуру механизма правового регулирования. Но суть, как представляется автору, состоит в первую очередь не в том, какие юридические средства включены ими в систему данного механизма. Прежде следует выяснить, какой смысл вкладывается в термин «механизм правового регулирования». Это дает возможность правильно определить его составные части. В указанных подходах авторов составные части механизма правового регулирования даже именуется по-разному. Одни говорят о них как о стадиях, другие – как об элементах. Имеются и иные термины: компоненты, этапы, звенья и др. Каждое из этих понятий имеет свое, определенное значение. Большинство авторов, рассматривающих структуру механизма правового регулирования, употребляют обозначенные понятия без учета отличий в их семантике, что представляется методологически неверным.

Правовое регулирование представляет собой процесс государственного воздействия на поведение субъектов в общественных отношениях. Этот процесс имеет несколько стадий.

На *первой* стадии формируется правило поведения, которое направлено на удовлетворение тех или иных интересов, находящихся в сфере права и требующих их справедливого упорядочивания. Здесь не только определяется круг интересов и соответственно правоотношений, в рамках которых их осуществление будет правомерным, но и прогнозируются препятствия этому процессу, а также возможные правовые средства их преодоления.

На *второй* стадии происходит определение специальных условий, при наступлении которых «включается» действие общих программ и которые позволяют перейти от общих правил к более детальным. Элементом, обозначающим данную стадию, является юридический факт, который используется в качестве «спускового крючка» для движения конкретных интересов по юридическому «каналу».

Акт применения права представляет собой основной элемент совокупности юридических фактов, без которого не может реализоваться конкретная норма права. Он всегда носит решающий характер, ибо требуется в самый «последний момент», когда уже есть в наличии другие элементы фактического состава. Так, для осуществления права на поступление в ВУЗ акт применения (приказ ректора о зачисления в студенты) необходим тогда, когда абитуриент представил в приемную комиссию требуемые документы, сдал вступительные экзамены и прошел по конкурсу, т.е. когда уже имеются три других юридических факта. Акт применения (приказ) соединяет их в единый юридический состав, придает им достоверность и влечет возникновение субъективных прав и обязанностей, преодолевая тем самым препятствия и создавая возможность для удовлетворения интересов граждан.

Только правоприменительный орган может обеспечить выполнение правовой нормы, принять акт, который станет опосредующим звеном между нормой и результатом её действия, составит фундамент для нового ряда правовых и социальных последствий, а значит, для дальнейшего развития общественного отношения, облеченного в правовую форму. Подобный вид правоприменения называют *оперативно-исполнительным*, ибо он основан на позитивном регулировании и призван развивать социальные связи. Именно в нем в наибольшей мере воплощаются *правостимулирующие* факторы, что характерно для актов о поощрении, присвоении персональных званий, об установлении выплат, пособий, о регистрации брака, об устройстве на работу и т.п.

Третья стадия – установление конкретной юридической связи с весьма определенным разделением субъектов на управомоченных и обязанных. Иначе говоря, здесь выявляется, какая из сторон имеет интерес и соответствующее субъективное право призванное его удовлетворять, а какая – обязана либо не препятствовать этому удовлетворению (запрет), либо осуществлять известные активные действия в интересах именно управомоченного.

В любом случае речь идет о правоотношении, которое возникает на основе норм права и при наличии юридических фактов и где абстрактная программа трансформируется в конкретное правило поведения для соответствующих субъектов. Оно конкретизируется в той степени, в какой индивидуализируются интересы сторон, а точнее, основной интерес управомоченного лица, выступающий критерием распределения прав и обязанностей между противостоящими в правоотношении лицами.

Четвертая стадия – реализация субъективных прав и юридических обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей – позволяет интересу субъекта удовлетвориться. Акты реализации субъективных прав и обязанностей – это основное средство, при помощи которого права и обязанности претворяются в жизнь – осуществляются в поведении конкретных субъектов. Эти акты могут выражаться в трех формах:

- 1) соблюдении;
- 2) исполнении;
- 3) использовании.

При соблюдении субъект воздерживается от совершения действий, запрещенных нормами права. Он не реализует при этом свои собственные интересы, отличные от интересов контрсубъектов, а также от общественных интересов в охране и защите, и тем самым не ставит препятствий их удовлетворению.

При исполнении обязанностей лицо должно активными действиями удовлетворять интересы контрсубъекта и общественные интересы в охране и защите и не ставить им препятствий в какой-либо форме (невыполнение, частичное невыполнение обязанностей, удовлетворение своих интересов, противоречащих интересам контрагента, и т.п.).

При использовании субъект получает благо, ценность, удовлетворяет личные интересы. При этом он не должен препятствовать удовлетворению интересов других лиц, а также общественных интересов в охране и защите.

Пятая стадия является факультативной. Она вступает в действие тогда, когда беспрепятственная форма реализации права не удается и когда на помощь

неудовлетворенному интересу должна прийти соответствующая правоприменительная деятельность. Возникновение правоприменения в этом случае уже связывается с обстоятельствами негативного характера, выражающимися в наличии либо реальной опасности, правонарушения либо прямого правонарушения.

Большинство современных исследователей также выделяют в качестве элементов механизма правового регулирования нормы права, юридические факты, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей, правоприменительные акты [11].

Эти подходы вполне применимы и при анализе механизма правового регулирования в сфере национальной безопасности. То есть при одном подходе в исследовании можно рассматривать элементы, составляющие механизм правового регулирования в сфере национальной безопасности, при другом исследуются стадии, этапы правового регулирования, т.е. «реализация механизма правового регулирования». Естественна взаимосвязь между этими категориями. Можно в равной степени говорить об устройстве механизма правового регулирования через выполняемые им функции либо о его действии через составляющие элементы.

Основополагающим критерием для отбора элементов правовой системы, которые стали предметом исследования, послужила их связь с природой юридического инструментария, образующего механизм правового регулирования. К ним причислены средства, которые прямо относятся к практической деятельности органов и должностных лиц, осуществляющих деятельность в сфере национальной безопасности. Поэтому в качестве элементов механизма правового регулирования в сфере национальной безопасности определены: нормы конституционного, административного, уголовного и международного права; правоотношения, возникающие при реализации этих норм, и правоприменительные акты. Кроме того, в качестве сопутствующих, но необходимых можно выделить такие правовые категории, как предмет и метод правового регулирования в сфере национальной безопасности, а также источники права в сфере национальной безопасности.

Механизм правового регулирования в сфере национальной безопасности – это единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения.

Как представляется, в сферу правового регулирования должны входить лишь общественные отношения, которые обладают определёнными признаками:

- а) это отношения, в которых заключены как индивидуальные интересы общества, так и интересы общесоциальные;
- б) в этих отношениях реализуются взаимные интересы их участников, каждый из которых идёт на какое-то ущемление своих интересов ради удовлетворения интересов другого;
- в) эти отношения строятся на основе согласия выполнять определённые правила, признания обязательности этих правил;
- г) эти отношения требуют соблюдения правил, обязательность которых подкреплена достаточно действенной силой.

Практика показала, что в сферу правового регулирования входят три группы общественных отношений, отвечающих перечисленным признакам:

- отношения людей по обмену ценностями (материальными и нематериальными);
- отношения по властному управлению обществом;
- отношения по обеспечению правопорядка.

Сфера правового регулирования определяется с позиции возможного и необходимого правового регулирования.

Определяется верхняя и нижняя граница. Верхняя граница – возможный предел правового регулирования. Нижняя граница – определяется важностью общественных отношений для государства и общества.

Под эффективностью правового регулирования подразумевается соотношение между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью. Целями механизма правового регулирования являются следующие:

Совершенствование правотворчества. В этом процессе в правовых нормах наиболее полно выражаются общественные интересы и закономерности, в рамках которых они будут функционировать.

Создание условий с помощью юридических и информационно-психологических средств, при которых соблюдение закона станет выгоднее его нарушения.

Совершенствование правоприменения, которое дополняет действенность механизма правового регулирования. За счет актов правоприменения, которые в нужный момент подключаются к нормативному регулированию, идет процесс наибольшего удовлетворения интересов.

Взаимосвязывание, соединение различных правовых средств разных видов правового регулирования. Функционирование нормативного регулирования и правоприменения вместе просто необходимо, так как взятые отдельно эти элементы начинают показывать уязвимые места: нормативное регулирование без усмотрения перевоплощается в формализм, а правоприменение без общих правил – в произвол.

Наилучшее сочетание различных управленческих методов в одном механизме придает ему гибкость и универсальность, снижает сбои и остановки в его функционировании. От лучшего выбора правовых средств в конечном счете зависит достижение целей правового регулирования, а значит и эффективность права в целом.

Повышение уровня правовой культуры субъектов права также влияет на качество всего механизма правового регулирования, на укрепление законности и правопорядка.

Главным ориентиром развития и совершенствования элементов механизма правового регулирования являются интересы человека. Механизм правового регулирования должен постоянно быть социально ценным по своему характеру, создавать благоприятные условия для реализации законных целей личности, упрочению его правового статуса [12].

Механизм правового регулирования в сфере национальной безопасности следует рассматривать с учетом научных воззрений, сформировавшихся в общей теории права, так и в отраслевых науках конституционного, административного, уголовного, международного и других отраслей права. При этом автор подчеркивает, что механизм правового регулирования в сфере национальной безопасности рассматривается в специально-юридическом аспекте, предполагающем рассмотрение взаимодействия основных правовых элементов, с помощью которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения в этой сфере. Этот аспект охватывает весь комплекс средств, весь юридический инструментарий, работающий в процессе правового регулирования.

Закрепленные в действующем законодательстве основополагающие и руководящие начала правовой регламентации, определяющие смысл, содержание и применение права образуют правовые принципы

Значение правовых принципов заключается в следующем. Во-первых, они определяют смысл, содержание и применение права. Во-вторых, они выполняют роль основополагающих и руководящих начал по отношению к остальным правовым предписаниям. В-третьих, они определяют основу правового статуса субъектов права [13].

Можно выделить несколько видов принципов права.

Прежде всего, выделяют общие правовые принципы, которые закреплены в Конституции РФ. Принцип может быть назван общеправовым, если он применяется во всех ситуациях реализации норм права независимо от их отраслевой принадлежности. К числу общеправовых необходимо отнести принцип законности, поскольку при построении всех без исключения правоотношений должно соблюдаться действующее законодательство. Общим правовым принципом является равенство всех перед законом и судом.

В процессе правоприменительной деятельности должно быть обеспечено одинаковое применение законов по отношению ко всем без исключения лицам, в том числе и в судебной деятельности.

Общеправовым принципом является недопустимость дискриминации, то есть установление различий в правовом регулировании и правоприменении с нарушением установленных законодательством запретов.

К числу общеправовых следует отнести и принципы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые объявлены высшей ценностью, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, они должны обеспечиваться правосудием. Следовательно, при применении каждой нормы права должно выясняться, насколько она соответствует действующим правам и свободам человека и гражданина.

Таким образом, общеправовые принципы имеют в своем содержании общие юридически значимые обстоятельства, подлежащие проверке при принятии каждого правового решения. Из перечисленных общих принципов можно выделить следующие юридически значимые обстоятельства, подлежащие проверке при принятии правовых решений.

Во-первых, соответствие принимаемого решения законодательству. Во-вторых, обеспечение одинакового применения законов ко всем без исключения лицам, в том числе и в процессе судебной деятельности. В-третьих, отсутствие дискриминационных мотивов при принятии решения. В-четвертых, отсутствие ограничений провозглашенных в законодательстве прав и свобод человека и гражданина.

Следующим видом являются межотраслевые принципы, то есть нормы-принципы, которые могут быть применены при регулировании не всех отношений, а только отношений, являющихся предметом смежных отраслей права [14].

Еще одним видом следует назвать отраслевые принципы, то есть нормы-принципы, применяемые при регулировании отношений, составляющих предмет отдельных отраслей права.

Данные принципы обычно получают свое закрепление в Общей части соответствующей отрасли права.

В предыдущем законе «О безопасности» принципы обеспечения безопасности содержались в статье 5. Согласно данной статье основными принципами обеспечения безопасности являлись:

- законность;
- соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;
- взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;
- интеграция с международными системами безопасности.

В новой редакции закона принципы обеспечения безопасности существенно изменились. Появился ряд новых принципов, изменилась иерархия их введения.

На первый план вышел принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которого в первой редакции закона не было вообще. Сейчас это конституционный принцип. Иначе говоря, Конституция формулирует институт защиты прав человека и гражданина, устанавливая систему государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (государство как учреждение в целом, все органы публичной власти и их должностные лица, в том числе глава государства, Федеральное Собрание и Правительство, органы правоприменения, субъекты Федерации и их органы государственной власти, органы местного самоуправления и т.д.), разграничивая полномочия этих органов, определяя пределы их усмотрения и ограничивая в смысле их вторжения в сферу основных прав, предусматривая механизмы реализации и гарантии от злоупотребления правом и т.д.

При этом, как следует из ст. 2 Конституции, обязанностью государства является соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина, однако характер и содержание этой обязанности различны и предопределяются характером и содержанием соответствующих прав.

Первая группа прав характеризуется тем, что государство признает за личностью определенную сферу отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом притязаний государства. В эту группу, которая составляет так

называемый отрицательный правовой статус, входят права личной свободы (неприкосновенность личности и жилища, тайна переписки, свобода передвижения и др.), а также права общественной свободы, включая свободу мысли, совести и религии, свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, свободу ассоциаций и др.

Вторая группа прав характеризуется правом индивида требовать от государства положительной деятельности по созданию условий для реализации индивидом признаваемых за ним прав. Они составляют так называемый положительный статус, включающий, к примеру, право на труд, образование, материальное обеспечение в старости, по болезни, в случае потери кормильца, полной или частичной утраты трудоспособности и др.

Наконец, третью группу прав отличает признание государством за личностью права на участие в управлении государством и в политической деятельности вообще. К данной группе можно отнести политические права, хотя грань между ней и двумя предыдущими довольно условна.

Если в случае с гражданскими и политическими правами правозащитная обязанность государства заключается в невмешательстве в сферу самоопределения и индивидуальной автономии личности и их ограждении от посягательств как органов публичной власти, так и их должностных лиц, то в сфере экономических, социальных и культурных прав речь уже идет о позитивных обязанностях государства по отношению к гражданам как субъектам правопритязаний; государство предоставляет личности соответствующие блага или гарантирует их от посягательств иных лиц.

Принцип законности в обеспечении безопасности сформулирован вторым, но это вовсе не значит его недооценки законодателем.

В теории права законность – режим господства закона во взаимоотношениях личности и государства, гражданина и должностного лица (органа государства). Сущность законности как режима состоит в том, что должно осуществляться, с одной стороны, неукоснительное требование ко всем органам государства и должностным лицам при исполнении ими своих полномочий строжайшего соблюдения буквы и духа закона, с другой – создание обстановки (атмосферы) уверенности каждого гражданина в неприкосновенности своей личности, в гарантированности реализации своего правового статуса и в неотвратимости юридической ответственности за любое правонарушение. Законность основывается на базовых принципах: верховенства закона, гуманизма, справедливости, неотвратимости ответственности и др. Законность имеет гарантии ее обеспечения: экономические, политические, социальные, юридические [15].

Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

К принципам законности относятся следующие: верховенство закона, реальность законности, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

Верховенство закона выражается в том, что закон играет главенствующую роль. Государственное управление осуществляется на основе и во исполнение закона. Все подзаконные акты субъектов государственного управления должны соответствовать закону. В случае несоответствия акта управления закону применяется закон, а акт управления должен быть приведен в соответствие с законом либо отменен.

Принцип реальности законности означает достижение фактического исполнения норм законов в управленческой деятельности.

Принцип единства законности означает единое понимание и применение закона на всей территории, на которую он распространяет свое действие (например, федерального закона – на всей территории Российской Федерации).

Принцип недопустимости противопоставления законности и целесообразности состоит в том, что в рамках закона должны выбираться наиболее целесообразные и оптимальные решения в сфере управления. Однако закон в процессе управления

нельзя корректировать в угоду целесообразности. Изменить закон можно только путем законодательской процедуры.

В теории административного права выделяются следующие способы обеспечения законности: государственный контроль, надзор и обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц [16].

Принцип соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства в новую редакцию не вошел, что в соответствии с процессом дальнейшей демократизации общественной жизни в России отражает приоритет интересов личности.

В законе четко записано требование системности и комплексности применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности. Это новое принципиальное требование, которое свидетельствует, во-первых, о росте серьезности угроз национальной безопасности страны в современном мире, а во-вторых, о понимании законодателем, что в нынешних условиях только совместными усилиями всех государственных и общественных структур и при реализации всего комплекса мер обеспечения безопасности возможно обеспечить надлежащий уровень безопасности.

Этот принцип требует одновременно и комплексного, и системного подходов к управлению. Системность означает необходимость использования элементов теории больших систем, системного анализа в каждом управленческом решении. Комплексность в управлении означает необходимость всестороннего охвата всей управляемой системы, учета всех сторон, всех направлений, всех свойств. Таким образом, системность означает попытки структурировать проблемы и решения по вертикали, комплексность – развернуть их по горизонтали. Поэтому системность более тяготеет к вертикальным, субординационным связям, а комплексность – к горизонтальным, координационным связям [17].

Важным принципом, записанном в комментируемом законе, является приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности.

В процессе достижения поставленной цели необходимо решение конкретных задач, объединяющих все направления обеспечения безопасности.

Комплекс задач в этой области включает в себя:

- прогнозирование возможных угроз безопасности;
- выявление, анализ и оценка возникших реальных угроз безопасности;
- принятие решений и организация деятельности по реагированию на возникшие угрозы;
- организация деятельности по предупреждению возможных угроз (превентивные меры);
- постоянное совершенствование системы обеспечения безопасности предпринимательства.

Стратегия безопасности включает, прежде всего, систему превентивных мер, реализуемую через регулярную, непрерывную работу всех общественных институтов. Тактика обеспечения безопасности предполагает применение конкретных процедур и выполнение конкретных действий в целях обеспечения безопасности.

Особое место среди профилактических мер занимают административно-предупредительные меры, которые имеют строго целевой профилактической характер и направлены на предотвращение создания противоправных и иных, представляющих общественную опасность ситуаций. Основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых установленных законодательством условий.

Пятый принцип, требующий взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности, показывает еще одну особенность современного подхода к обеспечению безопасности – отказ от наивно романтических иллюзий начала 90-х годов о возможности какой-то

интеграции с неназванными международными структурами в этой сфере. Новый принцип ставит задачу точнее и конкретнее, говоря о взаимодействии федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов в деле обеспечения безопасности не только с международными организациями, но с общественными объединениями и гражданами.

Литература и примечания

1. Словарь иностранных слов / Отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М., 2003.
2. Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма, Инфра-М, 2010.
3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 364; Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. С. 85; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 624 - 625.
4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2005. С. 722; Малько А.В. Правовые средства: Вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. N 8. С. 66 - 77
5. Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма, Инфра-М, 2010.
6. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
7. Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. М., 1995.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / Отв. М.Н. Марченко. М., 2007. Т. 3. С. 96 - 100; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2005. С. 727 - 732.
9. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2005.
10. URL: <http://www.webarhimed.ru/page-229.html>
11. Абрамова А.Л. Эффективность механизма правового регулирования / Науч. ред. В.В. Сорокин. Барнаул, 2005. С. 9 - 52; Безина А.К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений рабочих и служащих на этапе развитого социализма: Дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 1980; Вдовин И.А. Механизм правового регулирования инвестиционной деятельности (исторический и теоретико-правовой анализ): Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 85 - 101; Карелина С.А. Механизм правового регулирования отношений несостоятельности. М., 2008. С. 262 - 438; Корецкий А.Д. Договор в механизме правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1999. С. 71 - 95; Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: Учеб. пособие. М., 2007. С. 118 - 119.
12. URL: <http://www.webarhimed.ru/page-229.html>
13. Понятие правовых принципов и их виды // URL: <http://isfic.info/trudpr/trupra31.htm>
14. Там же.
15. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. М., "Проспект", 2011.
16. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). М.: "Проспект", 2010.
17. Принципы управления // URL: <http://upravlenie.fatal.ru/c9.htm>

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО:
ТЕНДЕНЦИИ ГУМАНИТАРНОГО РАЗВИТИЯ**

УДК 341.1/8

**ОТРАСЛИ ПРАВА НОВОГО ПОКОЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ПРАВА
И УСИЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО И
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

© 2013 г. И.А. Умнова

*Российская академия правосудия
117418, г. Москва,
Новочерёмушкинская, 69, корп. «а»*

*Russian Academy of Justice
69 Corps "A", Novocheremushkinskaya st.,
Moscow, 117418*

Автор выдвигает идею формирования отраслей права нового поколения в условиях глобализации права и усиления взаимодействия международного публичного и конституционного права; обосновывает свою позицию, обозначая тенденции правового развития, получившие выражение в международно-правовом и конституционном измерениях.

Ключевые слова: *тенденции правового развития, глобализация права, взаимодействие международного публичного и конституционного права, глобальные отрасли права, инструментальные отрасли права, высшие фундаментальные ценности, угрозы и вызовы человечеству.*

The author propounds the idea of new generations of branches of law under law globalization and constantly increasing interaction between public international law and constitutional law. The Author grounds this idea by revealing the tendencies in legal system development in international law and constitutional dimensions.

Keywords: *tendencies in legal system development, law globalization, interaction between public international law and constitutional law, global branches of law, instrumental branches of law, fundamental values, threats and challenges to humanity.*

Под воздействием современных процессов глобализации, выражающейся в усилении взаимозависимости и расширении транснационального развития во всех сферах человеческой жизнедеятельности, происходит углубление регулятивной, правозащитной, правоохранительной, инструментальной, гармонизирующей и иных функций права. Однако особенностью современного права является не просто его развитие и адекватное приспособление к изменяющимся условиям. Современное право оказалось подверженным глубокой трансформации, существенному изменению на системном уровне, появлению так называемых «новых элементов в таблице отраслей права», которые можно было бы назвать отраслями права нового поколения. Общий анализ этого феномена автор данной статьи уже осуществил в ранее опубликованной в журнале «Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление» за 2011 год № 10 (17) статье «Глобализация права в механизме противодействия угрозам и вызовам миру, безопасности и устойчивому развитию». В данной статье поставлена задача развить и уточнить некоторые из заявленных ранее тезисов.

Нынешний этап глобализации в значительной мере проявляется в усиливающейся транснационализации (интернационализации и универсализации) политической, экономической, хозяйственной, социальной, экологической, информационной и других видов деятельности. Столь масштабный процесс усиления взаимозависимости внес в процессы развития как позитивные, так и негативные

последствия. Опасность негативных последствий выражается в их возрастающих масштабах по силе разрушения. Международное сообщество заговорило не просто об угрозах и вызовах человечеству, а об их глобализации. Исследователи пишут уже не о цикличности экономических кризисов, а об их устойчивости и нарастающей силе разрушения. Деградация сфер социальной, политической, духовно-культурной жизни достигает таких размеров, когда ставится вопрос о будущем человечества как такового. Аморализация политики, неуклонный рост социальной несправедливости, агрессивные формы бездуховности – сохранение этих и иных негативных тенденций при одновременном приобретении человечеством новых знаний и попытке внедрения в геном человека и сущность бытия – все обуславливает острую необходимость не просто поиска новых и совершенствования существующих механизмов построения более стабильного и кризисоустойчивого мирового и государственного устройства, а формирования глобальной системы действенных средств защиты человека, человечества и будущей жизни на земле.

Среди ключевых инструментов наведения порядка **право** по-прежнему играет **роль главного регулятора общественных отношений**. Приспособление права к новым условиям обнаружило две очевидные **тенденции правового развития**.

Первая тенденция – это **глобализация, универсализация права** с целью создания общего правового порядка («мирового порядка»), концентрирующего в себе позитивный опыт и позволяющего успешно решать проблемы современного развития. Ключевую роль в этой тенденции играет процесс сближения международного и национального права, расширение процесса вхождения общепризнанных принципов и норм международного права во внутреннее право государств.

Другая тенденция – **дифференциация права, усиление инструментальной, то есть прикладной, прагматической роли права** в определении механизмов решения чрезвычайных проблем и технологий достижения успеха. Результатом этой тенденции является принятие законов под конкретную задачу. Такую задачу решают сегодня, к примеру, законы о нанотехнологиях, о медиации, о запрете монополизма, о противодействии терроризму, нелегальной миграции, о ядерной безопасности, о клонировании и пр.

Вторая из обозначенных тенденций подчинена первой, так как глобализация права неизбежно ведет к распространению позитивного опыта в реализации инструментальной функции права, правовые технологии достижения успеха рекомендуются повсеместно и постепенно возводятся в ранг всеобщих стандартов.

Первоначально считалось, что глобализация имеет политическое, экономическое и социальное значение и не касается юридической материи. В настоящее время вопросы влияния глобализации на государственно-правовую систему активно обсуждаются и освещаются в юридической литературе, ученые пишут о глобализации права как самостоятельном феномене [1].

Если исходить из таких признаков глобализации права, как его универсализация и транснационализация, то нельзя не отметить, что по своей сущности это не новое явление. В истории человеческой цивилизации первым масштабным этапом глобализации права явилась рецепция римского права. В XVIII и XIX вв. идеи естественного права, основанного на принципах либеральной демократии, стали расширять свое влияние и воплотились с середины прошлого столетия в общие принципы и нормы международного права. В XX столетии мы наблюдали также попытку глобализации социалистического права. Наконец, современный этап глобализации права связан с переоценкой приоритетов правового регулирования и трансформацией все более тесно взаимодействующих международной и национальных правовых систем в условиях возрастания угроз и вызовов человечеству. При этом современные исследователи объективно увязывают глобализацию права с возрождением его фундаментального принципа – «господства права» («верховенства права») не только путем конституционного развития конкретных государств, но через повышение авторитета международного права. В свое время еще в 1932 году профессор Гарвардского Университета и судья Постоянной палаты международного правосудия Лиги Наций Мэнли О.Хадсон определил эту тенденцию как прогресс международного права. С оптимистических позиций Хадсон стремился обосновать, что

формирующаяся международная инфраструктура и движение в сторону верховенства права в международных организациях являются объективными индикаторами прогресса человечества на пути к миру и сотрудничеству [2].

Опыт нигилистического отношения к праву, накопленный в современный период, со всей очевидностью доказывает пагубность отрицания принципа «господства права».

Как отмечает, в частности, директор Нантского института современных исследований Ален Супио, игнорирование «господства права» авторами неолиберальных проектов в рыночной экономике привело к экономическим кризисам и «шопингу права» [3, с. 152-153], превращающему право в средство сделки, а не эффективного управления. Аналогичные процессы защиты неолиберальной свободы в ущерб ответственности и соблюдения объективно-заданных границ деятельности привели к «шопингизации» права в социальной, политической и духовно-культурной сферах развития общества. Адекватной реакцией на происходящие тенденции явились процессы повышения уровня сопротивляемости права, возрождения его роли в новых элементах и формах проявления, модификации международной и национальных правовых систем.

Анализируя эти процессы, нельзя не заметить, что в своем современном развитии правовые системы проходят не просто очередной этап эволюции. В эпоху глобализации происходит перестройка традиционных правовых систем в системы нового типа, внутри которых интенсивно формируются особые правовые комплексы или новые элементы «таблицы отраслей права». Данные правовые комплексы можно обозначить как **интегрированные, глобальные отрасли права**, которые относятся к **новому поколению отраслей в системе права**.

Формирование данных отраслей права отражает в первую очередь тенденцию глобализации, универсализации права. Вместе с тем в определенной мере, в силу связанности двух вышеназванных тенденций, глобальные отрасли права нового поколения способствуют также и дифференциации права, усилению его инструментальной, то есть прикладной, прагматической роли.

Интегрированная, универсальная природа обозначенных отраслей права проявляется в том, что они **одновременно охватывают нормы международного права и национального права**. Нормы этих комплексов права развиваются как в международной, так и в национальных системах права, причем не только в связи с ратификацией международных договоров. Происходит конституционализация и национализация норм международного права, наполнение международно-правовыми нормами национальных конституций и законов. Эти нормы конкретизируются через правовые позиции, содержащиеся в решениях международных и национальных судов.

В свою очередь, позитивный опыт государств учитывается на международном правовом уровне и возводится в ранг международных правовых стандартов.

Несмотря на определенные различия в адаптации норм международного права в правовые системы государств, в условиях глобализации ярко обозначилась **тенденция конвергенции (гармонизации) международного и национального права путем выработки общих, универсальных ценностей**. Именно эти ценности являются предметом регулирования и защиты отраслей права нового поколения.

Если оценивать уровень и масштабы признания универсальных ценностей с этих позиций в международно-правовом и национальном правовом измерениях, то вряд ли мы можем теперь в полной мере говорить о сохранении «конфликта цивилизаций», «конфликта культур», обуславливающих несовместимость, в частности, западных и восточных ценностей. Об этих конфликтах активно говорилось в конце 1990-х – начале 2000-х годов, и до сих пор данная тема остается модной. При всей многовекторности теорий конфликтов, крайние из них базируются на выдвигании противоречия между двумя составляющими: стремлении одних установить всемирную демократическую империю во главе с мировым правительством и мировой конституцией (президент Европейского банка реконструкции и развития Жак Аттали) и попытке других полностью отвергать западные демократические ценности, выступать за всемирный халифат и исламизацию человечества [4, с. 6-7]. В реальности и та, и другая крайние позиции никак не доминируют в современном мире, дух цивилизации начала нового

тысячелетия в значительной мере пронизан идеями компромисса, толерантности, уступок и взаимоуважения.

В этом отношении прежде всего со стороны ООН был предложен целый ряд концепций (доктрин) компромисса. Общая идея, в частности, выражена в известном докладе «Альянс цивилизаций», подготовленном по поручению Генерального секретаря ООН Группой высокого уровня. В нем сказано, что среди культур нет иерархии, «поскольку каждая вносит вклад в развитие человечества. История цивилизаций фактически является историей взаимного заимствования и постоянного перекрестного оплодотворения».

В другом важнейшем документе – Декларации и программы действий в области культуры мира, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 1999 года, выдвинута доктрина Культуры мира. Двухтысячный год провозглашался Международным годом культуры мира, а период с 2001 по 2010 года – Международным десятилетием культуры ненасилия и мира в интересах детей планеты. В Декларации ООН сказано, что культура мира является сочетанием ценностных установок, мировоззренческих взглядов, традиций, типов поведения и образов жизни [5, с. 105].

По степени значимости новое поколение отраслей права относится к глобальному праву, так как **предназначено для противодействия глобальным вызовам и угрозам человечеству**. Такие отрасли права формируются в наше время как ответ вызовам и угрозам, и основу их развития, объект защиты составляют фундаментальные высшие ценности человека – **мир, безопасность, права и свободы человека, жизнь, физическое и духовное здоровье человека, здоровая (благоприятная) окружающая среда, устойчивое развитие**. Все эти ценности связаны с выживанием человека и человечества в современную эпоху. Их отсутствие или невозможность обеспечения означает гибель человечества и его цивилизации. Поэтому перечисляемые ценности можно было бы обозначить как «ценности выживания». Несмотря на их взаимосвязь, постоянно подчеркиваемую в международно-правовых документах и отражаемую в конституциях государств, каждая из названных ценностей требует отдельной правовой защиты, кодификации норм права и выражения в соответствующих правовых формах – источниках права. Происходящие в этом направлении процессы неизбежно ведут к возникновению соответствующих правовых комплексов – отраслей права нового поколения, изымающих те или иные нормы права из традиционных отраслей права (конституционное, административное, уголовное, гражданское и пр.), а также формирующих неизвестные ранее, оригинальные правовые нормы.

Общий вектор развития отраслей права нового поколения основан на **новых инструментальных принципах**, служащих основой и средством обеспечения функционирования данных отраслей права, – **солидарность, субсидиарность, справедливость, сотрудничество, консенсус, примирение, общая ответственность, толерантность (терпимость) и др.**

В частности, **солидарность** как общепризнанный международный принцип [6, с. 9-20] стал принципом-критерием определения деятельности государства и в национальном праве. В конституциях и законодательстве целого ряда государств появились понятия солидарности как принципа международной политики государства, солидарной ответственности, солидарности как основы развития гражданского общества, урегулирования отношений между социальными группами и политическими силами.

К примеру, в соответствии со ст.2 Конституции Италии от 27 декабря 1947 г. Республика требует выполнения неотъемлемых обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности.

Субсидиарность также вышла за рамки международной (общеевропейской интеграции) [7, с. 525-536] и становится принципом государственного устройства, урегулирования отношений на различных уровнях публичной власти.

В европейских государствах, по мнению ряда исследователей, принцип субсидиарности впервые приобрел качество конституционного принципа в германском конституционном праве. Именно Германия стала тем посредником, через которую принцип субсидиарности распространился на правовой порядок Европы [8, с. 525].

Нельзя не отметить, что о приверженности субсидиарности заявляют не только федеративные, но и унитарные государства европейского континента. В частности, согласно ст.6 (ч.1) Конституции Португальской Республики данное государство, являясь унитарным, уважает в своей организации и деятельности принципы субсидиарности и автономии местных органов власти и демократической децентрализации государственного управления. В преамбуле Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г. субсидиарность выделяется как основа укрепления прав граждан и их сообществ.

Ключевое значение для успеха человеческой цивилизации имеет *принцип справедливости*. Справедливость рассматривается сегодня как фундаментальная ценность – цель и одновременно как инструментальный принцип – средство достижения цели.

Достижение справедливости позволяет обеспечить мир, безопасность, права человека, благоприятную окружающую среду, устойчивое развитие и другие высшие фундаментальные ценности и принципы. В частности, в Докладе ООН о человеческом развитии (ДЧР) 2010 г. отмечено, что наша неспособность продвигать общие интересы в области устойчивого развития зачастую является результатом относительного пренебрежения экономической и социальной справедливостью внутри и между нациями. Доклад ООН о человеческом развитии 2011 г. подчеркивает важность обеспечения моральной и правовой справедливости [9].

Справедливость – один из наиболее часто употребляемых принципов-ценностей в конституциях современных государств. Конституциями стран с различным государственным режимом и разной правовой культурой справедливость провозглашается как высшая ценность (ст.1 Конституции Испании 1978 г., преамбулы конституций Болгарии 1991 г., Боснии и Герцеговины 1995 г. и др.), ставится цель построения «свободного, справедливого и братского государства» (преамбула Конституции Португалии), осуществления «справедливой борьбы угнетенных наций и развивающихся стран за завоевание и сохранение национальной независимости» (преамбула Конституции КНР 1982 г.); определяется, что государство основывается на «справедливости» (ч.2 ст.1 Конституции Княжества Андорры 1993 г.), «уважении свободы и справедливости» (преамбула Конституции Польши), стремится к справедливому, гармоничному гражданскому обществу и правовому государству (преамбула Конституции Литвы 1992 г.), нацелено укрепить «справедливость» (ст.2 Конституции Греции 1975 г.), обеспечить «справедливость, социальную, экономическую и политическую» (преамбула Конституции Индии), «обеспечить социальную справедливость, экономическое благосостояние и прогресс личной и общественной жизни» (преамбула Конституции Республики Македония 1991 г.), «способствовать общему благу с должным уважением к Благоразумию, Справедливости и Милосердию» (преамбула Конституции Ирландии 1937 г.) и т.д.

Особый интерес в праве вызывают сегодня принципы *общей обязанности и общей ответственности*. В Декларации тысячелетия ООН, принятой 8 сентября 2000 года Резолюцией 55/2 на 8-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН, было отмечено, что существенно важное значение для международных отношений в XXI веке будут иметь не только такие либеральные ценности, как свобода, равенство, но и новые ценности – солидарность, терпимость, уважение к природе, общая обязанность [10]. В отношении последней ценности было разъяснено, что общая обязанность по управлению глобальным экономическим и социальным развитием, а также устранению угроз международному миру и безопасности должна разделяться между народами мира и осуществляться на многосторонней основе.

Принципы общей обязанности и общей ответственности (ответственности перед прошлыми, нынешними и будущими поколениями) также можно встретить сегодня в конституциях многих государств (преамбулы конституций Чешской Республики 1992 г., Республики Молдова 1994 г., Российской Федерации 1993 г., Республики Казахстан 1995 г., Республики Таджикистан 1994 г., Украины 1996 г. и др.).

Для отраслей права нового поколения характерно тесное **соединение публичных и частных интересов** при очевидном **доминировании публичной значимости** их правовых норм.

Разделение права на публичное и частное зародилось, как известно, еще в Древнем Риме. Считалось, отношения в сферах частного и публичного права различны по своей природе и сущности, и это не может не оказывать влияние на их правовое опосредование [11, с. 128]. Римские юристы, руководствуясь чисто формальными признаками, делили право на две большие области – право публичное (*ius publicum*) и право частное (*ius privatum*). «Публичное право, – говорил Ульпиан, – есть право, которое относится к положению (*ad statum*) Римского государства, частное – к пользе отдельных лиц; ибо одни дела представляют публичную пользу, другие – частную; публичное право включает в себя святыни, (деятельность) жрецов, государственные должности; частное право делится на три части: оно состоит из предписаний естественно-правовых, или предписаний народов, или из предписаний гражданских (предписаний государства)» [12, с. 260].

Суть указанного разделения выразилась в соответствующем делении системы права. Нормы права, призванные обеспечить прежде всего общезначимые (публичные) интересы, т.е. интересы общества, государства в целом формализуются в конституционное, уголовное, уголовно-процессуальное, административное, финансовое, военное и др. отрасли публичного права, а нормы, защищающие интересы частных лиц, – в гражданское право, трудовое, семейное, торговое, предпринимательское, кооперативное и другие отрасли частного права.

Постепенная эволюция взглядов и интересов не только к разделению, но и сочетанию публичного и частного привела к формированию взглядов на промежуточную, смешанную природу некоторых общественных отношений и соответственно правовых норм. Многие современные исследователи отмечают, что есть отношения смешанного типа, которые включают в себе много элементов гражданско-правового характера, но к которым одновременно примешиваются, в том числе государственные интересы [13]. Именно такой тип отношений составляет предмет правового регулирования отраслей права нового поколения. Их нельзя по классической схеме отнести исключительно к частным или публичным отраслям права, вместе с тем по степени доминирования публичного интереса эти отрасли права становятся, как правило, объектом исследования со стороны ученых, специализирующихся на изучении публичных отраслей права.

Еще одна важная черта данных отраслей права заключается в том, что они предназначены для защиты не только традиционных субъектов публичного права (человек, государство, нация, народ и пр.), но и таких **особых субъектов**, как **человечество в целом и будущие поколения**.

Об интересах и необходимости защиты человечества и будущих поколений говорится в ключевых международно-правовых документах, посвященных нейтрализации современных угроз и вызовов человечеству, в преамбулах конституций многих стран.

Идея признания будущих поколений в качестве субъектов права поддерживается все большим числом отечественных ученых [14, с. 8].

Об интересах будущих поколений упоминается в преамбуле Устава ООН, где говорится о «решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны». Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. содержит положения о благе не только нынешнего, но и будущих поколений (пункт 6 параграфа I, принципы 1,2).

В преамбуле Декларации об установлении нового международного экономического порядка 1974 г. говорится, что новый международный экономический порядок должен обеспечить все более быстрое экономическое и социальное развитие в мире и справедливости не только нынешнему, но и грядущим поколениям.

О будущих поколениях, их интересах и благах, об ответственности перед ними говорится в Докладе ООН 1987 г. «Наше общее будущее», Рамочной конвенции ООН по изменению климата 1992 г., Декларации ООН по окружающей среде и развитию 1992 г., Повестке дня на XXI век, Венской декларации и Программе действий 1993 г.,

Орхусской конвенции (Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды) 1998 г., Декларации и Программы действий в области культуры мира 1999 г., Декларации тысячелетия ООН 2000 г., Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию 2002 г., Конвенции ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005 г., Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г. и др.

Конституции многих стран содержат положения об ответственности перед будущими поколениями, например: Основной закон Германии (ст.20-а), преамбулы конституций Швейцарской Конфедерации, Российской Федерации, Украины, Таджикистана, Молдовы, Казахстана. Конституции ряда государств пишут о благе и защите интересов будущих поколений в сфере развития и окружающей среды: Грузии (ч. 4 ст. 37), Армении (п. 10 ст. 48), Албании (ст. 59, 1 «е»), Польши (преамбула, ч.1 ст. 74), Германии (ст. 20 а). Конституции Исламской республики Иран (ст.50) и Японии (ст.11 и 97) конкретно говорят о правах будущих поколений.

Главное предназначение отраслей права нового поколения – **обслуживание новых или преобразованных (расширенных, модифицированных) функций государства**. В юридической литературе постоянно обсуждается возникновение и существование у государства все новых функций [15, с. 11]. В частности, обосновывается существование экологической [16], информационной [17], миграционной [18, с. 10-13] и других функций государства. Многие из этих функций государства объясняются процессами глобализации, возрастанием угроз и вызовов, усиления разрушительных последствий кризисных ситуаций [19].

С учетом изложенных особенностей обслуживания правом современных потребностей, развития и модификации функций государства в непрерывно развивающейся системе права можно было бы выделить **три группы глобальных отраслей (комплексов) права нового поколения**:

1) сформировавшиеся, общепризнанные отрасли права (экологическое право, информационное право, право прав человека (гуманитарное право в широком значении) и др.),

2) интенсивно формирующиеся отрасли права (право мира, право безопасности, миграционное право, право устойчивого развития и др.),

3) обозначившие общие контуры своего развития и тяготеющие к дальнейшей универсализации отрасли права (например, экономическое право, социальное право).

Первая группа – это фактически и юридически признанные в качестве самостоятельных отрасли или комплексы права. Их структура представляет собой широкую систему непрерывно развивающихся, но устойчивых институтов, и они предназначены для реализации определенной, ясно обозначенной в праве функции государства. В частности, экологическое право и информационное право обслуживают соответственно экологическую и информационную функции государства. В таких отраслях права в силу широкого и тесного взаимодействия с другими отраслями права наиболее глубоко переплетаются публичные и частные интересы [20, с. 14-15]. Национальные отрасли права данной группы в качестве основного источника имеют специальные кодифицированные законы (например, экологические кодексы или обычные экологические законы, законы об информации и т.д.), либо предмет правового регулирования сформирован в виде конституционных основ (специальные главы в конституциях, посвященные правам и свободам).

Характерной особенностью данной группы отраслей права является широкая конституционализация их правовых основ. В частности, высший уровень формирования экологической конституции продемонстрировала Франция. В действующей до начала 2005 г. редакции Конституции Франции не содержалось норм, касающихся охраны окружающей среды и основных экологических прав граждан. По инициативе министра охраны окружающей среды в Преамбулу Конституции была инкорпорирована Хартия об окружающей среде 2004 года.

В отличие от вышеназванных **вторая группа отраслей права нового поколения** находится еще на стадии признания. Их интегрированный характер активно обсуждается в науке, в то время как нормативная база не достигла

необходимого уровня систематизации. Вместе с тем в рамках таких отраслей права (например, право мира и право безопасности) уже обозначились институты, обеспечиваемые нормативной базой и соответствующими механизмами реализации.

К примеру, современное право мира можно определить как систему принципов и норм, регулирующих отношения, которые характеризуют уровень достижения человеческим обществом и государствами состояния мира, связаны с реализацией субъективного права на мир, а также определяют механизмы обеспечения и защиты мира.

Можно было бы выделить следующие основные институты, формирующие отрасль права мира: 1) принципы мира; 2) право на мир; 3) право мира в условиях вооруженных конфликтов; 4) защита мира (международно-правовая и государственно-правовая). Предложенный перечень институтов не является исчерпывающим, он способен дополняться по мере расширения правовых норм по обеспечению мира, название институтов также подвержено изменению с учетом их развития.

Определяющим критерием формирования права мира как отрасли является существенное ограничение права войны международным и национальным правом и доминирование политики миротворчества. Право на войну рассматривается как чрезвычайное право, как исключение из правил, действующее при ограниченных условиях (приоритет принципа мирного урегулирования споров, запрет агрессии, право лишь на оборонительную войну и др.). Политика миротворчества приобрела такие масштабы, что исследователи провозгласили современную эпоху, рассматриваемую в глобальном измерении, «эрой миротворчества» [21, с. 3].

Необходимо отметить, что особенностью нормативной базы отраслей права данной группы является отсутствие, как правило, специальных кодифицированных законов, охватывающих своим регулированием соответствующую сферу общественных отношений. К примеру, в национальном законодательстве государств отсутствуют кодифицированные законы о мире. На уровне ООН, деятельность которого направлена, прежде всего, на поддержание и защиту мира, сформировалось право международных договоров, право разоружения, гуманитарное право и т.д., но так и не было принято специального документа, комплексно определяющего механизмы защиты мира как высшей ценности [22].

Другой высшей ценности – безопасности – на международном уровне также посвящено немало документов, однако до сих пор нет единой консолидированной декларации, определяющей принципы и механизмы обеспечения безопасности. Национальные законы о безопасности страдают несовершенством и неоправданной абстрактностью и в большинстве своем отдают на усмотрение органов исполнительной власти определение механизмов обеспечения безопасности.

К примеру, в Российской Федерации новый, весьма абстрактный по содержанию Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» не несет какой-либо серьезной регулятивной нагрузки [23]. В него не было даже включено само понятие безопасности, которое ранее содержались в прежнем Законе РФ о безопасности от 5 марта 1992 г. [24]. Различные вопросы безопасности регулируются в Российской Федерации в более узких по предмету законах (об обороне, о противодействии терроризму, о противодействии экстремистской деятельности, о радиационной безопасности населения, о безопасности гидротехнических сооружений, о безопасности дорожного движения, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, о противодействии коррупции и др.). Частично законодательная систематизация норм о безопасности осуществляется в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 [25]. В других странах также на уровне глав государств нередко выполняются задачи формирования кодифицированных норм обеспечения безопасности путем принятия целевых стратегий и доктрин.

Еще менее развита специализированная нормативная база обеспечения устойчивого развития. В отношении данной ценности в настоящее время происходит еще только отработка концептуальных вопросов предмета регулирования и принятые международно-правовые документы носят скорее декларативный характер. В то же

время понятие «устойчивое развитие» довольно часто определяется как цель в международно-правовых стратегических документах, а также в конституциях и законодательстве современных государств.

В частности, триединая концепция устойчивого (эколого-социально-экономического) развития была обозначена в Заключительном докладе 1987 г. «Наше общее будущее», подготовленном Международной комиссией по окружающей среде и развитию, и окончательно утвердилась на Всемирном саммите ООН по устойчивому развитию в 2002 году. Вместе с тем сегодня все чаще эксперты заявляют о важности разработки политической и морально-духовной составляющей устойчивого развития. Современные потребности обуславливают по-видимому необходимость принятия нового международно-правового документа, определяющего международно-правовую доктрину устойчивого развития и механизм его обеспечения.

Все чаще государства в своих конституциях упоминают устойчивое развитие как цель и принцип государственной политики. Так, согласно ч.2 ст.2 Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г. данное государство способствует совместному благосостоянию, устойчивому развитию, внутренней сплоченности и культурному многообразию страны. Конституция Венгрии 2011 г. (вступила в силу 1 января 2012 г.) в статье P(1) устанавливает, что Венгрия будет стремиться к сотрудничеству со всеми народами и странами мира в интересах установления и сохранения мира и безопасности, а также содействия устойчивому развитию человечества. Подчеркивая важность данных конституционных норм, необходимо заметить, что концепция устойчивого развития должна получить четкое выражение и развитие в текущем законодательстве.

Третья группа отраслей права нового поколения отличается слабо обеспечиваемой концептуальной и нормативной основой, в то время как потребность в таких отраслях права растет с каждым годом. В частности, все большее число ученых предлагают признать существование таких интегрированных отраслей права, как экономическое право и социальное право.

Экономическое право рассматривается как правовой комплекс, формируемый для противодействия глобальным экономическим кризисам и отражения потребностей в экономической функции государства. Экономическая функция определяет направления деятельности государства в сфере экономики [26, с. 14]. В условиях глобального мирового системного кризиса, который сильно повлиял на состояние экономического развития всех государств мира, переосмысливается влияние государства на экономику. Именно государство, считают ученые, призвано разработать, осуществить, финансировать антикризисные мероприятия, способные вывести государство на стабильный путь развития [27]. В этом отношении некоторые исследователи считают экономическое право даже более фундаментальным, чем гражданское право, не успевающее сегодня за современными потребностями развития.

С учетом расширения социальной функции государства в науке все активнее ставится вопрос о формировании социального права, которое уже существует, в частности, в праве ЕС, в стандартах Совета Европы (Европейская Социальная Хартия от 3 мая 1996 г. (с дальнейшим пересмотром)). Международные социальные стандарты органично вживаются в нормы национального права и являются предметом серьезных исследований в отечественном правоведении.

На национальном уровне социальное право в развитой форме уже существует в ряде государств романо-германской правовой системы. При этом в Германии, как известно, даже действует самостоятельная система социальных судов, которые рассматривают вопросы, связанные с важнейшими сторонами социальной деятельности государства (социальное страхование, социальные услуги, социальное обеспечение) [28, с. 230]. Отечественные ученые верно отмечают, что официально признаваемое в Российской Федерации право социального обеспечения ограничено в предмете регулирования и не отвечает потребностям регулирования отношений в сфере социального развития. Важным шагом на пути формирования такой отрасли права в Российской Федерации стало бы принятие, по мнению экспертов, Социального кодекса Российской Федерации [29, с. 14-15].

Представляется, что идейную основу или сущность социального права должен

составить принцип социальной справедливости.

На международно-правовом уровне и в современных конституциях многих государств принцип социальной справедливости закрепляется в системе других общепризнанных принципов права. В Российской Федерации в ст.7 Конституции РФ при определении социального государства принцип социальной справедливости не упоминается, говорится лишь о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Важнейшей задачей социального права является не просто закрепление принципа социальной справедливости, а определение критериев и механизмов обеспечения социальной справедливости, позволяющих реально гарантировать право на защиту от нищеты и социальной деградации (в Конституции Российской Федерации это право не закреплено), противодействовать усилению дифференциации общества на богатых и бедных, формировать возможности реального влияния общества на справедливое распределение благ и противодействия злоупотреблений со стороны государства.

Другие два важных принципа-критерия формирования норм социального права – достойная жизнь и свободное развитие человека.

Как отмечается в современных исследованиях, новая идеология социальной функции государства: от базовой идеи обеспечения права на достойное существование исключительно публично-властными структурами к идее совместной (государственной, личной и корпоративной) обязанности, личной ответственности за достойную жизнь. Сегодня происходит смена основного критерия: вместо меры свободы, обеспеченной через патронаж органов публичной власти, – скорость и степень «включения» гражданина в трудовую деятельность (речь идет о трудоспособных гражданах), что определяет степень «социальности» современного государства [30, с. 29]. В этом контексте изменилось содержание самой категории «достойное существование», «достойная жизнь». Если прежде под ней понималась исключительно материальная сторона, то для современного цивилизованного человека мало «иметь кусок хлеба»; для него существенной составляющей понятия «достойная жизнь» является и его статусная роль члена государственно организованного общества, степень его профессиональной востребованности [31, с. 225-227].

Представляется, что создание шкалы критериев достойной жизни и свободного развития человека должно основываться также на концепции социальной составляющей устойчивого развития, обуславливающей важность определения пределов роста благосостояния, нормативов антипаразитического потребления и отказа от социально-вредного развития. Весьма важно в это понятие включать как физическое, так и духовное здоровье, нравственность человека [32, с. 6-52].

Между отраслями права нового поколения существует тесная связь. В то же время может возникнуть конкуренция среди них. К примеру, право на мир и право на безопасность тесно связаны с правом прав человека (гуманитарным правом в широком смысле). Невозможность обеспечения мира и безопасности напрямую влечет за собой нарушение прав и свобод. Между тем концепция либерального мира [33, с. 4-5], допускающая вооруженное вмешательство во внутренние дела государств с целью защиты универсальных либеральных ценностей (права человека, демократия, свободы) вступает в противоречие с понятием мира в гуманитарно-геополитическом значении как состояние согласия в государстве и обществе, противоположное вооруженному противостоянию и военным конфликтам.

В науке активно обсуждается вопрос, каковы критерии ненарушения мира в случае, если нарушаются демократия, права человека, свободы. Не только отечественные исследователи, но и эксперты многих стран пишут, что Генеральная Ассамблея ООН и Совет Безопасности ООН отошли от когда-то основополагающей нормы о невмешательстве, прописанной в п.7 ст.2 Устава ООН. Теперь невозможно прикрываться «священной» оговоркой: «Вопросы, входящие во внутреннюю юрисдикцию страны, рассматриваются в качестве абсолютного иммунитета». Как отмечает, в частности, зарубежный исследователь Ж. Альварес, этот иммунитет практически не работает, особенно, если Совет Безопасности ООН или иной орган не

поставят вопрос «ребром» в конкретно взятом государстве, ссылаясь в том числе и на не имеющую обязательную силу гл.VII ООН [34, с. 534-536].

Весьма неоднозначно толкуются положения ст.1 Женевских конвенций 1949 г. о защите жертв войны, предусматривающие обязанность государства «при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию». Как известно, Международный Комитет Красного креста еще в 1950-х годах призвал всех участников Женевских конвенций, вне зависимости от их участия или неучастия в конкретном вооруженном конфликте, гарантировать исполнение норм международного гуманитарного права по отношению к остальным сторонам Конвенций. С толкованием «обязанности соблюдать и заставлять соблюдать» согласились Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН и Международный Суд ООН. Эта формула, обозначенная в настоящее время как «ответственность за защиту» («responsibility to protect») была использована США и НАТО в качестве основания для гуманитарной интервенции без ее одобрения Советом Безопасности ООН, что вызвало резкую критику со стороны многочисленных отечественных и зарубежных экспертов в сфере внешней политики.

Особую актуальность в современный период приобрела проблема увязки права безопасности с правом прав человека. К примеру, в этом контексте неоднозначную оценку получили принимаемые в государствах законы о терроризме (противодействии терроризму, борьбе с терроризмом), существенно ограничивающие традиционные права и свободы человека. Немало отечественных исследователей считают недопустимым тот факт, что Федеральный закон от 6 марта 2006 года «О противодействии терроризму» включил норму (положение ст.7 о применении Вооруженными Силами Российской Федерации оружия и боевой техники в целях устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или в целях пресечения такого террористического акта), противоречащую одному из основных прав человека – право на жизнь» [35, с. 29]

Для всех стран, включая Россию, важное значение имеет разграничение акта терроризма: 1) как вооруженного конфликта, подпадающего под действие международных норм гуманитарного права и предусматривающих ответственность за военные преступления и преступления против человечества и 2) как обычного уголовного преступления, произошедшего в мирное время и подлежащего урегулированию национальным уголовным правом [36, с. 197-319]. Именно в этом ключе важно исследовать вопросы взаимосвязи права мира и права безопасности с правом прав человека.

Существенные задачи стоят перед гармонизацией экономического, экологического и социального права. Принципы рыночной экономики не должны распространяться на сферу экологических и социальных отношений. Например, без системы экологического права, которое эффективно защищает природные ресурсы, природа не может рассматриваться как товар в течение длительного времени. Подобно этому без системы трудового права, которое эффективно защищает «человеческие ресурсы», рынки труда также не поддерживались бы [37, с. 153-154]. Филадельфийская декларация 1944 г. подтвердила, что «труд не является товаром», и призвала к расширению мер социальной защиты для обеспечения базового дохода для всех нуждающихся в такой защите и всесторонней медицинской помощи». Декларация обязала государства принять системы трудового права и право социальной защиты, которые должны обеспечить физическую и экономическую безопасность рабочих и их семей, то есть регулирующие рамки, необходимые для поддержания долговременного действия рынков труда до следующих поколений. В дальнейшем, однако, победила либеральная концепция тотального рынка. Экономическая конкуренция стала высшей целью правового порядка, приведшей к принятию догмы, рассматривающей рост производства и торговли для единственной цели – всеобъемлющей конкуренции, стравливающей всех людей всех стран. Эта догма фактически выражена в первом параграфе преамбулы Марракешского соглашения от 15 апреля 1994 г., учредившего Всемирную торговую организацию, согласно которому международные «отношения в сфере торговли и экономики должны осуществляться с целью повышения стандартов жизни, обеспечивающих полную занятость и постоянный рост объема реального

дохода и эффективного спроса, расширение производства и торговлю товарами и услугами». Как отмечает Алан Супио, это положение противоречит Филадельфийской декларации. Количественные экономические результаты – «занятость и постоянно растущий объем реального дохода и эффективного спроса», «расширение производства и торговли товарами и услугами» рассматриваются как цели сами по себе. Люди, которым экономика и торговля предположительно и должны служить, были пропущены в перечне целей [38].

Наряду с глобальными отраслями права нового поколения наметилась тенденция формирования, так называемых, **инструментальных отраслей права**. Многие исследователи, изучая уровень реализации инструментальных принципов, пытаются обозначить комплексы правовых норм, объединяемых под эгидой таких принципов, – право солидарности, право справедливости, право сотрудничества, медиационное право, субсидиарное право и т.д. При этом интерес к инструментальным правовым комплексам проявляют не только зарубежные, но и отечественные исследователи [39]. Очевидно, что формирование инструментальных отраслей права отражает потребность человечества в систематизации и кодификации средств и технологий достижения успеха. Этот вектор правового развития в большей мере отражает вторую тенденцию правового развития – дифференциацию права, усиление инструментальной, то есть прикладной, прагматической роли права. Вместе с тем в силу общего признания инструментальных принципов в современном международном и национальном праве, их расширение до уровня интегрированных правовых комплексов не может не отражать и первую из вышеназванных тенденций – глобализации, универсализации права.

Обозначенные в данной статье идеи, безусловно, нуждаются в дальнейшем обосновании и развитии. Автор надеется на инициирование дискуссии, которая сможет обнажить наиболее актуальные проблемы участия международного и национального права в решении глобальных гуманитарных проблем современности.

Литература и примечания

1. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000; Лукьянова Е.Г. Глобализация и правовая система России (основные направления развития). М., 2006; Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2007; Колотова Н.В. Право и права человека в условиях глобализации (научная конференция) // Государство и право. 2006. № 2; Скурко Е.В. Правотворчество и формирование системы законодательства в условиях глобализации. Актуальные проблемы (По материалам круглого стола ИГП РАН) // Государство и права 2007. № 4; Зорькин В.Д. Верховенство права и встреча цивилизация // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1.
2. Hudson M.O. Progress in international organization. Standford, 1932.
3. Supiot A.A legal perspective on the economic crisis of 2008 // International labour rev. Geneva, 2012. Vol. 149. № 2.
4. Зорькин В.Д. Верховенство права и встреча цивилизация // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1.
5. Образование и правовое просвещение в области прав человека. Сборник документов. Под общей редакцией О.О. Миронова. М.: Юриспруденция, 2004.
6. Rudiger Wolfrum Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law // Indian Journal of International Law. Vol. 49. 2009.
7. Robert Schutze Subsidiary after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism // Cambridge Law Journal. November. 2009. Vol. 68.
8. Там же.
9. Здесь и далее при цитировании международно-правовых документов использованы материалы с сайта ООН //URL: <http://www.un.org/ru>.
10. Там же.
11. Асланян Н.П. Основные начала российского частного права. Иркутск: Издательство ИГЭА, 2001.
12. Всеобщая история государства и права. Т. 1. М., 2002.

13. Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. По изданию 1911 г. // Allpravo.Ru. 2003.

14. Например, Т.М. Пряхина отмечает, что «в настоящий момент несомнен тот факт, что права признаются не только за нынешними, но и за будущими поколениями». Пряхина Т.М. Право на развитие: конституционный аспект // Конституционные чтения. Выпуск 5. Саратов, 2004.

15. Бобылев А.И. Функции государства: понятие, классификация, общая характеристика // Право и государство: теория и практика. 2010. № 3(63).

16. Меркулов Э.В. Проблемы экологической функции современного российского государства: дис. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002; Миронов В.С. Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления (сравнительный анализ на примере России и Германии): дис...канд. юрид. наук, Ростов на Дону, 2007; Федосеева Н.Н. Влияние глобальной информатизации на функции государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 4.

17. Никодимов И.Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России (теоретический и сравнительно-правовой анализ). Дис. ... на соиск. докт. юрид. наук, СПб., 2001; Просвирин Ю.Г. Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3; Федосеева Н.Н. Влияние глобальной информатизации на функции государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №4; Титов А.С. К вопросу о понятии информационной функции российского государства // Право и государство: теория и практика. 2008. № 11(47).

18. Кириллов П.В. Миграционная функция современного российского государства: теоретико-правовое обоснование // Право и государства: теория и практика. 2009. № 10(58).

19. Более подробно об этом Умнова И.А. Глобализация права в механизме противодействия угрозам и вызовам миру, безопасности и устойчивому развитию // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10 (17).

20. О сочетании публичных и частных интересов в экологическом праве пишет, в частности, С.А. Боголюбов. См.: Боголюбов С.А. Экологические отношения: сочетание публичных и частных интересов // Конституция, закон и социальная сфера общества // Материалы научно-практической конференции. М.:ИД: «Юриспруденция», 2009.

21. Daniel Philpott Introduction: Searching for Strategy in an Age of Peacebuilding // Strategies of peace: Transforming conflict in a violent world / Ed.by Philpott D., Powers G.F. Oxford etc.: Oxford univ.press, 2010.

22. Более подробно см. об этом Умнова И.А. Право мира. Курс лекций. М., ЭКСМО, 2010.

23. СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

24. Ведомости Съезда народных депутатов РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

25. Российская газета. 2009. 19 мая.

26. Бобылев А.И. Функции государства: понятие, классификация, общая характеристика // Право и государство: теория и практика. 2010. № 3(63).

27. Там же.

28. Юнусов Ф.А. Защита социальных прав граждан социальными судами Германии // Конституция, закон и социальная сфера общества(материалы научно-практической конференции. М., 1 декабря 2008 г.). М.: ИЗиСП, 2009.

29. Бобылев А.И. Указ. соч.

30. Акимова Ю.А. Социальная функция государства и принцип равенства в решениях Конституционного Суда РФ // Современное право. № 12. 2009.

31. Родионова О.В. Социальная функция современного государства. М.: Юрлитинформ, 2010.

32. Умнова И.А. Безопасность среды обитания и устойчивое развитие – глобальные проблемы XXI века. Оценка ситуации в России и других странах мира. Тенденции конституционализации концепции устойчивого развития в условиях глобализации // Конституционно-правовая стратегия и обеспечение устойчивого развития. Мировой и отечественный опыт. М.: РАП, 2012.

33. Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004; Daniel Philpott *Introduction: Searching for Strategy in an Age of Peacebuilding // Strategies of peace: Transforming conflict in a violent world/ Ed.by Philpott D., Powers G.F. Oxford etc.: Oxford univ.press, 2010.*

34. Alvarez J.E. *The internationalization of US law // Columbia j. of transitional law. NY., 2009. Vol. 47. № 3.*

35. Матвеева Т.Д. *Взаимодействие международного и российского права в сфере защиты прав человека // Права человека. Законодательство и судебная практика. М.: ИНИОН РАН, 2009.*

36. О необходимости такого разграничения актов терроризма см., в частности, Arnold R. *Human rights in times of terrorism // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht. Stuttgart, 2006. Bd.66. №2.*

37. Supiot A.A *legal perspective on the economic crisis of 2008.*

38. Там же.

39. В.В. Трофимов *Право сотрудничества как форма и стратегия устойчивого развития социального международного пространства (проблемы теории) // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. №10 (16).*

УДК 341.1/8

ПРАВО НА МИР И ПРАВО НА ВОЙНУ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ В ПОНИМАНИИ ИХ СООТНОШЕНИЯ

© 2013 г. М.М. Акоев

*Российская академия правосудия
117418, г. Москва,
Новочерёмушкинская, 69, корп. «а»*

*Russian Academy of Justice
69 Corps "A", Novocheremushkinskaya st.,
Moscow, 117418*

Автор рассматривает право на мир в контексте его соотношения с правом на войну, анализирует подходы в понимании их соотношения в науке и современном международном публичном праве и конституционном праве.

Ключевые слова: *право на мир, право на войну, принцип мирного урегулирования споров, принцип неприменения силы или угрозы силой, международное гуманитарное право, жертвы войны, миротворчество.*

The author researches the right to peace within its interaction with the right to war, analyses the approaches to the understanding of its interaction in science, and in current public international law and constitutional law.

Keywords: *the right to peace, the right to war, the principle of peaceful settlement of disputes, the principle of non-appliance of force or threat of force, international humanitarian law, victims of war, peace-building.*

Глобализация вызовов и угроз человечеству в современную эпоху актуализировала исследования, посвященные механизмам защиты одного из ключевых субъективных прав третьего поколения – права на мир.

Несмотря на то, что право на мир было отнесено к третьему поколению еще во второй половине прошлого столетия, лишь в новом столетии отечественная наука конституционного права обратила внимание на данное право как специальный объект исследования. В частности, И.А. Умнова в своих исследованиях обозначила право на мир как важнейший правовой институт, который вместе с принципами мира составляет ядро, вокруг которого объединяются все другие институты интегрированной отрасли права нового поколения – права мира [1, с. 137].

Право на мир – это право субъектов, участников правоотношений на мир как высшее благо. В данном случае мир рассматривается в гуманитарно-геополитическом значении, то есть как состояние согласия между государствами, народами (нациями), а также между гражданами, народами, социально-политическими группировками конкретных государств, противоположное вооруженному противостоянию и военным конфликтам [2, с. 13]. Четкость понимания мира как объекта права имеет принципиальное значение. Современные эксперты порой вносят в это понятие определенные нюансы, тем самым сужая широкий гуманитарный смысл данной высшей ценности. В частности, введение понятия «либеральный мир» [3, с. 3-4] явилось основанием для вооруженного вмешательства во внутренние дела тех стран, где нет мира, основанного на либеральных демократических ценностях. Аналогичным образом весьма сомнительно введение категории «свободный мир», «справедливый мир» [4, с. 33-36], которые имеют оценочный характер. На практике право на такого рода типы мира оправдывает право на войну. При этом существенно расширяются границы этого права, что фактически возвращает нас к тем средневековым взглядам, которые содержались еще в труде голландского юриста Гуго Гроция (1583-1654 гг.) «О праве войны и мира. Три книги», которая вышла в 1625 году [5]. Данная книга была предопределена проблемами, поставленными в ходе 30-летней кровопролитной войны,

конкуренцией Голландией с Англией и Испанией и борьбой этих стран за первенство на море.

Основоположник науки международного права Гуго Гроций выдвинул прогрессивные для того времени подходы к вопросам войны и мира, ограничения жестокостей войны. Рассматривая взгляды древних мыслителей на вопросы войны и мира, Г. Гроций стремился, с одной стороны, отказаться от идеалистических попыток абсолютного противопоставления мира и войны, а с другой стороны, – поставить войны в правовые рамки, определить критерии справедливых войн.

По сути, он развил идею гуманизации войн, регулирования отношений между государствами в интересах мира. Г. Гроций исходил из того, что каждое государство обладает неотъемлемым правом вести войну. Однако он указывает, что начинать войну следует лишь ради осуществления справедливости, продолжать же начатую войну допустимо при соблюдении границы права и добросовестности. По Гроцию, война может вестись лишь против тех, кого невозможно принудить к чему-нибудь в судебном порядке. Судебные формы достаточны против тех, кто мнит себя слабее; против же равносильных, или мнящих себя таковыми, ведутся войны [6, с. 34-36].

В современную эпоху с точки зрения сущности международных и национальных норм права, регулирующих вопросы войны и мира, произошло коренное преобразование права войны в право мира [7]. Мир и безопасность объявлены высшей ценностью в преамбуле Устава ООН, во имя защиты которых было намечено дальнейшее развитие международного и национального публичного права.

Раскрывая миротворческую сущность нового международного права и сравнения его со «старым», отечественный ученый Г.В. Шармазаншвили отметил, что «наиболее существенным и характерным для старого международного права, призванного регулировать взаимоотношения между государствами в самых различных областях их деятельности, являлось признание правомерности и допустимости войны как нормального правового института, поскольку международное право не содержало нормы, договорной или обычной, запрещающей суверенным государствам обращаться к войне как способу урегулирования международных разногласий. В нем торжествовала обычная норма, предоставлявшая государствам право разрешать свои споры, конфликты и претензии, мнимые или действительные, путем войны» [8, с. 9-10]. Иначе говоря, действовала система правил, описанная в книге Гуго Гроция «О праве войны и мира», который заметил, что «право... народов, установленное волею, а также законы и обычаи всех народов, как об этом в достаточной мере свидетельствует история, отнюдь не осуждают войны» [9, с. 67].

Право на мир в системе прав нового поколения впервые обозначилось как коллективное право народов. Именно в таком виде оно было зафиксировано после Второй мировой войны в международно-правовых документах и нормах национального права. Разгром фашизма и гитлеровской Германии; создание ООН и принятие ее Устава; распад колониальной системы и появление на международной арене новых развивающихся государств; возникновение глобальных проблем выживания людей – все это привело к закреплению и дальнейшему развитию в современном международном и национальном (внутригосударственном) праве таких прав народов, как права на мир, на самоопределение, на свободное распоряжение своими естественными богатствами и ресурсами, на развитие, на общее наследие человечества и др.

В документах ООН право на мир первоначально было провозглашено в виде права на мирную жизнь. Так, в Декларации ООН 1978 г. о воспитании народов в духе мира было заявлено о праве отдельных лиц, всех государств, всех народов и всего человечества жить в мире. В Декларации были особо выделены четыре субъекта этого права – народы и люди, которые независимо от расы, убеждений, языка и пола обладают неотъемлемым правом на жизнь в мире (раздел 1), а также все государства и все человечество (Преамбула). В документе специально подчеркивается, что уважение этого права, а также других прав человека отвечает общим интересам всего человечества и является неотъемлемым условием развития всех народов во всех областях.

Право на мир как коллективное право народов и его содержание были

определены на уровне ООН в специальной Декларации от 12 ноября 1984 г. о праве народов на мир. В данной Декларации Генеральная Ассамблея, признавая, что обеспечение мирной жизни для народов является священным долгом каждого государства: 1) торжественно провозгласила, что народы нашей планеты имеют священное право на мир; 2) заявила, что сохранение права народов на мир и содействие его осуществлению являются одной из основных обязанностей каждого государства; 3) подчеркнула, что обеспечение осуществления права народов на мир требует, чтобы политика государств была сориентирована на устранение угрозы войны, прежде всего ядерной, на исключение применения силы в межгосударственных отношениях и разрешение международных споров мирными средствами на основе Устава ООН; 4) призвала все государства и международные организации всячески способствовать обеспечению права народов на мир путем принятия надлежащих мер на национальном и международном уровнях.

Декларация о праве народов на мир не просто провозгласила священный характер данного права, определив его субъектом все народы планеты, она определила сохранение права народов на мир и содействие его осуществлению как одну из основных обязанностей каждого государства. Декларация была обращена также ко всем международным организациям, которые наряду с государствами должны всячески способствовать обеспечению права народов на мир путем принятия надлежащих мер.

Среди международно-правовых документов регионального значения, закрепивших право народов на мир, следует отметить Африканскую Хартию прав человека и прав народов 1981 г. Данный документ раньше, чем Декларация ООН 1984 г., определил основное содержание права народов на мир. В соответствии со ст.23 Африканской Хартии все народы имеют право на мир и безопасность как внутри страны, так и на международном уровне. В этой связи признается, что отношения между государствами регулируются на основе принципов, утвержденных Уставом ООН и подтвержденных Хартией. Одновременно с провозглашением права всех народов на мир Африканская Хартия установила основополагающие гарантии его обеспечения: 1) не может быть предоставлено убежище лицам, которые занимаются подрывной деятельностью против своего государства или любого другого государства-участника Хартии; 2) территории государств не будут использоваться в качестве баз для подрывной или террористической деятельности против народа любого другого государства-участника Хартии.

Несколько в иной формулировке это право, а именно как право народов и государств жить в мирном международном сообществе, закрепила Тунисская Декларация о правах человека и правах народов 1988 г. Еще в более интегрированном виде это право было провозглашено в Азиатско-Тихоокеанской Декларации человеческих прав индивидов и народов 1988 г. – «право на мир и безопасность в своем коллективе, государстве, на Земле в целом».

С точки зрения состава тех благ, которые получает носитель права на мир, главным составляющим выступает способностью носителя права иметь и реализовывать такое благо, как мирная жизнь. Именно право на мирную жизнь составляет базисный элемент субъективного права на мир [10, с. 140].

На уровне ООН право на мирную жизнь было провозглашено Декларацией 1978г. о воспитании народов в духе мира. В международном региональном измерении такое же ключевое содержание права на мир подчеркнула Тунисская Декларация 1988 г. о правах человека и правах народов, где в п.5 продекларировано право народов и государств жить в мирном международном сообществе.

Коллективное право всех народов на мирную жизнь впервые на конституционном уровне было обозначено в преамбуле Конституция Японии 1947 г. В ней непосредственно закреплено положение о том, что «все народы мира имеют право на мирную жизнь, свободную от страха и нужды». В преамбуле Конституции Турции 1982 г. записано, что все турецкие граждане имеют право требовать мирной жизни, основанной на безусловном соблюдении прав и свобод друг друга, взаимной любви и товарищества, а также веры в принцип: «Мир в доме, мир в мире». В данном случае подразумевается как индивидуальное право каждого гражданина Турции, так и

коллективное право всей турецкой нации.

Конституционная практика государств знает случаи закрепления данного права не только как коллективного, но и индивидуального. Например, согласно ч.22 ст. 2 (глава 1 «Основные права личности») Конституции Перу 1993 г. каждый имеет право на мир и спокойствие. В данном случае говорится именно об индивидуальном праве на мир каждого человека. Не только коллективное, но и индивидуальное право подразумевается в Конституции Колумбии 1991 г.: в ст.22 закрепляется, что мир есть право и требующая исполнения обязанность.

Таким образом, право на мир является как коллективным, так и индивидуальным правом человека и социальной общности. Помимо народа, нации, социальной группы к субъекту права на мир некоторые ученые относят и «человечество в целом» [11, с. 30]. Закрепляя право на мир, новое международное право объявило войну исключительным действием, максимально ограничиваемым международными и национальными правилами. Запрет агрессивной войны и ограничение иных войн Уставом ООН, Декларацией ООН о принципах международного права (1970 г.), в Определении агрессии 1974 г. и другими международными документами – все это способствовало расширению дискуссий по вопросам понятия и видов войн, отличия войн от так называемой гуманитарной интервенции, а главное – среди приоритетов поставило мир на первое место.

Новая доктрина международного права четко отделила агрессивные войны как вид преступления против мира от права на самооборону и использования принудительных мер во имя мира и безопасности (в частности, глава 7 Устава ООН).

Наряду с отрицанием (запретом) агрессивных войн, в международно-правовом измерении на данном этапе общепризнанным и реализуемым является принцип разоружения и регулирования вооружений. Принцип разоружения и регулирования вооружений как общепризнанный впервые был комплексно обозначен в Уставе ООН, который признал необходимость не только регулирования вооружений, но и осуществления разоружения (ст.11, 26, 47). Резолюция ГА ООН 1959 г. «О всеобщем и полном разоружении» призвала государства добиваться осуществления разоружения в его наиболее радикальной форме – полного упразднения материальных средств ведения войны. Эти идеи получили развитие в декларациях ООН, провозгласивших три десятилетия разоружения (1970-е, 1980-е, 1990-е годы), в Заключительном документе 1978 г. 10 специальной сессии ГА ООН, посвященной разоружению. В них принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем был обозначен как высшая цель в деле достижения мира и безопасности.

В отличие от принципа полного и всеобщего разоружения, целая плеяда других принципов мира стала считаться общепризнанными и обязательными к соблюдению. Их закреплению в немалой мере способствовала деятельность ученых в области мира и его защиты, разрабатывающих на доктринальном уровне и пропагандирующих на практике механизмы реализации принципов мира.

Общепризнанные принципы мира зафиксированы, прежде всего, в таких фундаментальных международно-правовых актах, как Устав ООН; Декларация ООН 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, в соответствии с Уставом ООН (далее – Декларация ООН 1970 г. о принципах международного права); Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, утвержденная Заключительным актом СБСЕ 1975 г. (далее – Заключительный акт СБСЕ 1975 г.); Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 г., Международные пакты о правах человека 1966 г.; Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 г.; Венская Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г., Декларация о праве на развитие (Резолюция ГА ООН от 4 декабря 1986 г. № 41/128) и др. На международном региональном уровне также происходит процесс формирования общих принципов. В частности, в рамках Европейского Союза и Совета Европы выработаны основные правовые принципы, которыми руководствуются государства-участники данных организаций. Установленный международно-правовыми актами перечень

дополняется международно-правовой практикой и получает свое уточнение в решениях судебных и квазисудебных органов международного уровня.

Система принципов мира закрепляется в конституциях большинства государств, которые их включением в основной закон стремятся подчеркнуть свою миротворческую природу.

Среди обозначенных общепризнанных принципов мира, внедренных в международное право благодаря усилиям ученых и общественных деятелей, основополагающее значение для предотвращения войн и вооруженных конфликтов имеет принцип мирного урегулирования споров. Его суть заключается в разрешении спорных ситуаций и разногласий между государствами и другими субъектами публичных отношений на основе нахождения консенсуса и достижения согласия путем использования мирных средств и отказа от применения оружия. Государства по-разному воспринимают смысл и содержание принципа мирного урегулирования споров. При этом немало стран данный принцип непосредственно не закрепляют в своих конституциях, но руководствуются им, используя нормы международного права, определяющие его смысл. Содержание принципа более подробно раскрывается в текущем законодательстве, регулирующем дипломатическое и договорное право, порядок обращения в международные организации, условия использования судебных, арбитражных (третейских) и иных согласительных процедур.

Принцип неприменения силы или угрозы силой является другим основополагающим принципом предотвращения войн и вооруженных конфликтов, на концептуальном уровне разработанных наукой и внедренных в публичное право. Из смысла данного принципа вытекает обязанность всех субъектов международного права воздерживаться от применения силы и ее угрозы и соответственно разрешать все возникающие между ними споры вне зависимости от их характера и причин возникновения исключительно мирными средствами. Таким образом, по своему нормативному содержанию рассматриваемый принцип тесно связан с принципом мирного урегулирования споров.

Принцип неприменения силы или угрозы силой подразумевает недопустимость применения вооруженной агрессии. В этом контексте неопределимое значение имеет Определение агрессии, принятое Генеральной Ассамблеей ООН 1974 г. Согласно ст.1 Определения агрессией является применение силы против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или иным образом, несовместимым с Уставом ООН. В ст.3 дается открытый перечень видов правонарушений, подпадающих под понятие агрессии. К ним отнесены прямые и косвенные акты агрессии.

Определение квалифицирует агрессию как преступление против международного мира, влекущее международную ответственность. Оно предусматривает, что никакое территориальное приобретение или особая выгода, полученные в результате агрессии, не являются и не могут быть признаны законными. В развитие этого положения Статут Международного Уголовного Суда 1998 г. включил в перечень преступлений, подпадающих под юрисдикцию данного Суда и влекущих индивидуальную уголовную ответственность физических лиц, преступление агрессии.

Право войны ограничено также международным гуманитарным правом. Право войны, как подчеркивает, в частности, Теодор Мерон, специалист в области гуманитарного права, претерпевало изменения и все больше приобретало «человеческое лицо» благодаря формированию определенных правил и их интерпретации. Эти тенденции привели к изменению терминологии: вместо «право войны» все чаще стали употребляться «международное гуманитарное право» и «право вооруженного конфликта» [12].

Возникновение института прав человека дало толчок развитию гуманитарного права, содержащего нормы международного права, регулирующие состояние войны (*jus ad bellum*) и ведение войны (*jus in bello*).

Фактически задачей современного международного гуманитарного права является определение справедливых войн и их ограничение, то есть минимизация отрицательных последствий. Следует отметить, что еще в V веке велась полемика вокруг понятия «справедливая война». В 1474 г. 27 судей Священной Римской империи

осудили некоего Питера ванн Хадавика за преступления против мирного населения, совершенные его солдатами [13]. В числе первых актов нового времени, направленных на защиту жертв войны, называется также Кодекс Либера (1863), принятый в США в период Гражданской войны, в котором содержалось несколько положений, относящихся непосредственно к правам человека: запрещение насилия, порабощения и рабства; запрещение разного отношения к пленным врагам в зависимости от цвета кожи; гарантия равного обращения с захваченными комбатантами. Последнее положение было направлено на защиту солдат федеральных войск с черным цветом кожи, которые могли попасть в плен армии конфедератов. Жестокость и кровопролитие сопровождали битву при Салферино (1862), в память о которой было начато движение Красного Креста и положено начало Женевскому праву (1864).

XX век отмечен интенсивным формированием международного гуманитарного права. В 1868 г. в Санкт-Петербурге была принята Декларация о запрете применения на войне разрывных пуль «дум-дум» (Петербургская декларация). В 1899 г. на Первой Гаагской конференции были приняты Конвенция о законах и обычаях сухопутных войн и Конвенция о мирном решении международных столкновений, которые вошли в систему норм международного гуманитарного права.

К настоящему времени правила войны определяются множеством международно-правовых актов, регулирующих отношения между государствами в период войны. В тех случаях, когда действия государств не урегулированы нормами международного права, Ф.Ф. Мартенс на Гаагской конференции мира 1899 г. предложил применять для защиты воюющих и гражданского населения положение, согласно которому «население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания». Эта формулировка вошла в международное право как «оговорка Мартенса» [14].

Для уменьшения страданий и жертв среди мирных жителей во время войны действующее международное право установило целую систему определенных запретов и ограничений. Некоторые авторы подразделяют право, применяемое в период войны, на две части: «право Гааги» как система норм, направленных на ограничение средств и методов ведения войны, и «право Женевы», включающее положения о защите жертв вооруженных конфликтов [15, с. 449]. При этом «право Гааги» и «право Женевы» были дополнены в дальнейшем солидной международно-правовой базой новых ограничений и запретов, отражающих современные условия ведения войн и военных действий.

В настоящее время к праву, ограничивающему средства и методы ведения войны, относятся положения значительного массива международно-правовых документов: Петербургская декларация 1868 г. об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль; Гаагская декларация 1899 г. о запрещении применять пули, легко разворачивающиеся или сплюсывающиеся в человеческом теле; Декларация 1899 г. о неупотреблении снарядов, имеющих единственным назначением распространять удушающие и вредоносные газы; Гаагская Конвенция 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны; Конвенция 1907 г. о положении неприятельских торговых судов при начале военных действий; Конвенция об обращении торговых судов в суда военные 1907 г.; Конвенция 1907 г. о постановке подводных, автоматически взрывающихся от соприкосновения мин; Конвенция 1907 г. о бомбардировании морскими силами во время войны; Декларация 1907 г. о запрещении метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров; Женевский протокол 1925 г. о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств; Правила о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время 1936 г.; Нионское соглашение 1937 г. о мерах борьбы с пиратскими действиями подводных лодок; Конвенция 1972 г. о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении; Конвенция 1977 г. о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду; Конвенция 1997 г. о запрещении применения, накопления запасов,

производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении; Конвенция 1980 г. о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие и четыре протокола к ней («О необнаруживаемых осколках» – Протокол I; «О запрещении или ограничении применения мин, минометов и других устройств», с поправками 1996 г. – Протокол II; «О запрещении или ограничении применения зажигательного оружия» – Протокол III; «Об ослепляющем лазерном оружии» 1995 г. – Протокол IV); Конвенция 1993 г. о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении; Конвенция 1997 г. о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении и др.

Средства и методы ведения войны ограничивают также положения о защите жертв вооруженных конфликтов, которые предусматривают Женевские конвенции о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. (об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; об обращении с военнопленными; о защите гражданского населения во время войны); Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.; Дополнительные протоколы (I и II) 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающиеся защиты жертв вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера.

В 2005 году Международный Комитет Красного Креста (МККК) провел исследование: «Обычное международное гуманитарное право. Нормы», которое получило высокую оценку специалистов [16] и на которое в своих решениях ссылаются международные судебные инстанции.

Значение, которое МККК придает «законам человечности», натолкнулось на жесткую критику со стороны США. В 2007 г. американские юристы, дискутируя с МККК, выразили озабоченность тем, что в обычном гуманитарном праве «законам человечности» придается большее значение, чем военной необходимости. Было также высказано мнение, что само определение – «международное гуманитарное право» – ошибочно и необходимо вернуться к классическому термину «военное право» [17].

В соответствии с закрепленной в ст.1 Женевских конвенций обязанностью государства «при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию» МККК еще в 1950-х годах призвал всех участников Женевских конвенций, вне зависимости от их участия или неучастия в конкретном вооруженном конфликте, гарантировать исполнение норм международного гуманитарного права по отношению к остальным сторонам Конвенций. Таким образом, на всех участников Женевских конвенций была возложена ответственность за соблюдение гуманитарных принципов международного сообщества. С толкованием «обязанности соблюдать и заставлять соблюдать» согласились Генеральная Ассамблея ООН, Совет Безопасности ООН и Международный Суд ООН. Эту формулу в настоящее время называют «ответственность за защиту» («responsibility to protect»). Государство, насколько хватает его влияния на другое государство, должно предпринять все, что в его силах, чтобы предупредить нарушение норм международного гуманитарного права в другом государстве. Исполняться эта обязанность, в зависимости от конкретной ситуации, может совместно с другими государствами. При этом, по мнению многих исследователей, данная обязанность государства не может являться основанием для гуманитарной интервенции без ее одобрения Советом Безопасности ООН [18, с. 17-18].

Обязанность «заставлять соблюдать» имеет центральное значение для решений Международного Суда, например, для вынесенного решения от 26 февраля 2007 г. по Боснии и Герцеговине («Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории»), касающегося случаев геноцида несербского населения. Решение по этому делу было основано на Конвенции о предупреждении преступления против геноцида и наказании за него (1948). Эта Конвенция направлена на привлечение к ответственности физических лиц, повинных в геноциде. Статья 1 Конвенции закрепляет: «Договаривающие стороны подтверждают, что геноцид независимо от того, совершается ли он в мирное или военное время, является преступлением, которое

нарушает нормы международного права и против которого Стороны обязуются принимать меры предупреждения и карать за его совершение». Установленная в статье «обязанность предупреждения» (duty to prevent) тесно связана с обязанностью каждого договаривающегося государства на своей территории уголовно преследовать физических лиц. Следовательно, «обязанность предупреждения» данной Конвенции нацелена на исполнение государством классических полицейских и уголовно-правовых функций и не является не связанной с территорией государства обязанностью «заставлять соблюдать», установленной в ст.1 Женевской конвенцией.

Связав положения Конвенции о предупреждении преступления геноцида и ответственности за него и положения ст.1 Женевских конвенций, Международный суд внес существенный вклад в понимание «обязанности заставлять соблюдать» и точнее сформулировал границы обязанностей.

Защита мирного населения (некомбатантов) во время вооруженных конфликтов, составляет, по нашему мнению, важный элемент содержания права на мир, предоставление им условий мирной жизни, минимизация разрушительных последствий войны для человека и его сообществ [19, с. 137-139].

Основы защиты гражданского населения в военных условиях, заботы о жертвах войны сформулированы в современную эпоху благодаря усилиям мировой общественности в специальных международно-правовых актах. На национальном уровне обозначенные проблемы в самом общем виде регулируются в конституциях, а основной спектр вопросов решается в законах, определяющих правовое положение гражданина и человека, гарантии их защиты в военных условиях.

Однако уже с древности и в средние века государства строили свои системы защиты на основе идей национальной безопасности и обязанности государства защищать собственный народ от вражеских нападений. В частности, в средневековом Китае Сунь-Цзы в Трактате о военном искусстве сформулировал задачу правительства и армии в том, чтобы защитить народ от войны [20].

В современный период все большее число государств непосредственно в специальных разделах конституций устанавливают институциональные основы национальной обороны и безопасности. Общая тенденция – расширение и усложнения институционального механизма обеспечения безопасности и порядка. Большинство стран в качестве основных органов и должностных лиц, ответственных за национальную оборону и безопасность, определяют глав государств и исполнительную власть, специализированные органы безопасности, военные суды (военные трибуналы), вооруженные силы, полицию (милицию) и другие структуры обеспечения национальной безопасности. Например, в соответствии со ст.ст.199–202 Конституции ЮАР Президент, Кабинет министров, Парламент и Службы Безопасности Республики (силы обороны, полиция и разведывательные силы) составляют систему национальной безопасности. Согласно положениям гл. 10 Конституции Гондураса в систему органов, обеспечивающих национальную оборону и общественную безопасность, относятся Президент Республики, Вооруженные силы Гондураса, Национальный Совет по обороне и безопасности, Колледж национальной обороны, Национальная полиция. В ст. 14 Конституции Омана определено, что институциональную структуру государства в сфере обеспечения обороны составляют глава государства, Совет Оборона, Вооруженные силы, полицейские и другие силы принуждения.

В институциональной системе некоторых государств уже на конституционном уровне предусматривается создание военных судов (военных трибуналов). Например, согласно ст.212 Конституции Португалии во время действия военного положения должны быть созданы военные трибуналы с компетенцией по рассмотрению вопросов исключительно военного характера. В соответствии со ст.117 Конституции Испании закон регулирует осуществление военного правосудия исключительно в военной области и в условиях осадного положения в соответствии с принципами Конституции.

Как правило, вопросы создания органов безопасности относятся к исключительному ведению государства. Никто, кроме государства, не может учреждать какие-либо институты или группировки военизированного характера. Закон регулирует военную службу, общую и частичную мобилизацию, права, обязанности и дисциплинарные нормы вооруженных сил, организации по национальной

безопасности. Имеются государства, которые специально оговаривают в своих конституциях особый порядок принятия законов, регулирующих вопросы безопасности, защиты суверенитета и территориальной целостности государств. Например, согласно ст.124 Конституции Словении вид, объем и организация защиты неприкосновенности и целостности территории государства регулируются законом, который принимается Государственным собранием большинством не менее двух третей голосов присутствующих депутатов. Надзор за выполнением задач обороны осуществляет Государственное собрание.

Многие современные конституции (особенно третьего и четвертого поколений) определяют конституционно-правовой статус вооруженных сил или сил национальной обороны. Цели создания армии (вооруженных сил, сил национальной обороны), закрепляемые в конституциях большинства современных государств, – обеспечение безопасности, защита суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ, установленного конституционного правопорядка а следовательно, – противодействие войне и защита мира. Так, согласно ст. 26, ч.1 Конституции Польши Вооруженные Силы этой страны служат охране независимости государства и неделимости его территории, обеспечению безопасности и нерушимости его границ. В соответствии со ст.45 Конституции Вьетнама долг Вооруженных сил – стоять на страже национальной независимости и суверенитета, единства государства и территориальной целостности, национальной безопасности и социального порядка, охранять социалистический режим и достижения революции Вьетнама. Конституция Анголы в ст.22 определяет, что данное государство учреждает Вооруженные силы, в функции которых входит защита Республики, ее территориальной целостности и безопасности. В соответствии со ст.92 Конституции Никарагуа Вооруженные силы страны предназначены для защиты суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики.

Некоторые государства подчеркивают нейтралитет вооруженных сил. Согласно ст. 12 Конституции Албании Вооруженные силы Республики сохраняют нейтралитет в разрешении политических вопросов и подвластны гражданскому контролю. В ст.151 Конституции Анголы закреплено, что Вооруженные силы страны должны быть нейтральными по отношению к политическим партиям и формироваться из граждан страны. С учетом этой позиции в конституциях провозглашаются недопустимость вхождения лиц, состоящих на профессиональной военной службе, в состав каких-либо политических партий и запрет осуществлять ими соответствующую политическую деятельность. Например, согласно § 40 гл. VI Конституции Венгрии лица, состоящие на профессиональной кадровой службе в вооруженных силах, полиции и службах гражданской национальной безопасности, не могут быть членами партии и не имеют права осуществлять политическую деятельность.

Весьма распространенным требованием является запрет создания каких-либо иных военных формирований, кроме вооруженных сил или сил национальной обороны. Так, согласно ст. 20 Конституции Македонии запрещаются военные или полувоенные объединения, которые не входят в Вооруженные силы Республики. В соответствии со ст.22 Конституции Йемена никакая организация или группа не может учреждать военные или провоенные организации и силы. Закон определяет условия службы, продвижения и дисциплины в Вооруженных силах. В ст. 199 Конституции ЮАР сказано, что Силы обороны являются единственной законной военной силой в Республике. Какие-либо другие, не установленные Конституцией службы безопасности, вооруженные (армейские) организации или службы могут быть учреждены на условиях национального законодательства. Никто не может осуществлять функции незаконной власти.

Все больше государств подчеркивают свою миротворческую природу в конституциях. К примеру, согласно ст.3 Конституции Хорватии 1990 г. миротворчество относится к высшим ценностям конституционного строя Республики. Согласно ст.3 Конституции Венесуэлы 1999 г. к числу важнейшей задачи государства относится построение справедливого и миролюбивого государства. В соответствии со ст.123 Конституции Словении 1990 г. в вопросах обеспечения своей безопасности государство исходит прежде всего из миролюбивой политики, а также культуры мира и ненасилия.

Миротворческая роль государств обозначается в их намерении защитить мир путем отказа от войны, в провозглашении территории страны зоной мира, в запрете размещения военных баз и использования государственной территории для военных целей других стран, производства и ввоза в страну оружия массового уничтожения; в приверженности принципу всеобщего и всеобъемлющего разоружения; в объявлении государства зоной, свободной от ядерного оружия, и др.

Принцип отказа от войны конституируется различными способами. В этом отношении выделяется Конституция Японии 1947 г., в ст. 9 которой провозглашается, что «японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации» и от угрозы применения вооруженной силы в международных спорах. В ней также закреплено обязательство Японии никогда впредь не создавать сухопутные, морские, военно-воздушные силы и другие средства войны. Конкретизирующая формулировка отказа от войны содержится в Конституции Кыргызстана (в ред. 2007 г.), в которой записано, что Республика не имеет целей экспансии, агрессии и территориальных притязаний, решаемых военной силой, отвергает милитаризацию государственной жизни, подчинение государства, его деятельности задачам ведения войны.

Некоторые современные государства стремятся провозгласить свои территории зоной мира, территорией, свободной от размещения военных баз других государств и военных блоков и т.п. Так, в ст. 13 Конституции Венесуэлы 1999 г. закреплено, что Венесуэльское географическое пространство является зоной мира. На ней запрещено размещать иностранные военные базы или учреждения, которые имеют какие-либо цели военного характера или намереваются их иметь. Конституция Ирана 1979 г. в ст.146 определяет, что размещение каких-либо иностранных военных баз в Иране, даже для мирных целей, запрещено. Согласно ст.4 Конституции Монголии 1992 г. размещение иностранных войск (военных групп) на территории страны или разрешение им пересекать государственные границы в целях прохода через территорию страны запрещается, если иное не разрешено законом. На территории Украины запрещается создание и функционирование каких-либо вооруженных формирований, не предусмотренных законом, не допускается размещение иностранных военных баз (ст.17 Конституции). В соответствии со ст. 17 Конституции Анголы 1992 г. данное государство не вступает в какие-либо военные организации и не разрешает размещение иностранных военных баз на своей территории.

Все большее число стран на конституционном уровне ставят цели разоружения, провозглашают себя зонами, свободными от ядерного оружия и ядерных испытаний. К примеру, в преамбуле Конституции Венесуэлы провозглашается принцип отказа от ядерного вооружения. В соответствии со ст.2 Конституции Филиппин данное государство, руководствуясь национальными интересами, принимает и проводит политику, соответствующую принципу свободы от ядерного оружия на ее территории. В ст.81 Конституции Колумбии 1991 г. закреплена норма о том, что производство, ввоз, владение и использование химического, биологического и ядерного оружия, а также ввоз на территорию государства ядерных и токсичных отходов запрещаются. При этом в ст.223 уточняется, что ввоз в Колумбию и производство оружия, предназначенного для ведения войны, боеприпасов и взрывчатых веществ, находятся в исключительной компетенции Правительства. Никто не может владеть таким оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами и носить их без разрешения компетентных органов власти.

Уникальна расширяющаяся практика конституционного провозглашения государствами принципа всеобщего и всеобъемлющего разоружения всех государств. Например, в ст.7 Конституции Португалии 1976 г. сказано, что государство выступает за всеобщее разоружение, одновременное и под соответствующим контролем, за роспуск военно-политических блоков с целью создания международного порядка, способного обеспечить мир и справедливость в отношениях между народами. Согласно ст.65 Конституции Мозамбика 1990 г. данная Республика придерживается принципа всеобщего и всеобъемлющего разоружения всех государств.

Поддержанию мира, его защите в немалой мере способствует признание государствами нейтралитета, создание движений неприсоединения и зон мира.

Государства, избирающие такой путь, уменьшают масштабность противостояния, развивают сферы и пространство мира и мирного сотрудничества.

Считается, что институт постоянного нейтралитета возник в международном праве в 1815 г. с принятием Декларации государств-участников Венского конгресса от 20 марта 1815 г., Акта Швейцарского Сейма о присоединении к указанной декларации от 27 мая 1815 г. и Парижской декларации от 20 ноября 1815 г. [21, с. 141-142] относительно постоянного нейтралитета Швейцарии и неприкосновенности ее территории. По состоянию на 2009 г. постоянно нейтральными государствами себя объявили: Швейцария (в соответствии с международными соглашениями и другими актами 1815 г.), Швеция (провозгласила в 1870 г.), Республика Сан-Марино (Договор с Италией от 31 марта 1939 г.), Австрия (Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии от 15 мая 1955 г., Федеральный конституционный закон о нейтралитете Австрии от 26 октября 1955 г.), Лаос (Декларация о нейтралитете Лаоса от 23 мая 1962 г.), Мальта (Декларация правительства Республики Мальта от 14 мая 1983 г.), Туркменистан (Резолюция ГА ООН от 12 декабря 1995 г. и Конституционный закон Туркменистана от 12 декабря 1995 г.), Камбоджа (Соглашение на Парижской конференции по Камбодже 23 октября 1991 г.), Молдова (ст.11 Конституции Молдовы).

Миротворческая природа и особый миротворческий статус государств раскрывается в текущем законодательстве и стратегических документах глав государств. В отличие от конституций, эти документы приспособляются к складывающейся в реальности политической конъюнктуре и могут даже менять идеологию, определяемую в конституциях. В то же время все большее число государств стремится официально заявлять и нормативно подкреплять свою миротворческую природу и миролюбивую политику. Эта тенденция имеет существенное значение для конституционно-правовой защиты мира.

Таким образом, право на войну в современный период предопределено правом на мир, оно имеет ограниченное действие и является не традиционным, а исключительным, чрезвычайным правом, ограничиваемым в международном и национальном праве. Современные потребности мира обуславливают, однако, необходимость дальнейшего развития правовых основ мира и ограничения войны, установления пределов распространения международных доктрин гуманитарной интервенции, ответственности за защиту (*responsibility to protect*) и других теорий, оправдывающих применение силы и вмешательство во внутренние дела государств.

Литература и примечания

1. Умнова И.А. Право на мир: вопросы теории и правового регулирования / Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия. М.: МО, 2004; Умнова И.А. Право мира. М.: «ЭКМО», 2010. С.137.
2. Умнова И.А. Право мира. М.: «ЭКМО», 2010.
3. Daniel Philpott Introduction: Searching for Strategy in an Age of Peacebuilding / Strategies of peace: Transforming conflict in a violent world / Ed.by Philpott D., Powers G.F. Oxford etc.: Oxford univ. press, 2010.
4. John Paul Lederach and Scott Appleby Strategic Peacebuilding: An Overview / Strategies of peace: Transforming conflict in a violent world / eds. by Daniel Philpott and Gerard F. Powers. Oxford University Press, 2010.
5. Гроций Г. О праве войны и мира: Три книги: кн. 1 / Гроций Г.; Пер. с лат. Саккетти А.Л., вступ. ст. Денисов А.И.; Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. М.: Минюстиздат, 1948.
6. Более подробно см. об этом Умнова И.А. Право мира: философское и юридическое измерения. М.: ИНИОН РАН, 2011.
7. Шармазанашвили Г.В. Право мира. Тбилиси: «Заря Востока», 1961; Он же. От права войны к праву мира. М.: «Международные отношения», 1967.
8. Шармазанашвили Г.В. От права войны к праву мира.
9. Гуго Гроций О праве войны и мира. Кн.1, М.: Минюстиздат., 1948.
10. Умнова И.А. Право мира.

11. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991.
12. The humanization of international law. Leiden; Boston: Nijhoff, 2006. XIII.
13. International human rights and humanitarian law: Treaties, cases, analysis / Martin F.F., Schaubly S.J., Wilson R.J., Simon J.S., Tushnet M.V. Cambridge; N.Y.: Cambridge univ. press, 2006. XXXII.
14. Текст Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.
15. Международное право. Учебник. М.:МО, Юрайт, 2007.
16. Хенкертс Ж-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Нормы // URL: <http://www.icrc.org/Web/rus>
17. Hollis D. The empire strikes back – Debating of the customary laws of war // ГКДЖ <http://www.opinionjuris.org/posts/1178652249.shtml>
18. Гиряева В.Н. Реферативный обзор статьи Ренсманн Т. Гуманизация международного права через jus in bello – от оговорки Мартенса до «responsibility to protect» // Международное гуманитарное право и новые вызовы мировому порядку. М., 2009.
19. Умнова И.А. Право мира. М.: «ЭКСМО», 2010.
20. Цит. по Конрад Н.И. Избранные труды. Синология. М., 1977.
21. Акт относительно признания и гарантии постоянного нейтралитета Швейцарии и неприкосновенности ее территории, от 8 (20) ноября 1815 г. // Действующее международное право. В 3 томах / Составитель Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М., 1996. Т.1.

ТЕОРИЯ И СОЦИОЛОГИЯ КОНСТИТУЦИИ

УДК 342

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НАСЕЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2013 г. Ю.О. Фроленков

*Российская академия правосудия
117418, г. Москва,
Новочерёмушкинская, 69, корп. «а»*

*Russian Academy of Justice
69 Corps "A", Novocheremushkinskaya st.,
Moscow, 117418*

Автор анализирует роль Конституционного Суда РФ в защите конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления, выявляет ключевые правовые позиции в определении элементов конституционно-правового статуса населения, вносит предложения по устранению противоречий между некоторыми правовыми позициями в данных вопросах.

Ключевые слова: *население, местное самоуправление, конституционно-правовой статус, правовые позиции Конституционного Суда РФ.*

The author analyzes the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in protection of the constitutional legal status of the population as a subject of local self-government, deals with the key legal positions in determination of the elements of constitutional legal status of the population, gives the propositions on eliminating contradictions between some legal positions concerning these issues.

Keywords: *population, local self-government, constitutional legal status, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

В Российской Федерации существенную роль в защите конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления играет Конституционный Суд РФ. Это проявляется в порядке реализации полномочий по осуществлению абстрактного и конкретного конституционного нормоконтроля, а также толкования положений Конституции Российской Федерации.

Как отмечает Н.С. Бондарь, судебный конституционный контроль является важным средством реализации конституционной доктрины демократического развития российской государственности и одновременно универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов в системе властеотношений [1].

Применительно к местному самоуправлению Конституционный Суд РФ как орган конституционного правосудия (контроля) обладает специфическим инструментом перевода конституционной модели местного самоуправления на уровень конкретных нормативно обязывающих предписаний, в результате чего становится возможным его активное участие в функциональной и даже в какой-то степени в политико-правовой трактовке муниципально-правовой действительности. Это становится, в свою очередь, основой для оценки отдельных норм и институтов муниципального права с точки зрения их соответствия сформулированным в Конституции РФ идеалам демократического, правового государства [2].

По оценкам конституционалистов в сложные периоды реформирования местного самоуправления именно Конституционный Суд РФ неоднократно брал на себя функции главного защитника, а в чем-то, пожалуй, и последнего оплота сохранения и развития местного самоуправления в России в соответствии с конституционными принципами его самостоятельности, полноты прав по решению вопросов местного значения [3, с. 5].

Наряду с решением общих вопросов защиты местного самоуправления как института публичной власти Конституционный Суд РФ рассматривал немало аспектов специального характера, так или иначе направленных на выделение особой природы местного самоуправления. Не случайно по мнению Т.С. Масловской и В.Д. Плесовской в национальных конкретно-исторических правовых условиях взаимосвязи между конституционным правосудием и местным самоуправлением являются не типовыми, а особыми, специфическими. В сущности, конституционное правосудие и местное самоуправление как важнейшие государственно-правовые институты в России представляют собой итог одной конституционно-правовой реформы конца прошлого века, в результате которой местное самоуправление было выведено из-под постоянной «опеки» исполнительно-распорядительных органов, а конституционная юстиция оформилась в органы защиты конституционного строя и, как следствие, названные институты с момента своего учреждения находятся в тесной органической связи [4, с. 133].

Оценивая вклад Конституционного Суда РФ в защиту местного самоуправления, важно отметить, что доля постановлений по вопросам местного самоуправления в общей массе дел, прошедших стадию публичных слушаний, составляет 12%, т.е. каждое 12-е постановление Конституционного Суда РФ (по состоянию на 1 января 2011 г. их принято 280) посвящено проблемам местного самоуправления. Еще выше процент определений, затрагивающих вопросы местного самоуправления. В абсолютных цифрах только за 2010 г. количество определений, напрямую касающихся вопросов муниципально-правовой проблематики, превышает 130 [5].

«Востребованность Конституционного Суда РФ, – по мнению Т.Г. Морщаковой, – проявляется как в значительном количестве обращений в Конституционный Суд РФ по вопросам местного самоуправления – они составляют почти треть от всех, касающихся организации публичной власти, включая наряду с муниципальной также законодательную, исполнительную и судебную, так и в существенном, развивающемся и достаточно кардинальном характере правовых позиций, сформулированных в решениях Конституционного Суда РФ» [6, с. 4].

Наибольшее число решений Конституционного Суда РФ связаны с проверкой конституционности положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предметом конституционного контроля являлись и другие федеральные законы, затрагивающие вопросы местного самоуправления: Федеральные законы от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы» (ныне утратил силу), от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др. Конституционный Суд РФ проверяет также конституционность конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области местного самоуправления.

Перечень нормативных правовых актов, попадающих в сферу конституционной оценки по индивидуальным жалобам граждан или запросам судов, носит ограничительный характер, в том числе в соотношении с актами, обжалуемыми в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции РФ в порядке абстрактного нормоконтроля. Из этого исходит в своей практической деятельности и Конституционный Суд РФ. Например, Конституционный Суд РФ не уполномочен проверять конституционность уставов муниципальных образований, в связи с чем при поступлении обращений об оспаривании положений соответствующих нормативных актов Суд принимает «отказные» определения [7].

В процессе вынесения решений Конституционный Суд РФ сформулировал немало правовых позиций, в той или иной мере касающихся конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления. Их можно систематизировать на следующие группы:

- о понимании местного самоуправления как вида публичной власти;
- трактующие понятие и смысл общих принципов местного самоуправления;
- определяющие смысл и содержание конкретных принципов местного самоуправления;

- определяющие понятие и природу населения как местного сообщества, раскрывающие права населения и формы их реализации;
- конкретизирующие содержание гарантий конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления.

По мнению отечественных исследований, фактически именно Конституционным Судом РФ сформировано понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле [8, с. 661].

Местное самоуправление как особая форма публичной власти или муниципальная власть – особая, уникальная форма организации публичной власти как власти населения, проживающего на территории муниципального образования; она составляет одну из основ конституционного строя России, является обязательной на всей территории России, хотя и не относится к государственной власти. Но, будучи самостоятельной, весьма специфичной формой осуществления публичной власти, она не относится и к власти общественной, что вытекает в том числе из решений Конституционного Суда РФ.

Сформулированное в Федеральном законе № 131-ФЗ определение местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в законодательно установленных пределах самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 2 ст. 1), в полной мере соответствует выявленной Конституционным Судом РФ конституционной природе местного самоуправления как института и уровня публичной власти, института гражданского общества и одновременно конституционного права человека и гражданина.

Конституционный Суд РФ исходит из того, что местное самоуправление признается и гарантируется в качестве одной из основ конституционного строя России, является необходимой формой осуществления власти народа и территориальной самоорганизацией местного сообщества; определяет субъективные права граждан, обеспечивая их участие в самостоятельном решении вопросов местного значения (абз. 1 п. 3 мотив. части Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П; абз. 1 п. 2 мотив. части Определения Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П.).

Определяя конституционно-правовой статус населения и его публичных представителей, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что органы местного самоуправления *действуют в интересах населения муниципального образования* (курсив выделен автором статьи) *и одновременно осуществляют конституционные функции государства* (абз. 3 п. 2 мотив. части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 435-О-О).

Важное значение для понимания местного самоуправления как вида публичной власти имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ о том, что законодательное регулирование, предусматривающее реализацию местного самоуправления на основе сочетания государственных и общественных начал, не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения (абз. 7 п. 3 мотив. части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. № 236-О).

Категория «публичная власть», не имеющая формально-юридического закрепления, была определена в решениях Конституционного Суда РФ в качестве родового понятия по отношению ко всем территориальным уровням организации населения в Российской Федерации [9].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П отмечено, что само по себе *местное самоуправление, будучи уровнем публичной власти, одновременно является формой территориальной самоорганизации населения* (курсив выделен автором статьи) [10].

Понимание местного самоуправления как особой формы публичной власти находит подтверждение в правовых позициях Конституционного Суда РФ, прежде всего в Постановлениях от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П и в особенности в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

Так, в процессе рассмотрения дела о проверке конституционности отдельных статей Конституции Республики Коми от 17 февраля 1994 г. и Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» (Постановление от 15 января 1998 г.) Конституционному Суду пришлось, в частности, исследовать вопрос о том, какими органами – государственной власти или местного самоуправления – являются представительные и исполнительные органы, указанные в Конституции Республики Коми в качестве местных органов. Для решения этого вопроса важно было установить критерии, которые позволили бы отнести соответствующие органы к муниципальным или государственным. Решение вопроса об отнесении представительных и исполнительных органов, указанных в Конституции Республики Коми, к органам государственной власти или к органам местного самоуправления предполагало необходимость преодоления формально-юридических оценок местного самоуправления. Необходим был анализ, прежде всего, сущностной природы местной власти, а уже на этой основе – их юридических характеристик. Очевидно, что в этом случае определяющее значение имеет не формальный критерий отнесения местного органа к определенному виду публичной власти, а его фактические, прежде всего компетенционные характеристики в сочетании с оценкой реальных возможностей населения самостоятельно решать вопросы местного значения.

Данный подход получает подтверждение и в решениях Конституционного Суда РФ. Наиболее полно он выражен в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, в котором Суд сформулировал следующую правовую позицию. Из ст. 3 (ч. 2) и 12 Конституции РФ следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу ст. 32 (ч. 2), 130 - 132 Конституции РФ граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования [11]. Одновременно субъективно-личностные начала местного самоуправления как одного из правомочий в составе правового статуса гражданина неоднократно учитывались Конституционным Судом РФ как критерий и конституционно-нормативная основа для проверки законодательного регулирования муниципальных институтов [12].

В Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П Конституционный Суд РФ указал, что понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ *формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливающей необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства* (курсив выделен автором статьи), связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований (абз. 3 п. 2 мотив. части). Соответственно конституционные цели Российской Федерации как социального государства (ч. 1 ст. 7 Конституции) являются императивом в том числе для местного самоуправления, которое в пределах своих полномочий во взаимодействии с органами государственной власти обеспечивает проведение политики, направленной на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека [13]. Эти подходы получили развитие в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 года № 22-П и от 29 марта 2011 года № 2-П, из которых вытекает понимание местного самоуправления как своего рода «сервисной» публичной власти.

Нельзя сказать, однако, что Конституционный Суд РФ последователен в данной правовой позиции. В частности, в Постановлении от 16 мая 2000 г. № 8-П [14], анализируя проблему конституционности исключения из конкурной массы в рамках

процедуры банкротства объектов, необходимых для жизнеобеспечения населения, и их передачи муниципальным образованиям, Конституционный Суд РФ заключил, что подобное решение законодателя не противоречит конституционным принципам и нормам, поскольку, в частности, направлено на реализацию и распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства. Таким образом, по данному вопросу наблюдается изменение правовой позиции Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал дела, непосредственно связанные с необходимостью толкования понятия *общих принципов местного самоуправления*, с уяснением содержания конституционных норм о местном самоуправлении и норм федерального законодательства [15].

Необходимость официального определения содержания понятия «общие принципы местного самоуправления» сложилась вскоре после принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако Конституционный Суд РФ и в процессе рассмотрения дела о проверке конституционности положений п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.) [16] не дал разъяснения понятия «общие принципы», а ограничился лишь указанием на то, что они определены в Конституции РФ и Федеральном законе от 28 августа 1995 года. В своем особом мнении судья Конституционного Суда Э.М. Аметистов отметил, что для решения вопросов, поставленных заявителями перед Конституционным Судом по данному делу, следует прежде всего определить содержание и пределы понятия «общие принципы организации системы органов местного самоуправления». Автор особого мнения не согласился с тем, как в Постановлении Конституционного Суда РФ дается толкование п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ об «установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Из Постановления Конституционного Суда РФ следовало, что Суд толковал указанный пункт ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в том смысле, что слова «системы органов» относятся только к органам государственной власти. Э.М. Аметистов понимал эту формулировку, в том числе как «общие принципы организации системы органов местного самоуправления».

В юридической литературе обоснованно отмечается, что толкование, данное Конституционным Судом РФ, не вытекает из содержания этого пункта и объективно сужает сферу действия общих принципов. Очевидно, понятия «общие принципы организации местного самоуправления» и «общие принципы организации системы органов местного самоуправления» не тождественны. Система органов местного самоуправления не исчерпывает проблему организации местного самоуправления, поскольку требуется еще законодательное закрепление функций государственных органов в отношении местного самоуправления и его территориальной организации, закрепление государственных гарантий и финансово-экономических условий местного самоуправления и др. [17, с. 152-153].

Трактовка общих принципов организации местного самоуправления могла быть осуществлена Конституционным Судом РФ и по делу, касающемуся проверки конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [18]. Закон предусматривал принципиальные изменения в действующей системе территориальной организации местного самоуправления Республики. Конституционный Суд РФ признал не соответствующим ст. 12 и ст. 130 Конституции РФ ряд положений этого Закона. Одновременно было подтверждено, что Закон Удмуртской Республики вступил в противоречие с положениями ст. 12 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», анализ которых показал, что они имеют характер общих принципов организации местного самоуправления. Свою позицию по данному вопросу в особом мнении выразил судья Конституционного Суда Г.А. Гаджиев [19, с. 53-55].

В практике Конституционного Суда РФ получили отражение и обоснование по смыслу и содержанию *важнейшие конституционные принципы и институты местного*

самоуправления, среди которых принципы самостоятельности местного самоуправления [20], законности [21] и его подконтрольности государству [22]; институты правовой [23], территориальной [24], организационной [25] и финансово-экономической [26] основы местного самоуправления. В значительной мере сформулированные в соответствующих решениях Конституционного Суда РФ правовые позиции и подходы были восприняты федеральным законодателем в процессе реформирования местного самоуправления.

Так, Конституционный Суд РФ неоднократно брал на себя функции главного защитника сохранения и развития местного самоуправления в России в соответствии с конституционными принципами его самостоятельности, полноты прав по решению вопросов местного значения.

В ряде решений Конституционного Суда было сформулировано конституционно-правовое понимание содержания и пределов самостоятельности местного самоуправления. Суд пришел к выводу, что самостоятельность местного самоуправления не может рассматриваться как абсолютная; она определяется пределами, установленными Конституцией РФ и действующим законодательством (абз. 2 п. 2 мотив. части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П; абз. 3 п. 2 мотив. части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П).

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения [27];

Основой методологического подхода Конституционного Суда РФ к разрешению соответствующих вопросов явился принцип баланса централизации и децентрализации, требующий установления для каждой сферы общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования.

Особое значение для понимания конституционно-правового статуса населения имели разъяснения Конституционного Суда РФ *по понятию, природе, правам населения как местного сообщества и форм их реализации*. Эти вопросы оказались одними из наиболее востребованных конституционно-правовых проблем, нуждающихся в разъяснениях Конституционного Суда РФ.

Категория населения как муниципального сообщества и субъекта публичной власти получила признание в решениях Конституционного Суда Российской Федерации [28].

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования (постановления от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 29 марта 2011 г. № 2-П, определения от 10 апреля 2002 года № 92-О, от 6 марта 2008 года № 214-О-П и др.).

В постановлениях от 2 апреля 2002 г. № 7-П (п. 3 мотивировочной части) и от 11 ноября 2003 г. № 16-П (п. 2 мотивировочной части) [29] основные характеристики местного самоуправления раскрываются на основе его понимания как «признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения», что, соответственно, «обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества» [30].

Как указывается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П, само понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению.

Одним из принципиальных вопросов конституционно-правового статуса населения является определенность в правах коллективных и индивидуальных субъектов права на осуществление местного самоуправления. На практике возник

вопрос о том, кого относить к лицам, обладающим правом на участие в осуществлении местного самоуправления. Преобладающей точкой зрения являлось отнесение к таковым лиц, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования и имеющих соответствующую регистрацию. Неопределенность в этом отношении устранила правовая позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в Определениях от 6 ноября 1998 г. № 151-О и от 27 мая 2004 г. № 180-О. Суд определил, что именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность как члена муниципального сообщества к вопросам местного значения.

Среди прав населения особый резонанс вызвала конституционно-правовая оценка Конституционным Судом РФ *права населения на муниципальные выборы* в части подтверждения возможности введения пропорциональной системы выборов на уровне муниципальных образований. Как уже было отмечено ранее, применение полностью пропорциональной системы на выборах Хомутининского сельского совета (Увельский район Челябинской области, 1286 избирателей, 10 депутатов) вызвало большой резонанс.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П по жалобам Уполномоченного по правам человека в РФ и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана признал положения федерального и челябинского областного законов, допускающие применение на муниципальных выборах полностью пропорциональной системы, не соответствующими Конституции РФ «в той мере, в какой этими положениями... не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов». Таким образом, Конституционный Суд РФ, по сути, оставил открытым вопрос о конституционности использования полностью пропорциональной системы на выборах представительных органов иных муниципальных образований. Данное решение Конституционного Суда РФ было подвергнуто справедливой критике со стороны ученых [31].

Необходимо отметить, что в определенной мере критикуемое решение Конституционного Суда РФ имело и позитивное значение. В своем Постановлении от 7 июля 2011 г. Суд обязал федерального законодателя установить критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений, исходя из числа распределяемых мандатов. Однако, как отмечено, в частности, А.Е. Любаревым, такие критерии должны быть увязаны с методикой распределения мандатов. И это обстоятельство также должно быть учтено федеральным законодателем [32].

Отечественными исследователями отмечено, что в числе негативных последствий внедрения пропорциональной избирательной системы в муниципальных районах можно прогнозировать замену муниципальных выборов как способа формирования представительного органа на другой, менее демократичный вариант [33, с. 25]. В соответствии с п.1 ч.4 ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ допустимо формирование представительных органов муниципальных районов из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Данная норма противоречит ч.2 ст.3 Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающей, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. В предусматриваемом Федеральным законом случае отсутствует возможность прямого голосования за депутатов районного представительного органа. Хотя на практике такой вариант не получил широкого распространения, однако в потенциале данная норма содержит угрозу праву населения на выборы органов местного самоуправления.

Несмотря на очевидное противоречие, Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П положение пункта 1 части 4 статьи 35 признано не противоречащим Конституции РФ.

Заявитель по настоящему делу – гражданин Н.М. Савостьянов оспаривал конституционность положений п.1 части 4 и часть 5 ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ, которыми предусматривается возможность формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав данного муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых ими из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства (п.1 части 4), и устанавливается порядок перехода к указанному способу формирования представительного органа муниципального района (часть 5).

Представительными органами всех поселений, входящих в состав Наро-Фоминского муниципального района Московской области, была поддержана инициатива Совета депутатов сельского поселения Веселевское об изменении способа формирования Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области и переходе от избрания его депутатов путем муниципальных выборов к формированию из глав поселений, входящих в состав данного муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, в связи с чем решением от 8 октября 2009 года Совет депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области четвертого созыва досрочно прекратил свои полномочия путем самороспуска.

Отказывая гражданину Н.М. Савостьянову, проживающему в городе Наро-Фоминске, в удовлетворении требования о признании незаконным пункта 3 решения Совета депутатов сельского поселения Веселевское Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 14 апреля 2009 года, которым была оформлена указанная инициатива, Наро-Фоминский городской суд Московской области в решении от 28 октября 2009 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 25 декабря 2009 года, исходил из того, что в соответствии с действующим законодательством представительный орган сельского поселения был вправе выступить с такой инициативой и оформить ее своим решением, которое не может рассматриваться как нарушающее права и законные интересы заявителя, поскольку он не является жителем данного сельского поселения и свои права на местное самоуправление, право избирать и быть избранным может реализовать в муниципальном образовании по месту регистрации – в городе Наро-Фоминске. Решением Московского областного суда от 10 декабря 2009 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2010 года, Н.М. Савостьянову также было отказано в удовлетворении требований о защите избирательных прав и назначении выборов представительного органа Наро-Фоминского муниципального района Московской области.

Рассмотрев жалобу Н.М. Савостьянова, Конституционный Суд РФ постановил признать положения пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

По данному постановлению имеются особые мнения судей. В своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев указал, что считает названные положения не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее

статьям 3, 32 (части 1 и 2), 130 и 131 (часть 1). В обоснование своей позиции он указал, что народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства как такового. Отсюда с очевидностью следует, что отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства. Эти требования распространяются в полной мере и на формирование представительных органов муниципального района, поскольку отчуждение населения поселений от осознанного формирования представительного органа муниципального района посредством выборов ведет к нарушению конституционного принципа народовластия.

Будучи также несогласным с решением Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев отметил, что характеристика выборов – являются ли они всеобщими, прямыми, свободными – является безусловным предметом конституционно-правового регулирования и не может зависеть от усмотрения федерального законодателя. Между тем оспоренная заявителем норма основывается на противоречащей Конституции Российской Федерации идее о том, что муниципальные поселенческие и муниципальные территориальные (районные) образования – это разные муниципальные образования, и в силу этого представительные органы могут быть сформированы (а не выбраны) путем избирательных процедур, не основанных на принципах прямого, равного, всеобщего избирательного права.

Исходя из вытекающего из конституционного принципа самостоятельности и равенства муниципальных образований, в муниципальном районе должны избираться (а не формироваться) представительные органы на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права. Только такой подход, как отмечает Г.А. Гаджиев, совместим с требованиями Европейской Хартии местного самоуправления, которая предусматривает, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (часть 2 статьи 3).

Как известно, еще ранее Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 года № 14-П сформировал правовую позицию, в соответствии с которой муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства должны пользоваться одними и теми же конституционными правами и гарантиями.

Специальным предметом конституционно-судебных оценок явилось также *право на отзыв выборного лица муниципального образования*. Оно получило обоснование в ряде решений Конституционного Суда РФ [34] еще до подробной регламентации данного права в ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, природа института отзыва глав муниципальных образований не вполне тождественна институту отзыва выборных должностных лиц государственной власти, чем объясняются правовые позиции Конституционного Суда в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П, отличающиеся от правовых позиций Постановления от 7 июня 2000 г. № 10-П [35] в части, касающейся оценки конституционности положений Конституции Республики Алтай от 10 марта 1995 г. и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о досрочном отзыве глав администраций субъектов РФ.

Среди форм реализации прав населения предметом конституционной судебной оценки стал институт публичных слушаний. В Определении Конституционного Суда от 15 июля 2010 года № 931-О-О сформулировано конституционное понимание института публичных слушаний как публично-правового института, призванного обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования (абз. 2 п. 1 мотив. части). Согласно этому решению публичные слушания, не относясь к формам осуществления власти населением, тем не менее предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое публично-властное решение, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к

определенным организациям и объединениям; их конечной целью является выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно процесс принятия решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона.

Существенное внимание Конституционный Суд РФ уделил *праву на территориальную самоорганизацию*. В определении Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2001 г. № 241-О отмечено, что если исходить из понимания местного самоуправления в качестве интегрального единства институтов прав граждан и институтов публичной власти, внутригородские территории могут рассматриваться в качестве формы внутримunicipальной самоорганизации населения муниципального образования. Соответственно, на внутригородских территориях, в частности, городов федерального значения, как это вытекает из ряда решений Конституционного Суда РФ, не обязательно должны создаваться самостоятельные муниципальные образования. Аналогичные правовые позиции были сформулированы Конституционным Судом РФ в ряде других решений (определения Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2000 г. № 97-О; от 5 июля 2001 г. № 133-О; от 5 июня 2003 г. № 274-О; от 27 мая 2004 г. № 176-О; от 8 июня 2004 г. № 216-О; от 9 июня 2004 г. № 231-О).

Федеральный закон № 131-ФЗ допускает установление границ муниципального образования по инициативе населения, которая может выражаться в формах непосредственной демократии (референдум, народная правотворческая инициатива, обращения граждан (ст. 12, 22, 26, 32, 33)).

В рамках соответствующей процедуры населением может быть инициирован и вопрос о наделении той или иной территории статусом муниципального образования. Такая правовая позиция фактически положена в основу Определения Конституционного Суда РФ от 22 октября 1999 г. № 174-О [36]. Положения части 4 статьи 12 в соответствии с конституционно-правовым смыслом, выявленным в Определении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, предполагают учет мнения населения при соответствующем изменении границ муниципальных районов и поселений, что должно осуществляться в порядке, устанавливаемом в законах субъектов РФ, уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нуждается в особом рассмотрении.

В своей жалобе в Конституционный Суд РФ гражданин А.В. Севашев оспаривает конституционность ч.4 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Как следует из жалобы и приложенных к ней материалов, 5 октября 2005 года между мэром муниципального образования «Город Новошахтинск» и главой администрации муниципального образования «Красносулинский район» было заключено соглашение о передаче земельного участка площадью 1315 га муниципального образования «Город Новошахтинск» муниципальному образованию «Красносулинский район». 6 октября 2005 года данное соглашение было утверждено на внеочередном заседании Новошахтинской городской Думы, которая одновременно обратилась в Законодательное Собрание Ростовской области с ходатайством об установлении новых границ соответствующих муниципальных образований. Законом Ростовской области от 13 декабря 2005 года № 407-ЗС «О внесении изменений в областные законы «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования «Красносулинский район» и муниципальных образований в его составе» и «Об установлении границы и наделении статусом городского округа

муниципального образования «Город Новошахтинск» границы названных муниципальных образований были изменены.

Новошахтинский городской суд Ростовской области решением от 11 января 2007 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 28 февраля 2007 года, отказал гражданину А.В. Севашеву в удовлетворении заявленных им требований о признании незаконными решения Новошахтинской городской Думы, действий и бездействия органов местного самоуправления и должностных лиц.

По мнению заявителя, норма части 4 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ, которой руководствовались судебные органы, предполагает возможность отчуждения части территории муниципального образования по решению его представительного органа фактически без учета мнения населения и вопреки интересам местного сообщества, что противоречит статье 131 (часть 2) Конституции РФ. В обоснование своей позиции заявитель указал, в частности, на то обстоятельство, что произведенное территориальное изменение существенным образом повлияло на состав материально-финансовой базы города Новошахтинска и тем самым привело к ущемлению социально-экономических прав как его самого, так и иных жителей Новошахтинска.

Раскрывая содержание конституционных основ гарантирования самостоятельности местного самоуправления, в том числе при проведении муниципально-территориальных изменений, Конституционный Суд Российской Федерации в ряде решений (Постановления от 24 января 1997 года № 1-П, от 16 октября 1997 года № 14-П, от 3 ноября 1997 года № 15-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П, определения от 13 июля 2000 года № 195-О, от 10 июля 2003 года № 289-О, от 3 апреля 2007 года № 171-О-П и др.) уже сформулировал определенные правовые позиции.

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к элементам конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него.

Учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу ст. 130 (ч. 2) Конституции РФ, является референдум; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом РФ конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции РФ.

Таким образом, конституционное регулирование местного самоуправления, в том числе в его нормативно-доктринальной интерпретации, содержащейся в решениях Конституционного Суда, предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия проведения муниципально-территориальных изменений независимо от их характера, сужения либо, напротив, расширения пространственной сферы реализации права на местное самоуправление, а также конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений.

Вместе с тем, как считает Конституционный Суд РФ, Конституция РФ непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено

мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, что предполагает необходимость законодательного регулирования порядка реализации нормативного предписания ее ст. 131 (ч. 2) в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Осуществляя свои регулятивные полномочия в указанной сфере, законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, в частности, он вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Однако при этом законодатель не может действовать произвольно и связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципальных образований. Он должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, требуют непосредственного его волеизъявления. Иное означало бы, что местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ).

В защиту Федерального закона № 131-ФЗ Конституционный Суд РФ отметил, что учитывая конституционно-правовые характеристики природы представительного органа муниципального образования, федеральный законодатель был вправе наделить его полномочием выступать от имени населения, в том числе при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, напрямую не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования.

Указание федерального законодателя на использование при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, не влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, формы представительной муниципальной демократии не исключает необходимость с учетом вытекающего из конституционных принципов народовластия требования согласованного функционирования институтов представительной и непосредственной демократии – правового гарантирования населению как первичному субъекту местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования. Такой механизм, как определил Конституционный Суд РФ, должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением, а следовательно, предполагает, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу. При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, включая публичные слушания или опрос граждан.

Применительно к делу заявителя, пояснил Конституционный Суд РФ, норма ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ как норма-принцип должна оцениваться, в том числе, с учетом действовавших на момент принятия решения об изменении границ города Новошахтинска положений законодательства Ростовской области, включая Устав Ростовской области и Закон Ростовской области «О местном самоуправлении в Ростовской области», а также устава и иных нормативных правовых актов города Новошахтинска, регулирующих вопросы изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Само же по себе отсутствие конкретного

механизма выявления мнения населения при изменении границ муниципальных образований в содержании ч. 4 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ не может рассматриваться как влекущее нарушение конституционных прав и свобод граждан, включая заявителя.

Вместе с тем установление того, были ли жители города Новошахтинска своевременно проинформированы об изменении его границ и располагали ли они реальной возможностью довести до сведения Новошахтинской городской Думы свое мнение по поводу соответствующих территориальных изменений, равно как и проверка законности принятого Новошахтинской городской Думой на внеочередном заседании решения о передаче муниципальному образованию «Красносулинский район» земельного участка площадью 1315 га не относятся к компетенции Конституционного Суда РФ и могут быть осуществлены судами общей юрисдикции в установленном порядке.

Таким образом, определил Конституционный Суд РФ, положение ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает изменение границ муниципальных районов и поселений с учетом мнения населения, выраженного представительными органами этих муниципальных образований, в тех случаях, когда оно не влечет за собой упразднение, преобразование или изменение территориальной принадлежности существенной части территории населенных пунктов или поселений, которые выступают объектом территориальных изменений, при том что мнение населения в отношении соответствующих территориальных изменений должно выявляться в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и конкретизирующими их нормами законодательства субъектов Российской Федерации, уставов и иных нормативных правовых актов муниципальных образований.

Исходя из изложенного Конституционный Суд РФ определил, что ч.4 ст.12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в системе действующего правового регулирования предполагает учет мнения населения при соответствующем изменении границ муниципальных районов и поселений, что должно осуществляться в порядке, устанавливаемом в конкретизирующих содержащуюся в ней норму законах субъектов Российской Федерации, уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

Принципиальное значение имели правовые позиции Конституционного Суда РФ *по вопросам общественного территориального самоуправления.*

Так, из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П, следует, что население муниципального образования как субъект права на самостоятельное осуществление муниципальной власти (ч. 2 ст. 3; ст. 12 и ч. 2 ст. 130 Конституции РФ) вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ), в различных, не противоречащих закону формах. Одной из таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных гл. IV Федерального закона № 131-ФЗ, является территориальное общественное самоуправление, порядок организации и осуществления которого определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (п. 1 ст. 27). При этом в силу ст. 71 (п. «в») Конституции РФ и ст. 55 (ч. 3), согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом, недопустимо установление законами субъектов РФ иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод, субъект РФ вправе принимать законы о территориальном общественном самоуправлении, но не вправе создавать препятствия для его осуществления. Требование о недопустимости ограничительного регулирования территориального общественного самоуправления распространяется и на нормативные акты самих муниципальных образований, в том числе регулирующие порядок организации и осуществления территориального

общественного самоуправления. Поэтому позитивной представляется практика тех субъектов РФ, в которых законодательные акты о территориальном общественном самоуправлении не отменены и сохраняют действие (Республика Адыгея, Воронежская, Ивановская, Новгородская, Орловская и Рязанская области) [37].

Определенный круг решений Конституционного Суда РФ в той или иной мере касается материально-финансовых гарантий местного самоуправления. В этом вопросе Конституционный Суд РФ проявляет последовательность. Это хорошо видно на примере Постановления от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита». Конституционный Суд РФ признал положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, относящее к вопросам местного значения городского округа организацию в границах городского округа теплоснабжения населения, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, в той мере, в какой оно в системе действующего правового регулирования служит нормативно-правовым основанием для возложения на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов, обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, при отсутствии принятого в установленном федеральным законом порядке закона субъекта РФ, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств. Эти и целый ряд других решений Конституционного Суда РФ направлены на защиту законных социально-экономических интересов населения. Например, ранее вопрос о возможности отмены либо снижения органами публичной власти уровня мер социальной поддержки, предоставляемых медицинским работникам муниципальных учреждений здравоохранения, работающим и проживающим в сельской местности и поселках городского типа, нашел разрешение в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 15 мая 2006 года № 5-П; определения от 12 июля 2006 года № 375-О; от 1 марта 2007 года № 129-О-П; от 7 февраля 2008 года № 383-О-П и др.), сохраняющих свою силу.

Оценивая в целом роль Конституционного Суда РФ на современном этапе в защите конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления, необходимо отметить, что общей тенденцией является укрепление его правовыми позициями конституционно-правового статуса населения как субъекта местного самоуправления (подчеркивание природы населения как местного сообщества, подтверждение широких возможностей по реализации права на отзыв, уточнение конституционной природы права на общественное самоуправление и др.). Защищая права населения как субъекта местного самоуправления, Конституционный Суд РФ в целом исходит из доктрины учета публичных интересов населения при регулировании порядка реализации прав отдельных физических и юридических лиц. Публичные интересы населения, по сути, признаются конституционной ценностью, выступающей основой и пределом деятельности различных субъектов права на уровне муниципального образования.

Между тем в решениях Конституционного Суда РФ наблюдается, на наш взгляд, неоправданная осторожность в оценке общей тенденции законодательного сужения демократических форм как инструментов защиты интересов населения. Это проявляется, в частности, в подтверждении Конституционным Судом РФ конституционности сложившихся правовых условий учета мнения населения при изменении границ муниципальных образований, универсализации пропорциональной системы и распространении ее на низовой уровень местного самоуправления и др. Думается, что Конституционный Суд РФ в этом направлении своими решениями мог бы сыграть роль сдерживающего фактора, обеспечивающего эффективное функционирование и развитие форм непосредственной демократии на местном уровне в интересах населения.

Литература и примечания

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: «НОРМА», 2008.
2. Корзина И.А Конституционное правосудие – механизм защиты прав местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2011. № 3.
3. Бондарь Н.С. Указ соч..
4. Масловская Т.С., Плесовский В.Д. Местное самоуправление в России. Сургут, 2000.
5. URL: <http://www.ksrf.ru/Pages/Default.aspx>
6. Морщакова Т.Г. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. М., 2003. Т. 1.
7. Например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 октября 1999 г. № 174-О по жалобе гражданина Киринского Сергея Федоровича на нарушение его конституционных прав рядом нормативных правовых актов Самарской области; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 338-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Ковалева Михаила Яковлевича на нарушение его конституционных прав Уставом муниципального образования и решениями судов общей юрисдикции // СПС КонсультантПлюс.
8. Кокорев И.В. Судебная защита прав местного самоуправления и местного управления (на примере российской и зарубежной практики) // Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) / Под общ. ред. В.В. Еремяна. М., 2006.
9. Постановления Конституционного Суда РФ: от 11 ноября 1997 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 46. Ст. 5339; от 15 января 2002 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 6. Ст. 626.
10. Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.
12. Постановления Конституционного Суда РФ: от 24 января 1997 г. № 1-П; от 16 октября 1997 г. № 14-П // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902; от 15 января 1998 г. № 3-П; Определения Конституционного Суда РФ: от 9 июня 2004 г. № 231-О // ВКС РФ. 2005. № 1; от 21 апреля 2005 г. № 239-О // Архив КС РФ. 2005.
13. Джагарян А.А. Конституционное правосудие как фактор преобразования российской модели местного самоуправления // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4.
14. СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2258.
15. СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811; 1997. № 5. Ст. 708.
16. Постановление Конституционного Суда РФ по этому делу от 30 мая 1996 г., особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Э.М. Аметистова, а также обстоятельные заключения экспертов – к.ю.н. Л.А. Ревенко и к.ю.н. А.Е. Постникова см.: Городское управление. 1996. № 6. С. 31 - 42; Постановление Конституционного Суда от 30 мая 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.
17. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
19. Судебная защита прав местного самоуправления в РФ. М., 1997.
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П; Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О // ВКС РФ. 2001. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О; Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2003 г. № 471-О.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.
23. Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1998 г. № 124-О // Архив КС РФ. 1998; Определение Конституционного Суда РФ от 31 мая 1999 г. № 60-О.

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П; Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 г. № 165-О; Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. № 195-О // Архив КС РФ. 2000.

25. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 214; Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г. № 98-О; Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О; Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 2003 г. № 21-О.

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // СЗ РФ. 2003. № 46. Ч. 2. Ст. 4509; Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2003 г. № 132-О; Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2003 г. № 470-О // Архив КС РФ. 2003; Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2004 г. № 71-О // Архив КС РФ. 2004.

27. Постановления Конституционного Суда РФ: от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532; от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

28. Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. N 3-П // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700; от 11 ноября 2003 г. № 16-П //СЗ РФ. 2003. № 46. Ч. 2. Ст. 4509; определения Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О // ВКС РФ. 2002. N 4; от 11 июня 1999 г. № 105-О и от 4 ноября 1999 г. № 165-О // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6362; от 21 февраля 2002 г. № 26-О; от 18 декабря 2003 г. № 471-О // Архив КС РФ. 2003; от 21 апреля 2005 г. № 239-О // СПС КонсультантПлюс и другие.

29. СЗ РФ. 2003. № 46. Ч. 2. Ст. 4509.

30. п. 4 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О; п. 4 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 г. N 165-О // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6362; п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О; п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2003 г. № 471-О // Архив КС РФ. 2003; п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. № 239-О.

31. Любарев А.Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10; Бялкина Т.М. Роль науки муниципального права в реализации прав граждан на местное самоуправление // Омбудсмен. Государство и защита прав человека. 2012. № 1.

32. Любарев А.Е. Указ. соч.

33. Бялкина Т.М. Роль науки муниципального права в реализации прав граждан на местное самоуправление // Омбудсмен. Государство и защита прав человека. 2012. № 1.

34. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. N 21-П // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348; Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П; Определение Конституционного Суда РФ от 25 марта 1999 г. № 43-О // Архив КС РФ. 1999.

35. СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

36. Архив Конституционного Суда РФ за 1999 год.

37. Закон Республики Адыгея от 31 марта 2005 г. «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальных образованиях» // Советская Адыгея. 2005. 2 апр; Закон Воронежской области от 15 июня 2000 г. «О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области» // Коммуна. 2000. 27 июня; Закон Ивановской области от 15 марта 2004 г. «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальных образованиях Ивановской области»// Собрание законодательства Ивановской области. 2004. N 6; Областной Закон Новгородской области от 30 сентября 1998 г. «О территориальном общественном самоуправлении в Новгородской области» // Новгородские ведомости. 1998. 7 окт.; Закон Орловской области от 31 октября 2000 г. «О территориальном общественном самоуправлении в Орловской области» // Орловская правда. 2000. 12 нояб.; Закон Рязанской области от 29 декабря 2001 г. «О территориальном общественном самоуправлении в Рязанской области» // Рязанские ведомости. 10 января 2002.

УДК 342.4

**ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ИХ ВЗАИМОСВЯЗИ С ФУНКЦИЯМИ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2013 г. А.С. Степаненко

*Восточно-Сибирский филиал
Российской академии правосудия
664074, Иркутск
ул. Ивана Франко, 23 "а"*

*Eastern Siberian Branch
of Russian Academy of Justice
23 a, Ivana Franko Str.,
Irkutsk, 664074*

В статье рассматриваются функции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в их взаимосвязи с функциями Конституции Российской Федерации. Автор определяет их виды, выявляет общее и особенное в содержании функций конституций (уставов) субъектов РФ и Конституции РФ.

Ключевые слова: *функции, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, правовые функции, общественно-государственные функции, гуманитарные функции.*

The article examines the functions of the constitutions (charters) of the constituent parts of the Russian Federation in its correlation with the functions of the Constitution of the Russian Federation. The author defines their kinds, determines the common and special content regarding functions of the constitutions (charters) of the constituent parts of the Russian Federation and the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: *functions, the constitutions (charters) of the constituent parts of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, legal functions, socio-state functions, humanitarian functions.*

В современной юридической науке вопрос о функциях конституции разрабатывается весьма фрагментарно. В монографической и учебной литературе лишь некоторые конституционалисты выделяют функции Конституции Российской Федерации [1] и практически не рассматривают функции конституций, уставов субъектов РФ. Между тем функциональный анализ основных региональных законов имеет не только научное, но и существенное практическое значение, непосредственно связанное с разработкой механизма реализации, повышением эффективности действия ее норм и качества конституционного, уставного регулирования.

Анализ функций конституций, уставов субъектов РФ предполагает их сопоставление с функциями Конституции Российской Федерации. Имеется как общее, так и особенное в понимании функций Российской Конституции и функций конституций, уставов составных частей Российской Федерации. Правильное толкование природы и содержания этих функций позволяет внести ясность в предмет конституционного (уставного) регулирования, разграничить с теми вопросами, которые являются предметом федеральной Конституции.

Под функциями конституции понимают, как правило, ее общественное предназначение, способы реализации и особенные черты. Как заметил Н.И. Витрук, любая конституция выполняет определенные функции, которые раскрывают ее социально-правовое назначение и характеризуют основные направления воздействия ее установлений на общественные отношения [2, с. 56].

Классификация видов функций Конституции РФ в отечественной юридической литературе отличается разнообразием подходов. Например, Б.А. Страшун, В.В. Лазарев выделяют три вида функций: юридическая, политическая и идеологическая функции [3, с. 62]. С.А. Авакьян, А.А. Безуглов, С.А. Солдатов называют учредительную, организаторскую, внешнеполитическую, идеологическую и юридическую функции [4,

с. 163-166]. В.О. Лучин к функциям конституции относит учредительную, правонаделительную, охранительную, программную и системообразующую [5, с. 35]. Л.А. Нудненко выделяет учредительную, системообразующую, организаторскую, политическую функции [6, с. 68].

Наиболее сложные классификации функций предлагают И.А. Кравец и Н.В. Витрук.

И.А. Кравец, увязывая функции со сферами общественной жизни, разграничивает четыре сферы: правовую, политическую, экономическую и культурную. В правовой сфере общественной жизни И.А. Кравец выделяет функции учреждения конституционного порядка, легитимации и ограничения государственной власти (учредительная), правонаделительную, стабилизационно-охранительную, телеологическую (программную) и системообразующие функции [7].

Н.В. Витрук считает целесообразным выделить правовые и общесоциальные функции конституции. К правовым функциям он относит учредительную (конституирующую), системообразующую, программно-целевую и регулятивную. Общесоциальными называются функции воздействия конституционных установлений на развитие различных сфер общественных отношений: государственно-политических, экономических, социальных, духовно-культурных, международных [8, с. 56-69].

Представляется, что классификация функций предопределяется тем, на что направлено функциональное воздействие конституции, какие цели и задачи, какие свойства они воплощают. Исходя из соединения в конституции свойств правового, общественно-государственного и гуманитарного документа, можно было бы выделить три группы функций: правовые, общественно-государственные и гуманитарные.

Правовые функции конституции выражаются в реализации комплекса ее правовых свойств и задач: - основной источник права; ядро правовой системы, верховенство и высшая юридическая сила; прямое действие и применение на всей территории ее действия; специальный режим правовой охраны. С этой точки зрения закономерно выделять такие правовые функции, как правообразующую (системообразующую) и регулятивную.

Исходя из сфер воздействия на общественные отношения, то есть из общественно-государственного критерия, функции конституции можно было бы разграничить на учредительную, государственно-политическую (публичную), экономическую, социальную, экологическую и духовно-культурную функции. Все названные функции в конституционном измерении направлены на формирование конституционных основ государства и гражданского общества.

Еще один критерий разграничения функций связан с гуманитарной направленностью современной конституции на защиту высших ценностей: права и свободы (правозащитная), мир и безопасность (миротворческая), устойчивое развитие (стабилизационная), справедливость (антикризисная), нравственность (воспитательная) и другие функции, нацеленные на защиту высших ценностей, без которых невозможно гармоничное функционирование и развитие общественных отношений. Перечисленные функции в силу их общечеловеческого значения можно обозначить как гуманитарные.

Трехуровневая система правовых, общественно-государственных и гуманитарных функций распространяется не только на конституции суверенного государства. Аналогичные функции проявляются и в отношении конституций (уставов, хартий, статутных актов), выступающих основным законом составных частей федеративного государства. В этой связи, рассматривая содержание и особенности функций конституции (устава) субъекта Российской Федерации, важно учитывать то, что они производны от статуса субъекта как составной части государства.

Функции конституции (устава) субъекта РФ можно определить как основные направления конституционного (уставного) регулирования, направленные на реализацию целей, задач и полномочий субъекта Федерации как государственно-территориального образования в составе России.

Субъекты Российской Федерации являются несuverенными государственно-территориальными образованиями, входящими в состав суверенного государства – России. Такой статус имеют не только края, области, автономная область, автономные

округа и города федерального значения. Республики, именуемые в Конституции РФ государствами, также являются по своей природе государственно-территориальными образованиями в составе Федерации. В этой связи главное отличие функций Конституции РФ и функций конституций, уставов субъектов РФ обусловлено наличием или отсутствием свойства государственного суверенитета. Если функции Конституции РФ направлены на реализацию статуса России как суверенного государства, то функции конституции, устава, с одной стороны, выражают статус субъекта Федерации как государственно-территориального образования в составе Российской Федерации, с другой стороны, воплощают (реализуют) с учетом региональных потребностей и особенностей функции России как суверенного государства.

Правообразующая (системообразующая) функция проявляется в том, что конституции, уставы формируют основы регионального права, юридический фундамент законодательства субъектов РФ, а их нормы соответственно обладают высшей юридической силой на территории субъекта РФ. Нередко субъекты Федерации непосредственно подчеркивают это свойство в своих конституциях, уставах.

К примеру, Устав города Москвы [9] определяется основным законом города Москвы, обладающим высшей юридической силой по отношению к другим законам города Москвы, правовым актам органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления, их должностных лиц (п.3 ст.10 Устава города Москвы). Конституция Республики Татарстан является Основным законом республики, имеет высшую юридическую силу в правовой системе Татарстана, прямое действие и применяется на всей территории Республики. Законы и иные правовые акты Республики Татарстан, а также правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить Конституции Республики Татарстан (ч.1 ст. 24 Конституции Республики Татарстан).

Регулятивная функция конституции, устава связана со свойством норм данных нормативно-правовых актов осуществлять регулирование общественных отношений. Так же, как и Конституция РФ, конституции, уставы содержат различные по способам регулятивного воздействия нормы: нормы-цели, нормы-принципы, нормы - диспозиции и нормы с трехэлементной структурой (гипотезы, диспозиции, санкции). В конституциях, уставах много отсылочных норм.

Конституции, уставы субъектов РФ, будучи частью конституционно-правового пространства, несут в себе системно-регулятивное начало, обеспечивая единство, взаимосвязь и сбалансированность региональных правовых норм.

Особенностью правообразующей и регулятивной функций конституции, устава является ограниченность правового воздействия территорией соответствующего субъекта Российской Федерации.

Среди общественно-государственных функций базисную роль в системе функций играет **учредительная функция**.

Специфика учредительной функции конституции, устава заключается в том, что эти региональные акты в силу отсутствия у субъектов Федерации свойства государственного суверенитета лишь конкретизируют содержание учредительной функции общенациональной конституции. Они констатируют и конкретизируют:

- 1) юридический факт образования субъекта Федерации;
- 2) субъекта принятия конституции, устава;
- 3) цели и задачи субъекта Федерации как части государства с учетом региональной специфики и региональных предпочтений, принципы государственной власти, реализуемой на территории соответствующего субъекта РФ;
- 4) основные элементы государственности субъекта РФ.

Степень самостоятельности субъектов РФ в реализации этой функции незначительна. В то же время без систематизации и конкретизации учредительных норм на уровне конституции, устава невозможно создать публично-правовой образ субъекта Федерации, который различается по историческим, политическим, национальным, культурным истокам и предпосылкам образования.

Некоторые субъекты пытаются подчеркнуть уникальный характер государственности в своих конституциях, уставах. В частности, особенностью республик, объединяющих титульные нации, является стремление подчеркнуть

реализацию права народов на самоопределение в рамках федеративной государственности. Так, Конституция Республики Адыгея в ст.51 пишет о том, что данная Республика образована в результате реализации права на самоопределение адыгского народа и исторически сложившейся общности людей, проживающих на ее территории.

Конституция Республики Башкортостан в преамбуле закрепляет, что башкирский народ в XVI веке добровольно присоединился к России, в 1919 году на основе Соглашения Центральной Советской Власти России с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии в результате реализации права башкирской нации на самоопределение была образована Башкирская автономная республика в составе РСФСР, преобразованная в 1990 году в Республику Башкортостан в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан, а в момент принятия данной Конституции она признается Республикой в составе Российской Федерации.

Ключевым критерием учредительной функции является ответ на вопрос, кто является субъектом принятия или учредителем конституции, устава.

Считается, что в случае принятия конституции, устава на референдуме, учредителем выступает народ (население) субъекта РФ. Возможность использования референдума в соответствии с ныне действующей Конституцией РФ предоставлена лишь республикам в составе РФ.

В соответствии с Конституцией РФ все уставы субъектов РФ должны приниматься их законодательными органами (парламентами). Представляется, что данное ограничение не препятствует рассматривать народ (население) субъекта Федерации основным учредителем конституции, устава, так как данный нормативно-правовой акт принимается, во-первых, полномочными представителями народа (населения), во-вторых, в его интересах и для его защиты. Кроме того, для изучения воли субъекта возможно использование института опроса или обсуждения конституции, устава. Между тем отсутствие данного права у субъектов РФ, не являющихся республиками, само по себе неадекватно принципу равноправия субъектов Российской Федерации и снижает потенциальные возможности населения в придании основному закону субъекта РФ учредительного характера.

Необходимо отметить, что большинство республик приняли конституции законодательными (представительными) органами – парламентами. Путем референдума приняты конституции лишь нескольких республик, таких как Ингушетия, Татарстан, Тыва, Чеченская Республика. Конституции Дагестана, Марий Эл были приняты специальным органом – Конституционным Собранием.

Важно проводить различия между народом как учредителем Конституции РФ и народом как учредителем конституций (уставов) субъектов РФ.

Народ как учредитель конституций (уставов) субъектов РФ – это граждане Российской Федерации, относящиеся к населению субъекта и наделенные правом на государственно-территориальное самоопределение. Народ субъекта РФ не учреждает основы конституционного строя, демократический режим, права и свободы – это прерогатива народа Российской Федерации в целом. Он определяет лишь в пределах ведения и полномочий субъекта Федерации систему государственности, а также социальные, политические, экономические и духовно-культурные и иные отношения в том варианте, в котором они имеют значение для определенного государственно-территориального образования.

Практически во всех республиканских конституциях народ республики определяется как источник государственной власти. Высшим непосредственным выражением воли народа признаются референдум и свободные выборы.

Термин «народ» фигурирует и в некоторых уставах субъектов РФ. Так, п. 1 ст. 7 Устава Тамбовской области гласит: «Единственным источником власти в области является народ». В ст. 3 Устава Ханты-Мансийского автономного округа указывается, что народ автономного округа осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». В Уставе Читинской области (ст. 3) под народом понимаются граждане РФ, проживающие на территории области.

В отношении субъекта Российской Федерации более правильной нам представляется формулировка: «население субъекта РФ как часть народа Российской Федерации», то есть совокупность граждан России, проживающих на соответствующей территории и обладающих политическими правами и свободами. Именно такие формулировки как раз и используются в большинстве уставов субъектов РФ.

Например, в ст. 4 Устава Нижегородской области записано, что источником государственной власти области является ее население как неотъемлемая часть народа Российской Федерации. Согласно ст. 1 Устава Московской области граждане Российской Федерации, проживающие на территории Московской области (далее – население области), осуществляют свою власть на территории Московской области непосредственно или через органы государственной власти, органы местного самоуправления, выборных должностных лиц.

Своеобразная формулировка населения как субъекта публичной власти содержится в статье 3 Устава г. Москвы. Они обозначаются как жители города Москвы (москвичи) – граждане Российской Федерации, имеющие место жительства в городе Москве, независимо от сроков проживания, места рождения и национальности. «Жители города Москвы в своей совокупности образуют городское сообщество».

Некоторые российские конституционалисты придерживаются иного мнения по этому вопросу, предлагая ввести в научный оборот категорию «народ субъекта Федерации» применительно не только к республикам, но и к областям, краям и т.п. «Под народом области (края), – по мнению И.А.Умновой, – понимаются граждане РФ, проживающие на территории данного государственно-территориального образования... Народ области (края) рассматривается как источник и субъект государственной власти, осуществляемой им непосредственно или от его имени органами государственной власти области (края)» [10, с. 37]. Что касается категории «население», то она, по мнению автора, должна использоваться лишь применительно к институту местного самоуправления.

Думается, что не стоит делить многонациональный народ России на 83 народа. Конституции таких федераций, как США, Индия, Мексика, рассматривают сообщество граждан страны в качестве единого целого, не выделяя национальных, социальных или каких-либо признаков отдельных групп населения.

Проявлением учредительной функции является также установление целей и задач субъекта Федерации как части государства с учетом региональной специфики и региональных предпочтений, определение принципов государственной власти, реализуемой на территории соответствующего субъекта РФ. Немало субъектов РФ предприняли попытку воспользоваться этой возможностью.

К примеру, в ст. 5 Устава Иркутской области называются цели и принципы осуществления публичной власти в Иркутской области. Государственная власть Иркутской области и местное самоуправление в Иркутской области осуществляются в целях: 1) обеспечения прав и свобод человека и гражданина; 2) создания условий для достойной жизни человека и свободного развития личности; 3) всестороннего экономического, социального и культурного развития Иркутской области в интересах ее населения; 4) утверждения гражданского мира и согласия; 5) сохранения исторических и культурных традиций Иркутской области.

Государственная власть Иркутской области и местное самоуправление в Иркутской области осуществляются в соответствии с принципами: 1) признания человека, его прав и свобод высшей ценностью; 2) признания многонационального народа Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти; 3) правового государства; 4) социального государства; 5) светского государства; 6) гласности; 7) недопустимости установления какой бы то ни было идеологии в качестве государственной или обязательной; 8) недопустимости не основанного на законах вмешательства в экономическую деятельность; 9) ответственности.

Казалось бы, ничего нового по сравнению с федеральными конституционными нормами положения Устава Иркутской области не вносят. Вместе с тем инкорпорируя федеральные нормы, Устав еще раз акцентирует внимание на обязательствах государственной власти области и на важности реализации установленных целей с

учетом особенностей развития, в частности, сложившихся исторических и культурных традиций Иркутской области

Будучи несuverенными по статусу, субъекты РФ, тем не менее, обладают основными элементами государственности. Некоторые субъекты пытаются в своих конституциях, уставах определить основные элементы (признаки) своей государственности. При этом наблюдается как совпадение, так и различие в определении такого перечня признаков. К примеру, согласно ст. 1 Конституции Республики Башкортостан государственность Республики выражается в том, что она обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения, имеет свою территорию, население, систему органов государственной власти, свою Конституцию и законодательство, а также государственные языки и государственные символы Республики Башкортостан. Белгородская область в соответствии со ст.1 ч.3 ее Устава имеет свою территорию, население, символику, органы государственной власти, полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также собственные предметы ведения.

Из приведенных примеров видно, что различия обусловлены особенностями статуса республик, которые наделены правом устанавливать свои государственные языки, наряду с русским языком. В остальных элементах государственности идентичны.

Помимо обозначенных выше элементов государственности, каждый субъект Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопрос о его наименовании. В случае изменения его новое наименование подлежит включению в статью 65 Конституции РФ (ст.137, ч. 2 Конституции РФ). Некоторое время оставалось неясным, кто и каким образом осуществляет включение нового наименования субъекта РФ в статью 65 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ по запросу Государственной Думы Федерального Собрания РФ в своем постановлении от 28 ноября 1995 г. о толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ установил, что изменения наименования субъекта РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа) в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ включаются в текст ст. 65 Конституции РФ указом Президента РФ на основании решения субъекта РФ, принятого в установленном им порядке. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ такое переименование, не может быть однако, произведено в указанном порядке, если оно затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта [11].

Следует заметить, что еще ранее, до процедуры, определенной Конституционным Судом РФ, немалая часть республик использовала свое конституционное право, установленное ст. 137 Конституции РФ. Так, Республика Горный Алтай была переименована в Республику Алтай, Марийская Республика – в Республику Марий Эл, Чувашская Республика – Чуваш Республика, Якутская Республика – в Республику Саха (Якутия). Вместе с тем актуальность разрешения проблемы была очевидна ввиду разногласий и различного представления о порядке включения изменений в статью 65 Конституции РФ. После определения Конституционным Судом РФ процедуры именно в таком порядке было включено в статью 65 Конституции РФ новое наименование целого ряда субъектов Российской Федерации. Ингушская Республика и Республика Северная Осетия стали именоваться соответственно Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия - Алания. Республика Калмыкия – Хальмг Тангч приобрела наименование Республика Калмыкия [12].

Довольно широкими являются границы реализации конституциями, уставами государственно-политической (публичной) функции.

Реализуя эту функцию, конституция, устав определяют государственно-территориальное деление, конкретизируют систему государственной власти, отношения государственной власти с отдельными людьми и их группами, служат правовой основой региональной политической системы.

Конституции, уставы субъектов РФ определяют четыре уровня публичной власти:

- 1) непосредственная демократия в субъекте РФ;
- 2) система органов государственной власти субъектов РФ;
- 3) система общественной власти (политические партии, общественные объединения);
- 4) система органов местного самоуправления.

Значительная часть конституций, уставов субъектов РФ стремятся обозначить систему форм непосредственной демократии.

К примеру, в соответствии со ст.3 Устава Московской области в данном субъекте РФ обеспечиваются и гарантируются законодательными актами Российской Федерации и законами Московской области правовые институты демократии, включающие: а) общероссийский, областной и местный референдумы; б) систему выборов депутатов и должностных лиц; в) гражданскую инициативу; г) народное обсуждение.

Статья 6 «Основы народовластия» Устава Иркутской области определяет следующие формы непосредственной демократии: референдум и свободные выборы, народная правотворческая инициатива, областное народное обсуждение, областной опрос, а также иные формы, не противоречащие Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, Уставу Иркутской области.

Система государственной власти в субъектах РФ не строится по какой-то одной типовой модели. Нельзя не заметить, однако, определенное сходство в подходах к структурированию системы органов государственной власти у некоторых групп субъектов Федерации.

Так, в значительной части субъектов РФ статус высшего законодательного органа и статус исполнительной власти вместе с главой государства определяется в первых подразделах (главах) общего блока норм, посвященного системе органов государственной власти в субъектах Федерации (конституции республик Алтай, Адыгеи, Коми, Карелии, Марий Эл, Тыва; уставы Архангельской, Волгоградской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Липецкой, Новгородской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Свердловской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Тюменской, Челябинской, Ярославской областей, Краснодарского, Ставропольского и Хабаровского краев, городов Москва и Санкт-Петербург, Ненецкого, Чукотского, Ямало-Ненецкого автономных округов). Именно такая композиция характерна для Федерального закона об общих принципах, в котором имеются глава II «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации» и глава III «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Некоторые субъекты отдельными главами определяют статус главы субъекты (президента, губернатора) и статус исполнительной власти (правительства, администрации). К таким субъектам РФ относятся республики Алтай, Бурятия, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Удмуртская Республика; Белгородская, Брянская, Иркутская, Мурманская, Орловская, Рязанская, Томская, Ульяновская области, Забайкальский край, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра.

Во многих конституциях, уставах субъектов РФ помимо законодательной и исполнительной власти имеется глава, посвященная судебной власти (конституции Алтая, Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Кабардино-Балкарии, Карелии, Марий Эл, Саха (Якутии), Северной Осетии-Алании, Республики Тыва, Чувашской Республики; уставы Амурской, Астраханской, Брянской, Владимирской, Вологодской, Ивановской, Калужской, Кировской, Курганской, Курской, Орловской, Пензенской, Сахалинской, Свердловской, Тамбовской, Челябинской областей, Алтайского, Краснодарского, Ставропольского и Хабаровского краев, Еврейской автономной области, Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономного округа, г. Санкт-Петербурга).

Уставы Белгородской, Ленинградской и Новосибирской областей ограничиваются главой, посвященной лишь судам области – уставным судам и мировым судьям, а Устав Кемеровской области – установлением статуса Уставного Суда области. Отдельная глава, посвященная основам организации и деятельности мировых судей, содержится в Уставе Иркутской области (глава 13).

В современной практике конституционного (уставного) законотворчества можно встретить случаи высокой степени детализации системы государственной власти в субъекте РФ. В основном законе субъекта определяются структура и статус подразделений исполнительной власти. В частности, в Уставе (Основном законе) Владимирской области имеется глава У «Территориальные органы и территориальные структурные подразделения администрации области, департаментов администрации области». В ст.109 Устава Курганской области содержится полный перечень членов Правительства Курганской области, а в ст.110 Устава – перечень должностных лиц, назначение которых согласовывается с Курганской областной Думой.

Существует и, напротив, очень компактное изложение системы государственной власти. К примеру, в Уставе Воронежской области всего одна глава 3 «Основы государственной власти Воронежской области» посвящена одновременно законодательной, исполнительной и судебной власти области. В ней довольно компактно излагаются статусные вопросы деятельности органов государственной власти области.

Помимо основных органов государственной власти: высшей законодательной власти, высшего должностного лица (главы исполнительной власти) субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти в конституциях, уставах имеются главы и подразделы, посвященные другим государственным органам. Так, в Уставе Новосибирской области есть глава 7, посвященная таким государственным органам Новосибирской области, как избирательной комиссии Новосибирской области и контрольно-счетной палате Новосибирской области. Основы статуса контрольно-счетной палаты области регулирует глава 14 Устава Иркутской области.

Некоторые субъекты РФ отдельной главой выделяют статус уполномоченного по правам человека в субъекте РФ (например, глава 8-1 Устава Ленинградской области, глава 5 Устава Иркутской области).

В современном конституционном, уставном регулировании весьма отчетливо обозначилась экономическая функция конституций, уставов субъектов РФ.

В этом контексте важно отметить общую тенденцию конституционного развития. Конституции современных государств и их составных частей все более расширяют границы регулирования экономических отношений. Главный смысл такого регулирования – формулирование пределов экономической функции государства. Как отмечается в юридической литературе, экономическая функция определяет направления деятельности государства в сфере экономики [13, с. 14]. «Экономическая функция государства выражается в организации, координации, регулировании экономических процессов с помощью налоговой и кредитной политики, создания стимулов экономического роста или осуществления санкций, в обеспечении макроэкономической стабильности» [14, с. 305].

Основное назначение экономической функции конституции, устава – определение экономических основ статуса субъекта Российской Федерации и деятельности органов государственной власти субъектов в экономической сфере.

В связи с наличием в Федеральном законе об общих принципах главы IY.2 – «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации» (была введена Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ) многие субъекты РФ, особенно не являющиеся республиками, ввели в свои основные региональные законы аналогичные главы. При этом субъекты РФ избрали разные варианты названия глав и композиции статей.

Одни субъекты Федерации закрепили главу с аналогичным или близким по смыслу названием, другие дифференцировали на главы, подразделы, отдельно посвященные собственности, бюджетно-финансовой основе субъекта РФ и т.д.

Так, аналогично Федеральному закону об общих принципах появились соответствующие главы «Экономическая основа (деятельности органов государственной власти) субъекта» в уставах Астраханской, Воронежской, Челябинской областей, Хабаровского края, Ямало-Ненецкого автономного округа. Близкие по содержанию, но отличающиеся по названию, главы содержатся в уставах Брянской области (глава IY – «Экономика и финансы Брянской области»), Владимирской области (глава XIV – «Экономические и финансовые основы развития области»), Волгоградской

области (глава V – «Собственность, финансы и налоги Волгоградской области»), Ивановской области (глава III – «Экономическая система Ивановской области»), Алтайского края (глава 4 – «Основы экономики и финансов Алтайского края»).

Оригинальностью отличается закрепление экономической основы в уставах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Устав Москвы содержит главу 4 «Отношения собственности и земельно-имущественные отношения», где особый акцент сделан на урегулирование основ землепользования, а также главу 5 «Бюджетно-финансовая система». В Уставе Санкт-Петербурга глава XI «Собственность Санкт-Петербурга» содержит в себе и вопросы финансово-бюджетной системы данного субъекта.

Среди субъектов РФ выделяются также Иркутская область и Забайкальский край, уставы которых соединяют в одном разделе вопросы экономики и социального развития (Устав Иркутской области: раздел II «Основы социально-экономического развития Иркутской области»: глава 5 «Основы управления государственной собственностью Иркутской области», глава 6 «Основы управления финансовыми средствами Иркутской области»; Устав Забайкальского края: раздел III «Основы социально-экономического развития Забайкальского края»: глава 11 Среда обитания и природные ресурсы», глава 12 «Собственность, финансы, бюджет и налоги», глава 13 «Социальная политика»).

Необходимо отметить, что некоторые республики в своих конституциях также пошли по пути определения экономической основы, но таких республик пока немного. В частности, Башкортостан в главе 9 Конституции определяет финансы и бюджет Республики. Конституция Республики Алтай содержит раздел IV «Основы экономики и финансовой системы Республики Алтай». Республика Тыва в свою новую Конституцию 2001 года включила главу VI «Основы экономической политики» и главу VII «Основы финансовой политики».

Социальная функция конституции, устава вытекает из социальной функции субъекта РФ как государственно-территориального образования. В свою очередь, социальная роль субъекта РФ предопределена сущностью Российской Федерации как государства. В ст.7 Конституции РФ закрепляется, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В абз.2 п.2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 года № 479-О-П отмечается, что социальная функция государства возлагается Конституцией Российской Федерации как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов Российской Федерации [15].

Основная роль социальной функции конституций, уставов субъектов РФ заключается в закреплении дополнительных гарантий социальной защиты населения, а также в конкретизации федеральных норм в социальной сфере с учетом региональной специфики.

Это подтверждается, в частности, в ч.5 ст.26.3.1. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которой закрепляется, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. В п. «г» ч.2. ст.5 названного Федерального закона установлено, что законом субъекта Российской Федерации утверждаются программы социально-экономического развития.

Некоторые субъекты РФ стремятся выделить социальный характер региональной государственности. Так, в соответствии со ст.4 Устава Омской области данный субъект Федерации определяется как социальное государственно-территориальное образование:

«1. Омская область – социальное государственно-территориальное образование, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. Органы государственной власти Омской области и органы местного самоуправления Омской области обязаны всемерно содействовать созданию условий для повышения уровня жизни населения.

3. В Омской области охраняются труд и здоровье людей, обеспечиваются гарантированный минимальный размер оплаты труда, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб и иные формы социальной защиты граждан».

В соответствии со ст. 15 Конституции Адыгеи «Республика Адыгея – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Республике Адыгея охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Многие субъекты РФ в первом разделе конституции, устава стремятся сформулировать социальные цели региональной государственности.

В соответствии со ст. 14 Конституции Республики Алтай данная республика проводит единую социальную политику, направленную на создание и обеспечение достойной жизни и свободное развитие человека.

Согласно ч.4 ст.1 Устава Челябинской области в целях улучшения социально-экономического развития и благосостояния населения область обладает самостоятельностью в той мере, в какой она не нарушает Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, конституции (уставы) и законы других субъектов Российской Федерации.

Все большее число уставов субъектов РФ содержат главы, посвященные региональной социальной политике. Так, отдельную главу, посвященную социальной политике, содержат: Конституция Республики Тыва (глава У «Основы социальной политики»), уставы Владимирской, Брянской, Самарской областей («Социальная политика в области»), Иркутской области (глава 8 «Основы развития социальной сферы»), Саратовской области (глава УІ «Социальная сфера области»), Хабаровского края (глава 12 «Основы социально-культурной сферы»), Тамбовской области (глава 7 «Социальная защита населения»), Томской области (глава 8 «Социальная поддержка населения»), Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (глава 16 «Обеспечение социальной поддержки населения, реализации прав граждан на образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт»).

На современном этапе социальная функция государства претерпевает значительные изменения. Еще недавно основной целью социального государства было обеспечение публично-властными структурами права на достойное существование для каждого человека, а мера свободы, которую может обеспечить государство посредством выплаты пособий по безработице, пенсий, дотаций и т.п., являлась основным критерием степени «социальности» государства. Именно этот критерий определял парадигму социальной функции патерналистского социального государства. Сегодня происходит смена основного критерия: вместо меры свободы, обеспеченной через патронаж органов публичной власти, – скорость и степень «включения» гражданина в трудовую деятельность (речь идет о трудоспособных гражданах), что определяет степень «социальности» современного государства [16, с. 29].

Такая смена акцентов обнаруживает себя и на уровне конституционного, уставного законодательства. К примеру, в Уставе Томской области закреплено, что органы государственной власти области с учетом мнения органов местного самоуправления разрабатывают и осуществляют программы социальной поддержки и повышения уровня занятости населения, принимают меры по созданию новых рабочих мест, переобучению новым профессиям, наряду с реализацией задач по предоставлению социальной поддержки гражданам пожилого возраста, инвалидам,

гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, и осуществляют иные мероприятия (ст. 46).

Одним из сугубо региональных проявлений социальной функции конституции, устава следует назвать установление механизмов социальной защиты коренных малочисленных народов и национальных меньшинств. Такие акценты обнаруживаются прежде всего в уставах автономных округов, а также в краях, областях, включающих в свой состав бывшие автономные округа как территории с особым статусом. К примеру, в соответствии со ст.14 Устава Ненецкого автономного округа органы государственной власти и управления округа признают и гарантируют права ненецкого народа на сохранение и развитие уклада жизни, культуры, языка, среды обитания, ведения традиционных отраслей хозяйствования в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, федеральным и окружным законодательством, создают для этого экономические и правовые условия, осуществляют политику протекционизма. Вопросы социально-экономического развития ненецкого народа органы государственной власти и управления округа решают с участием ассоциации ненецкого народа «Ясавэй». При этом отмечается, что меры по социальной защите ненецкого народа в равной мере распространяются на представителей других народов, занимающихся традиционными видами хозяйствования на территории округа (ст.16 Устава Ненецкого автономного округа). В статье 18 Устава Ненецкого автономного округа сказано, что при пользовании недрами в местах проживания ненецкого и других малочисленных народов Севера часть платежей, поступающих в бюджет округа, используется для социально-экономического развития этих народов.

В отличие от экономической и социальной функций, экологическая функция государства относительно недавно стала предметом специального конституционного регулирования. Экологическая функция государства, права и конкретных нормативно-правовых актов связана с потребностью и необходимостью поддержания или восстановления благоприятного состояния окружающей среды.

По сохраняющемуся сегодня состоянию окружающей среды, а также уровню здоровья людей можно довольно низко оценить деятельность государства в экологической сфере. Вместе с тем, как верно замечает Р.Х. Гиззатулин, несправедливость в распределении природных благ, недостатки действующего законодательства или невысокая эффективность государственной деятельности не могут являться основанием для суждений о том, что у государства отсутствует экологическая функция [17, с. 11].

Экологическая функция Конституции РФ выражается в закреплении основ природопользования и права на благоприятную окружающую среду. В ст.9 определено, что земля и другие природные ресурсы используются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В соответствии со ст.42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Основное предназначение экологической функции конституции, устава субъектов РФ состоит: во-первых, в обеспечении действия федеральных конституционных и законодательных норм в рамках конституционного, уставного пространства субъекта РФ; во-вторых, в закреплении дополнительных гарантий охраны окружающей среды с учетом региональной специфики.

Главный критерий оценки деятельности – субъект, осуществляющий использование природных ресурсов, обязан обеспечивать не только рациональное природопользование, но и охрану окружающей среды.

Отличительной чертой многих современных уставов и ряда конституций субъектов РФ является придание особого внимания охране окружающей среды. В структурировании положений, регулирующих названные сферы, наблюдается как сходство, так и различия.

Имеются субъекты Федерации, которые выделяют специальную главу, посвященную охране окружающей среды: Республика Тыва (глава VI Конституции -

«Основы экологической политики»), Владимирская область (глава XVII «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование»), Иркутская область (глава 7 Устава «Охрана окружающей среды и природопользования в Иркутской области»), Сахалинская область (глава 10 «Природные ресурсы и природопользование»), Алтайский край (глава 3 «Природа и природные ресурсы»), Забайкальский край (глава 11 Устава «Среда обитания и природные ресурсы»), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (глава 14 Устава «Природные ресурсы и охрана окружающей среды в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре»).

Нередко вопросы охраны окружающей среды рассматриваются в уставах вместе с вопросами здоровья, социальной защиты, спорта: глава 13 Устава Амурской области, глава 6 Устава Тамбовской области и глава 7 Устава Томской области - «Охрана здоровья населения и окружающей природной среды в области», глава 20 Устава Калининградской области «Здоровье, социальная защита населения и охрана окружающей природной среды в области»; глава 15 Устава Свердловской области «Социальная защита населения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, охрана здоровья граждан, охрана окружающей среды»; глава XVI Устава Чукотского автономного округа «Здоровье населения и охрана окружающей среды».

Оценивая потенциал экологической функции конституции, устава, важно отметить, что в ней могла бы наиболее ярко проявить себя региональная специфика законотворчества субъектов РФ. Некоторые составные части Российской Федерации уже пытаются воспользоваться такой возможностью.

Так, в преамбуле Устава Иркутской области говорится о планетарном значении озера Байкал, уникальных природных богатствах Иркутской области и необходимости их рационального использования. В соответствии со ст. 33 Устава Иркутской области озеро Байкал подлежит особой охране и защите как уникальная экологическая система и природный объект всемирного наследия. В Иркутской области поощряется деятельность, направленная на сохранение и улучшение состояния уникальной экологической системы озера Байкал. Формы и условия оказания областной государственной поддержки такой деятельности устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами Иркутской области. В данном случае Устав области определяет конкретную задачу – принятие закона Иркутской области об охране озера Байкал, который бы определил, в частности, формы и механизмы поощрения деятельности, направленной на сохранение и улучшение состояния уникальной экологической системы озера Байкал.

В преамбуле Устава (Основном законе) Ямало-Ненецкого автономного округа говорится об учете вхождения Ямало-Ненецкого автономного округа в состав Арктической зоны Российской Федерации, разработке на его территории сырьевых ресурсов, обеспечивающих стратегические интересы России и интересы всех ее граждан.

Согласно ст.17 Устава Ненецкого автономного округа с целью сохранения и развития исторически сложившихся и обеспечивающих неистощимое природопользование способов использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов, а также самобытной культуры ненецкого и других малочисленных народов Севера образуются территории традиционного природопользования. Правовое регулирование отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования осуществляется федеральным законодательством, а также законами и иными нормативными правовыми актами Ненецкого автономного округа.

Уставы некоторых субъектов РФ в своих преамбулах содержат положения общего характера об уникальных природных богатствах, необходимости их сохранения и рационального использования в интересах всего населения (Воронежская область, Амурская область, Новгородская область, Краснодарский край). Закрепление таких норм обязывает регионального законодателя в обычных законах обозначить уникальные природные объекты и механизмы их защиты. В частности, в соответствии с подп.8 ч.2 ст. 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной

власти субъектов РФ по предметам совместного ведения относится создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения, ведения Красной книги субъекта Российской Федерации.

Некоторые отечественные ученые применительно к конституции говорят об идеологической функции как разновидности общественно-государственной функции. Факт существования идеологической функции права никогда не отрицался отечественной общей теорией права советского периода, хотя работ, как замечают ученые, специально посвященных этой тематике, относительно немного [18].

Идеологическая функция права выражает прежде всего идеологию и интересы политических сил, стоящих в данный момент у государственной власти, так как именно у этой группы, воплощающей публичную власть, имеется наибольшая возможность отразить свои ценностные представления в содержании внешнего источника права. Вместе с тем на региональном уровне законотворчества такая функция не имеет практического смысла в отличие от общегосударственного уровня, где в национальной конституции определяется идеология государственности (либеральная демократия, монархия, тоталитарная система, социализм и др.). Задачи конституций, уставов заключаются в другой задаче – воплотить общенациональные идеи конституционализма на региональном уровне. В этом связи представляется нецелесообразным выделять в качестве самостоятельной идеологическую функцию конституции, устава. Более того, попытку обозначить в конституциях, уставах идеологические основы можно рассматривать как вторжение в сферу федерального конституционного регулирования.

С учетом сказанного следует воздерживаться от указания на идеологическое значение конституции (устава) субъекта РФ. Значительно важнее в современный период говорить и исследовать так называемые гуманитарные функции конституций, уставов, значение которых возрастает. К ним относятся, в частности, правозащитная, миротворческая, стабилизационная, антикризисная и воспитательная функции.

Предпосылки для развития таких функций уже заложены в современных конституциях (уставах) субъектов РФ. Это связано, прежде всего, с тем, что в региональных основных законах прослеживается ярко выраженная гуманистическая направленность регулирования. В их преамбулах и отдельных статьях повторяются, во-первых, большинство гуманитарных положений Конституции РФ, во-вторых, расставляются акценты на тех важнейших, общепризнанных ценностях, которые не обозначены в основном законе России, но подразумеваются, исходя из общей идеологии федеральной Конституции.

Так, в преамбуле Конституции Адыгея дополнительно провозглашаются такие гуманистические ценности, как гражданский мир и согласие, вера в добро и справедливость. Преамбула Устава (Основного закона) Алтайского края к фундаментальным гуманитарным принципам и целям относит обеспечение свободного развития личности, демократии и законности, уважение традиций, национальных, религиозных и иных особенностей жителей Алтайского края. О гуманитарных целях утверждения социального согласия, доверия и взаимопонимания говорится в Уставе Воронежской области. Устав Кировской области закрепил цели гражданского мира и согласия, гражданского и духовного согласия, принципы приверженности вековым нравственным традициям, чтя историю Вятской земли, возрождения культуры и развития экономики, обеспечения благополучия и процветания области.

Гуманитарными принципами, целями, идеями насыщено Степное Уложение (Конституция) Калмыкии: Республика привержена принципам мира и добрососедства, ее территория не может быть использована для угроз и применения силы в отношении соседей, вмешательства в их дела; она всемерно содействует сохранению самобытности и этнической неповторимости, традиций калмыцкого, русского и других народов республики, особенно почитание старших, уважение к женщине; любовь и забота о детях.

В рамках конституционного, уставного регулирования субъектов РФ постепенно усиливает свое значение функция по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина [19, с. 15], или **правозащитная функция**.

Конституционный Суд РФ отнес к важнейшим функциям Российского государства

«выполнение государством в лице государственных органов возложенных на него публичных функций, в том числе связанных с гарантированием и защитой прав и свобод граждан» [20]. В другом своем решении Конституционный Суд РФ называет основополагающей функцией государства защиту прав и свобод человека и гражданина [21].

О функциях по обеспечению законности и правопорядка, общественной безопасности, защите прав и свобод человека и гражданина говорится в абз. 3 п.2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 27 июня 2005 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска» [22].

Главное предназначение правозащитной функции конституций, уставов так же, как и социальной и экологической, заключается, во-первых, в обеспечении действия федеральных норм, во-вторых, – в конкретизации с учетом региональных потребностей и особенностей норм, посвященных правам и свободам. Суть конкретизации заключается не только в установлении механизма реализации и защиты прав и свобод (например, формирование института уполномоченного по правам человека в субъекте РФ), но и в закреплении дополнительных гарантий. Об этих гарантиях специально говорят конституции, уставы некоторых субъектов РФ.

В частности, согласно ст. 3 Устава Омской области на территории Омской области защищаются и обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Омская область вправе устанавливать дополнительные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Защита прав и свобод человека и гражданина на территории Омской области является обязанностью органов государственной власти Омской области, Уполномоченного Омской области по правам человека.

В соответствии с ч.4 ст.7 Устава Брянской области нормативные правовые акты Брянской области и муниципальных образований, расположенных на территории Брянской области, могут устанавливать дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в Брянской области.

В ст. 3 Устава Волгоградской области говорится, что в целях обеспечения действующих и создания дополнительных гарантий защиты прав и свобод граждан, их соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, совершенствования законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина, приведения их в соответствие с общепринятыми принципами и нормами международного права, правового просвещения по вопросам прав и свобод человека, формам и методам их защиты в Волгоградской области может быть учрежден институт уполномоченного по правам человека в Волгоградской области путем принятия соответствующего закона Волгоградской области.

Наличие в субъектах РФ коренных малочисленных народов и национальных меньшинств обуславливает потребность в правовой защите коллективных прав. Это обязательство органы государственной власти субъектов РФ соответствующим образом оформляют в своих конституциях, уставах.

Так, в преамбуле Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа подчеркивается стремление обеспечить права и законные интересы проживающих на территории Ямало-Ненецкого автономного округа коренных малочисленных народов Севера, иных народов, объединений названных народов и лиц, к ним относящихся,

Согласно ч.2 ст.2 Устава Ханты-Мансийского автономного округа - Югры данный округ обеспечивает защиту прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, Конституцией РФ, федеральным законодательством, настоящим Уставом. В соответствии со ст.3 Устава Чукотского автономного округа на территории округа признаются и гарантируются в соответствии

с Конституцией РФ, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, настоящим Уставом неотъемлемые права коренных малочисленных народов Севера.

Особые перспективы конституционного, уставного законодательства связаны с миротворческой, стабилизационной, антикризисной и воспитательной (аксиологической) функциями конституций, уставов субъектов Российской Федерации. Эти функции интенсивно развиваются на уровне конституций суверенных государств и соответствующим образом переходят на уровень основных законов составных частей федераций.

В отношении конституций, уставов субъектов РФ наиболее исследованной в современной отечественной литературе является миротворческая функция. В последние годы появились работы, анализирующие роль конституций, уставов в создании правовых основ обеспечения мира и безопасности на региональном уровне [23]. Потенциал других гуманитарных функций – стабилизационной, антикризисной и воспитательной практически не изучен и не используется, хотя предпосылки созданы расширением полномочий субъектов РФ в сфере противодействия угрозам и вызовам миру, безопасности и устойчивому развитию, а также поставленной в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года перед регионами задачей по формированию мобилизационных органов, решающих антикризисные и стабилизационные задачи.

В теоретическом ключе важное значение имеет соотношение идеологической и воспитательной функций. Конституция как наиболее авторитетный закон обращается к общепризнанным ценностям (права человека, справедливость, мир, согласие, равноправие, свобода, демократия, семья, иногда вера в Бога и другие ценности, в той или иной мере связанные с нравственностью, духовно-культурным миром человека.). Эти ценности подтверждаются в текущем законодательстве, в судебной практике, в деятельности органов конституционного контроля. Утверждение данных ценностей свидетельствует о воспитательной (аксиологической) функции конституции. Вместе с тем некоторые исследователи считают эту функцию идеологической [24], что, на наш взгляд, не соответствует действительности.

Если посмотреть на ценностные установки, закрепляемые в конституциях, то очень заметна в процессе их развития все возрастающая нравственно-ценностная (аксиологическая) насыщенность, которая проявляется и в характере, и в увеличивающемся числе закрепляемых норм. Эти ценностные установки чаще всего получают закрепление в преамбулах конституций, а также в разделах о правах и свободах и формируют, то есть воспитывают в человеке конституционное правосознание.

Главная проблема, которая может возникнуть при осуществлении гуманитарных функций, связана с дублированием конституциями, уставами федеральных норм или подмена (субституция) норм, которые должны были быть предметом федерального регулирования, но по причине их отсутствия сначала приобретают статус региональных норм. Решение этой проблемы – четкое вычленение норм регионального значения путем обобщения практики конституционного, уставного законодательства и вынесения субъектам РФ рекомендаций.

В перспективном плане интерес представляет также выдвижение созидательной функции конституции. Если созидательная роль Конституции РФ заключается в формировании общественного и государственного строя Российской Федерации, в том числе путем его конституционного реформирования, то созидательная функция конституции, устава субъекта РФ проявляется в адаптации общественного и государственного строя к региональным условиям их функционирования.

Система функций конституции – не устоявшаяся категория, виды функций, их дифференциация сегодня основаны во многом на многокритериальном и зачастую произвольном подходах. В этой связи едва ли перспективен выход за пределы сущности конституции при выделении ее новых функций. К примеру, некоторые современные исследователи пытаются обосновать возникновение функции модернизации. В этом контексте получается, что любая программа реформирования

тесно увязывается с конституцией. Так, Э.В. Габрелян пишет, что Конституция – текстуально закодированная модернизация с ее целеполаганием и ресурсами, в лапидарном виде предполагающими: права человека как высшую ценность, либеральное общество, социальную конкуренцию, основанную на природной разности потенциалов лиц, регулярной сменяемости свободно конкурирующих политических групп в рамках процедуры свободных выборов, разделении властей и судебный контроль за исполнительной и законодательной властями. Раскодирование и реализация имеющейся Конституции – это и есть развертывание в социальных отношениях модернизации [25]. Представляется, что такой подход снижает фундаментальную ценность конституции, отрицает такие ее важнейшие свойства, как учредительный характер и стабильность. Конституция в отличие от текущего законодательства содержит особую, долговременную «программу» действий, определяющую главные векторы развития основ государственности и гражданского общества. Ее существенное изменение, то есть конституционное реформирование осуществляется в особом, усложненном процессуальном порядке. В этой связи о модернизации как о циклической корректирующей деятельности можно говорить лишь применительно к текущему законодательству.

Обобщая изложенное, необходимо отметить следующее. Функции конституции (устава) субъекта Российской Федерации – новое направление исследования в современной отечественной науке. Научные разработки в этом направлении целесообразно начать с введения в научный оборот такой правовой категории, как «функции конституции (устава) субъекта Российской Федерации» с закреплением соответствующей дефиниции этой категории. Следующий этап – определение критериев разграничения функций конституций, уставов субъектов РФ, проведение их классификации, определение взаимосвязей между различными функциями и, наконец, содержательное наполнение данных функций. Реализация таких научных задач позволит приблизиться к успешному решению более фундаментальной научной задачи – определению роли конституций, уставов субъектов РФ в формировании единого конституционно-правового пространства в Российской Федерации.

Литература и примечания

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун: в 2 т. М., 1999. Т.1 С.51-52; Конституционное право / отв. ред. В.В.Лазарев. М., 1999. С.62; С.А. Авакьян Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С.11; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Т.1. М., 2001. С.163-166; Конституционное право / Конституционное право Российской Федерации / Учебник под общ. Ред. Н.В. Витрука. М.: Норма, 2010. С.56-57; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С.35; Нудненко Л.А. Конституционное право России. Учебник. М.: Юрайт, 2011. С.68. Иногда говорится о функциях конституционного права как отрасли: См.: И.А. Умнова, И.А. Алешкова Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М.: Юрайт, 2012. С.22-23.
2. Конституционное право / Конституционное право Российской Федерации / Учебник под общ. Ред. Н.В. Витрука. М.: Норма, 2010.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А.Страшун. Т.1. С.51-52; Конституционное право / отв. ред. В.В.Лазарев. М., 1999.
4. С.А. Авакьян Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С.11; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т.1 С.163-166.
5. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002.
6. Нудненко Л.А. Конституционное право России. Учебник. М.: Юрайт, 2011.
7. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (Проблемы теории и практики): дис....д-ра юрид. наук, Екатеринбург, 2002.
8. Конституционное право / Конституционное право Российской Федерации / Учебник под общ. Ред. Н.В. Витрука. М.: Норма, 2010.
9. Конституции, уставы субъектов Российской Федерации рассматриваются в редакции, действующей на декабрь 2012 года. Источник – СПС Консультант Плюс.
10. Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995.

11. Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.
12. Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст.152; № 7. Ст.676.
13. Бобылев А.И. Функции государства: понятие, классификация, общая характеристика // Право и государство: теория и практика. 2010. № 3(63).
14. Политология: Учебник / Под ред.М.А.Василика. М.:Гардарика, 2006.
15. Собрание законодательства РФ. 2008. № 44. Ст.5136.
16. Акимова Ю.А. Социальная функция государства и принцип равенства в решениях Конституционного Суда РФ // Современное право. № 12. 2009.
17. Гиззатулин Р.Х. О параметрах экологической функции государства// Экологическое право. 2008. № 2.
18. Курманов Н.И. Правовая идеология и правовая политика современного российского государства. М.,2007; Калинин А.Е. Злоупотребление идеологической функцией права как дефект правообразования // Право и государство: теория и практика. 2009. № 7 (55).
19. Бобылев А.И. Функции государства: понятие, классификация, общая характеристика // Право и государство: теория и практика. 2010. № 3(63).
20. Абз.1 п.3.2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П, абз.2 п.4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 3 июля 2008 г. № 734-О-П «По жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 21 июля; Собрание законодательства РФ. 2009. № 5. Ст.678.
21. Абз.3 п.2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 452-О-О// Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. 2008. № 21.
22. Российская газета. 2005. 8 июля.
23. Умнова И.А.: параграф 4 главы 2 коллективной монографии Конституционно-правовые основы обеспечения мира и безопасности в Российской Федерации. Москва-Владикавказ: ГГАУ, 2009.
24. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. Т.1 С.51-52; Конституционное право / отв. ред. В.В.Лазарев. С.62; С.А. Авакьян Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С.11; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т.1 С.163-166.
25. Габрелян Э.В. Конституция и модернизация // Российская юстиция. 2010. №4.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ РОССИЙСКИХ МУСУЛЬМАН В ПРАВЛЕНИЕ ПЕТРА ВЕЛИКОГО

© 2013 г. Н.В. Самсонов

Ростовский филиал
Российской академии правосудия,
344038, г. Ростов-на-Дону,
ул. Ленина, 66

Rostov Branch of
Russian Academy of Justice,
66, Lenina St., Rostov-on-Don,
344038

Статья посвящена государственному регулированию жизни россиян – приверженцев ислама, ограничению мусульманского прозелитизма, а также иным ограничениям, существовавшим в отношении российских мусульман в 1-й четверти XVIII века.

Ключевые слова: *государственное регулирование ислама, ограничение прозелитизма, ограничения в отношении мусульман, Россия и ислам в 1-й четверти XVIII века.*

The article covers the governmental regulation of the life of the Russian citizens who professed Islam, the limitation of Muslim proselytism and other restrictions existing in relation to Russian Muslims at the 1st quarter of the XVIII century.

Keywords: *governmental regulation of Islam; limitation of proselytism; restrictions in relation to Russian Muslims; Russia and Islam in the 1st quarter of the XVIII century.*

К Церкви и религии у Петра I было особое отношение, являясь православным царем, он отстаивал интересы государственной религии – православия только в той степени, в которой они не противоречили его пониманию государственных интересов. Петр Великий воспринимал Церковь как учреждение, главной целью которого является воспитание добрых граждан, сознающих свой долг перед государством. Поэтому его деятельность в отношении Православной Церкви была направлена на подчинение Церкви государству.

Петру I во многом было безразлично, какому богу он поклоняется. Как справедливо отмечал И.К. Смолич, «в религии он признавал ценным только ее этическое содержание и ее нравственное воздействие на общество – эту сторону религии он считал важной для государственной жизни народа» [1, с. 70]. Для царя был важен сам факт веры, так как атеизм, по его мнению, угрожал благосостоянию государства. В 1702 г. Петр I издал указ, в котором, следуя традиционной для Московского государства политике веротерпимости, подчеркивал, что «совестно человеческой приневоливать не желаем и охотно предоставляем каждому на его ответственность пещися о спасении души своей» [2]. Этот указ разрешал христианам неправославных вероисповеданий строить храмы и свободно отправлять свои религиозные обряды. Его появление было напрямую связано с политикой государства, направленной на привлечение выходцев из Западной Европы на русскую службу. Среди православного русского населения начинают возникать протестантские и католические общины. Такую же позицию Петр I занимал и по отношению к раскольникам, а отчасти и к нехристианским религиям. Составленный при личном участии Петра I Устав морской (13 января 1720 г.) содержал специальную статью «О дружелюбии офицеров и прочих служителей между собою», где говорилось: «офицеры и прочие, которые в нашем флоте служат, да любят друг друга верно, как христианину надлежит без разности какой веры или народа будут». По мнению П.П. Литвинова, «великий реформатор действовал по отношению к исламу в России при помощи методов ненасильственных, уважительных и по-своему “приглашающих” мусульман к

принятию христианства.... Даже «Табель о рангах» Петра I давал возможность мусульманам в продвигаться по ступеням государственной службы, достигая нередко чинов весьма заметных» [3, с. 11]. В своих практических действиях великий реформатор использовал способных и лично преданных ему мусульман. Так, начиная с Прутского похода 1711 г. при царе выдвигается представитель одной из наиболее известных мусульманских дворянских фамилий – Кутлуг-Мухаммед Тевкелев, который в Персидском походе 1722-1723 гг. был доверенным лицом императора как «старший ориентальный переводчик по секретным делам» [4, с. 42-43].

По мере расширения масштабов военных и хозяйственных преобразований возросла необходимость в привлечении свободных рабочих рук, а также использовании предпринимательских возможностей российских мусульман. По указу Петра I (1708 г.) в Санкт-Петербурге стали появляться работные люди из поволжских татар, отправленные туда исполнять трудовую повинность. Часть из них потом осела в городе, найдя работу по найму. За ними вскоре потянулся поток соплеменников из числа ремесленников, торговцев и т. д.

Именно при Петре I начинают закладываться основы будущего российского исламоведения. Так, в русле восточной политике царя и по его личному заказу был переведен с французского перевода дю Рье (1647 г.) на русский язык «Алкоран о Магомете, или Закон Турецкий...» [5, с. 29], изданный в 1716 г. в Санкт-Петербурге. Вскоре был выполнен и перевод Корана доктора Падуанского университета Петра Посникова, однако он сохранился только в рукописях. Тогда же Дмитрий Кантемир, бывший молдавский господарь, воспитывавшийся в Османской империи и прекрасно знавший ислам, издал в 1722 г. свою «Книгу систима, или состояние Мухаммеданския религии», которая представляла собой краткий очерк исламского вероучения [6, с. 45-47]. К числу мероприятий Петра, так или иначе направленных на урегулирование отношений с мусульманами, можно отнести учреждение печати арабским шрифтом. В 1722 г. в России появилось первое печатное издание арабским шрифтом. Причем инициировано оно было царской властью [7].

Однако, несмотря на осознание значения «исламского фактора» во внутренней и внешней политике Российского государства, Петр I исходил из необходимости сохранения православной веры и господства православной церкви. Об этом свидетельствует «Артикул воинский» 1715 г., где, как и в Соборном уложении 1649 г., преступления против православной веры и церкви были вынесены законодателем на первое место (глава I – «О страхе Божии»). В течение всей первой половины XVIII в. сохранялся строгий запрет на иноверческую пропаганду. В стране действовала норма, закрепленная еще в Соборном уложении 1649 г. (статья 24 глава XXII), согласно которой проповедь ислама среди населения страны запрещалась, виновному в её нарушении грозила смертная казнь через сожжение. Очевидно, что эти меры были направлены не против ислама как такового и его последователей, а против мусульманского прозелитизма.

Государство в первой четверти XVIII в. всячески поощряло переход мусульман в православие, активно поддерживая миссионерские усилия православного духовенства.

Указом от 3 ноября 1713 г. царь Петр I предписал начальству Казанской и Азовской губерний конфисковать у служилых мусульман поместья с крепостными православными крестьянами. Единственной альтернативой для сохранения поместья было принятие христианства в течение полугода. Указ гласил: «Великий Государь указал в Казанской и Азовской губерниях басурманам магометанской веры, за которыми есть поместья и вотчины и в тех их поместьях и вотчинах за ними крестьяне и дворовые и деловые люди Православной христианской веры, сказать свой Великого Государя указ, чтобы они бусурманы крестились конечно в полгода; а как воспримут святое крещение, и теми поместьями и вотчинами, и людьми, и крестьянами владеть по-прежнему. А ежели они в полгода не крестятся, и те их поместья и вотчины с людьми, и с крестьянами у них взять и отписать на него Великого Государя, и без указу никому не отдавать; а сколько человек из тех басурман воспримут святое крещение и сколько человек не крестятся, и что у таких поместий и вотчин отписано будет: о том в Канцелярию Сената прислать из тех губерний ведение» [8, с. 42]. Таким образом, указ 1713 г. продолжал линию, обозначенную уже в указе царя Михаила Федоровича

1627/28 г., запрещавшим неправославным христианам, а также мусульманам в Российском государстве иметь собственных холопов-православных. Между тем, Петр I пошел дальше, запретив мусульманам Казанской и Азовской губерний владеть не только православными холопами («дворовыми»), но и православными крепостными крестьянами. Часть служилых татар, подчиняясь указу 1713 г., приняла крещение. Однако уже 12 июля 1715 г. политика государства в этом направлении была несколько скоординирована: местным властям было предписано конфисковать в пользу казны у некрещеных мурз только православных крепостных крестьян, но не земли [9, с. 234].

Указ от 1 октября 1720 г. был обращен уже к тяглому мусульманскому населению и обещал «инородцам», принявшим православие, 3-летнее освобождение от сборов и налогов. При этом подати новокрещен были возложены на мусульман и язычников [10, с. 55]. Кроме того, местные власти продолжали применение практики освобождения от незначительных наказаний подсудимых «инородцев» в случае их перехода в православие [11, с. 163]. Новокрещены получали право на переезд по своему усмотрению в селение, где проживали православные, или в город. В 1720 г. государство начало выделять казанскому митрополиту ежегодно 1000 рублей для награждения перешедших в православие «инородцев» и строительства в их селениях церквей [12, с. 459]. 2 ноября 1722 г. император Петр I издал указ об освобождении крестившихся мусульман от рекрутской повинности.

Несмотря на принятые меры, результативность политики крещения «инородцев» была невелика. Если до 1719 г. крещеных татар в Казанской губернии насчитывалось около 30000 человек, то за 1719-1724 гг. прибавилось 2184 человека, а за 1724-1731 годы всего только 811 человек. Не лучше обстояло дело с крещением других народностей края.

Очевидно, что принудительный характер крещения не способствовал усилению позиций христианства среди татар. В 1721 году казанский митрополит Тихон (1699-1724) информировал Синод о том, что «из крестившихся прежде магометан больше 30 тысяч человек, одни еще держатся христианской веры, а другие совсем уже отпали от нее» [13, с. 45]. В другом своем письме (от 11 января 1722 г.) Тихон писал, что крещеные татары «по указу великого государя из давних лет крещены, народ есть своенравен, хотя богохульства и в других христианских законах и истине в диспутах и не сопротивляются, однако ж по прежнему своему обыкновению в мерзостях своих закоснели; иные из них и в церковь не приходят, и к приключающимся домовым своим требам священников не призывают, и не исповедаются, и умерших своих без священников же погребают сами в лесах и на полях, а не у церквей». В заключении он отмечал, что при общении с миссионером новокрещены дают обещание исповедовать христианство, но после его отъезда «в прежние свои обычаи больше уклоняются» [14, с. 46]. Митрополит Тихон рекомендовал следующие меры по удержанию в православной вере крещеных мусульман: запретить «под страхом или под штрафом» погребение умерших на мусульманских кладбищах; хоронить умерших в указанных местах в присутствии священников; построить в селениях церкви; обеспечить посещение церкви в воскресные и праздничные дни; взять у родителей путем награждения несколько детей для подготовки из них священников и некоторые др.

Однако было бы не правильным рассматривать политику Петра Великого как антиисламскую.

Петр I предпринимает попытки ввести систему государственного регулирования духовной жизни российских мусульман. Однако на первых порах, до создания в 1712 г. Синода, функции контроля над деятельностью мусульманских общин возлагались на представителей государственной власти на местах. Имели место и случаи непосредственного обращения мусульман к носителю высшей власти в государстве – царю. Примером тому может служить дело о московском муэдзине (1712 г.), текст которого сохранился в Российском государственном архиве древних актов под заголовком «1712 июня 18. Дело по челобитью переводчиков и толмачей Рамазана Тевкелева с товарищи о бытии в Татарском мечете абызом казанскому татарину Ашире Кадкееву» [15, с. 59-63].

В январе 1712 г. мусульмане московской общины составили на имя Петра I следующую челобитную: «Державнейший царь государь милостивейший, напреж сего

в нашей мусульманской вере в мечете был для управления по нашему закону в службе и для погребения мертвых в муэзинах из московских татар Хожамкул Таберов и оной муэзин ныне умре, а без такого человека у нас в мечете, а наипаче для погребения нашего закона мертвых быть невозможно. А ныне мы с опщаго совета приговорили в муэзины на прежнего места ис казанских татар Ашира Кадкеева, понеже мы и дети наши и иные того мусульманского закона, которые умирают, погребати некому, и стоят в домех мертвые долговременно. А он Ашир у нас в муэзинах быть желает. Всемиловнейший государь, просим вашего величества, да повелит ваше державство тому татарину Ашире для управления нашего мусульманского закона в мечете и для погребения наших и детей наших и протчих нашего закона быть в муэзинах тому татарину Ашире Кадкееву, дабы ему Ашире в муэзинах быть в той мечете невозбранно.

Вашего величества нижайшие и всепокорнейшие рабы государственного Посольского приказу переводчики и толмачи Рамазан Тевкелев с товарищи 1712 году...».

В июне 1712 г. «по указу великого государя» это дело рассматривал канцлер граф Г.И. Головин и подканцлер барон П.П. Шафиров, которые постановили на место умершего муэдзина Хажмакула Таберова назначить Ашира Кадкеева, таким образом, удовлетворив прошение представителей московской мусульманской общины.

В деле имеется и прошение самого Ашира Кадыкеева. Из него следует, что Ашир Кадыкеев сын Доскеев, казанский слободской татарин (т.е. житель Старой Татарской слободы в Забулачье [16, с. 17-26]), первоначально служил в Казани казенным счетчиком. В 1711 г. он приехал в Москву с казной в Военный приказ, но вернуться вместе с товарищами назад не смог из-за болезни, поэтому вынужден был остаться в городе. С 1712 г. он, по просьбе представителей московской общины мусульман (в основном, служащих Посольского приказа), стал муэзином московской мечети в Татарской слободе. В своем прошении Ашир просил разрешения отпустить в Москву его жену, остававшуюся в Казани. Челобитная нового московского муэдзина не осталась без внимания: в августе 1712 г. на имя губернатора П.М. Апраксина в Казань была отправлена соответствующая грамота за подписью дьяка Посольского приказа Михаила Шафирова. Таким образом, Ашир Кадыкеев остался жить в старой столице со всей семьей. Известно, что в ноябре 1715 г. он приобрел у жителя Кадашевской слободы в Москве Андрея Иванова строение в Татарской слободе на наемной земле переводчика Посольского приказа «Резепа Авдулова у сына его Темирбулата с братом» [17, с. 62].

На первый взгляд, может показаться, что дело о московском муэзине представляет собой уникальный для начала XVIII в. случай государственного регулирования жизни исламской общины столицы (по весьма частному поводу), которое осуществлялось в отсутствие соответствующего административного органа непосредственно царем. Однако, как справедливо отмечает И.В. Зайцев, эта исключительность вряд ли объясняется каким-то особым положением мусульманской общины: дело о замещении московского муэдзина дошло до царя только потому, что новый кандидат состоял на государственной службе, а значит, о государственном регулировании и регламентации жизни общины в указанное время говорить едва ли возможно.

Второй аспект, на который необходимо обратить внимание, заключается в том, что выбор и назначение муэдзина были инициированы московской мусульманской общиной. И если бы не статус государственного служащего, которым обладал Ашир Кадыкеев, его назначение не потребовало бы санкции высшей государственной власти. Отсюда можно сделать вывод, что, по крайней мере, еще в первой четверти XVIII в. общины мусульман имели внутреннее самоуправление, располагая правом регулирования вопросов, связанных с религиозной сферой.

После 1721 г. функции регулирования деятельности неправославных конфессий и общин постепенно сосредотачиваются в руках Святейшего Синода, хотя в «Духовном регламенте», определявшем компетенцию этого государственного учреждения, говорилось только об управлении православной церковью. Синод усмотрел, однако, правую основу в манифесте от 25 января 1721 г.: «И повелеваем всем верным подданным нашим, всякого чина, духовным и мирским, имети сие за важное и сильное

правительство, и у него крайняя дел духовных управы, решения и вершения просить» [18, с. 109]. Впрочем, на первых порах Синод ограничивался лишь административными и судебными действиями, не прибегая к мерам законодательным. Для рассмотрения дел не было образовано никакого особого органа: решения принимались на пленарных собраниях или в Канцелярии судебных дел.

Иноверческие общины в стране пользовались правом самоуправления, поэтому Синод только контролировал их деятельность, как правило, ограничиваясь утверждением духовных начальников, санкцией на строительство новых храмов и духовных школ.

Трудность во взаимоотношениях между государством и мусульманским миром внутри России заключалась в том, что ислам не имел церковной структуры, институтов священства и монашества. Это затрудняло установление государственного контроля за духовной жизнью российских мусульман.

Таким образом, государство при Петре Великом официально запрещало политику насильственного крещения мусульман. Так, еще 3 июля 1719 г. состоялся указ, которым запрещалось насильно крестить татар и иных инородцев в восточной России. Политика побуждения мусульман к переходу в православие осуществлялась с помощью предоставления новокрещенцам социально-экономических привилегий и льгот: денежных выплат, раздач земельных угодий, освобождения от уголовного преследования и рекрутской повинности, предоставления личной свободы крепостным мусульманского вероисповедания [19] и др. Насильственные же меры были частной инициативой отдельных чиновников и архиереев, которые, зачастую вопреки законодательству, инициировались и проводились в жизнь светскими и церковными властями на местах. О стремлении государства ограничить мусульман от произвола чиновников свидетельствует один из указов Петра I, где, в частности, говорилось: «А махOMETанского закону мечети их, как старых, так и новых де кладбищ ныне учиненных отнюдь не разорять, озлобления не чинить».

Необходимо отметить, что период царствования великого реформатора при проведении в целом христианизаторского курса был отмечен первыми шагами в направлении веротерпимости. Российские мусульмане, в отличие от населения восточных стран, столкнувшихся с католическими и протестантскими миссионерами, не знали ни массовых расправ, ни гонений, вызванных «иноверием». Даже в регулярной русской армии в первой половине XVIII в. мусульмане продолжали оставаться мусульманами, исповедуя ислам [20].

Таковы основные шаги, предпринятые в 1-й половине XVIII в. Российским государством под управлением Петра Великого на пути к созданию системы государственного регулирования и управления исламом.

Литература и примечания

1. Смолич И.К. История Русской Церкви: 1700-1917. М., 1996. Ч. 1.
2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (1640 – 12 декабря 1825 г.). СПб., 1826. Т. 4. № 1910.
3. Литвинов П.П. Государство и Ислам в Русском Туркестане (1865-1917) (по архивным материалам). Елец, 1998.
4. Арапов Д.Ю. Система государственного регулирования ислама в Российской империи (последняя треть XVIII – начало XX вв.). М., 2004.
5. Батунский М.А. Россия и Ислам. Т. II. М., 2003.
6. История отечественного востоковедения до середины XIX в. М., 1990.
7. Пятницкий В.К. К истории книгопечатания арабским шрифтом в Европейской России и на Кавказе // Публичная библиотека СССР им. В.И. Ленина. Сборник 1. М., 1938.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое, 1713-1719. СПб., 1830. Т. 5. С. 66-67. № 2734.
9. Григорьев А.Н. Христианизация нерусских народностей как один из методов национально-колониальной политики царизма в Татарии // Материалы по истории Татарии. Вып. 1. Казань, 1948.

10. Алишев С.Х. Национальные аспекты в антифеодальной борьбе крестьян // Национальный вопрос в Татарии дооктябрьского периода. Казань, 1990.

11. Ногманов А.И. Российское законодательство второй половины 16-18 вв. как источник по истории татарского населения Среднего Поволжья и Приуралья. Дис... канд. ист. наук. Казань, 1984.

12. Фирсов Н. Инородческое население прежнего Казанского царства в Новой России до 1762 года и колонизация закамских земель. Казань, 1870.

13. Можаровский А. Изложение хода миссионерского дела по просвещению казанских инородцев с 1552 по 1867 года. М., 1880.

14. Там же.

15. Зайцев И.В. Из истории московской мусульманской общины в начале XVIII в.: дело о московском муэдзине (1712 г.) // *Turcica et Ottomanica*: Сборник статей в честь 70-летия М.С. Мейера. М., 2006.

16. Бикбулатов Р., Мустафин Р. Казань и ее слободы. Казань, 2001.

17. Москва. Актовые книги XVIII столетия. Т. II (1715-1719). М., 1893. С. 58-59; Зайцев И.В. Указ. соч. С. 62.

18. Смолич И.К. Указ. соч.

19. Крестившись, тягловый крестьянин мог вписаться в служилое сословие, быть обеспечен жалованьем, получить земельный надел и т. д.

20. Так, например, в октябре 1741 г. солдат Копорского полка, квартировавшего в Санкт-Петербурге, татарин Мики Заналов подал прошение, в котором говорилось, что он решил принять крещение и просил императрицу Елизавету Петровну быть восприемницей от святой купели (просьба эта была удовлетворена). Заналов указывал, что попал в армию в 1737 г. и до 1741 г., т.е. пять лет свободно оставался мусульманином (Архив князя Воронцова. Кн.1. М., 1870. С.91).

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

УДК 343.238/.5.1

НОРМАТИВНАЯ И ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКИ МНОЖЕСТВЕННОЙ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СОВЕТСКОЙ РОССИИ 20-х ГОДОВ ПРОШЛОГО ВЕКА

© 2013 г. Г.С. Досаева

Ростовский филиал
Российской академии правосудия,
344038, г. Ростов-на-Дону,
ул. Ленина, 66

Rostov Branch of
Russian Academy of Justice,
66, Lenina St., Rostov-on-Don,
344038

В статье подвергаются анализу нормативная и теоретическая оценки множественной преступной деятельности в законодательстве советской России 20-х годов прошлого века.

Ключевые слова: *уголовное наказание, категории преступлений, признаки преступлений, уголовный кодекс.*

The article analyses normative and theoretical assessments of multiple crimes in the legislation of Soviet Russia in the 20-s of the 20th century.

Keywords: *criminal punishment, categories of crimes, signs of crimes, criminal code.*

Первым полноценным кодифицированным уголовно-правовым актом советской власти стал Уголовный Кодекс 1922 г. В общей части закон умалчивал о множественности преступлений в тех своих структурных единицах, которые были посвящены категории преступления. Однако в разделе, посвященном вопросам определения меры наказания, устанавливал, что:

- при назначении уголовного наказания надлежит различать, среди прочего, совершено ли преступление профессиональным преступником или рецидивистом или оно совершено в первый раз (ст. 25);

- когда в совершенном обвиняемом деянии содержатся признаки преступлений, предусмотренных разными статьями кодекса, суд определяет наказание по статье, устанавливающей наибольшую наказуемость (ст. 29);

- в случае совершения подсудимым до вынесения приговора двух или более преступных деяний, суд, определив наказание за каждое преступление отдельно, приговаривает виновного к тяжчайшему из всех назначенных ему наказаний, причем последнее может быть повышено до высшего предела наказания, установленного по статье, по коей наказание было определено (ст. 30) [1].

Кроме того, в кодексе предусматривались дополнительные предписания, имеющие отношение к проблеме множественности преступлений:

- в ст. 37 (Раздел «Роды и виды наказаний и других мер социальной защиты») определялось, что в случае совершения нового тождественного или однородного преступления в течение назначенного судом испытательного срока при условном осуждении лишение свободы по условному приговору отбывается осужденным по вступлении в силу обвинительного приговора по новому делу и притом независимо от назначенного этим последним приговором наказания, но с тем, что общий срок подлежащего отбытию лишения свободы по обоим приговорам не превышал десяти лет;

- в ст. 54 (Раздел «Порядок отбывания наказания») устанавливалось, что если досрочно освобожденный от отбывания наказания совершит в течение неотбытого срока наказания тождественное или однородное преступление, то неотбытая им часть наказания присоединяется к наказанию за новое преступление приговором суда,

разбиравшего дело по обвинению в последнем, с тем, однако, чтобы общий срок подлежащего отбытию лишения свободы не превышал десяти лет;

- в ст. 49 (Раздел «Роды и виды наказаний и других мер социальной защиты») предусматривалось, что лица, признанные судом по своей преступной деятельности или по связи с преступной средой данной местности социально опасными, могут быть лишены по приговору суда права пребывания в определенных местностях на срок не свыше трех лет.

Множественность преступлений находила отражение и в статьях Особенной части уголовного закона:

- ст. 79 признавала административным правонарушением неуплату налогов в первый раз и угрожала уголовными санкциями за «повторный и упорный неплатеж» налогов; ст. 118 на основании этого же признака различала дисциплинарный состав непредставления должностными лицами справок и отчетов и соответствующее преступление;

- ст. 85 одним из признаков фальшивомонетничества признавала совершение деяний «в виде промысла»; ст. 97 предусматривала этот признак квалифицирующим для контрабанды (промысел встречался и в других статьях закона);

- ст. 142 дифференцировала ответственность за убийство, совершенное лицом, «уже отбывшим наказание за умышленное убийство или весьма тяжкое телесное повреждение»;

- ст. 180 усиливала ответственность за кражу, совершенную лицом, «занимающимся кражами как профессией»;

- ст. 183 устанавливала повышенную санкцию за грабеж, «совершенный рецидивистом».

Как видим, Уголовному кодексу 1922 г. были известны разнообразные формы множественной преступной деятельности. Однако они не были должным образом систематизированы, не дефинировались непосредственно в законе, а их различение в силу этого оставалось вопросом факта и осуществлялось по преимуществу на основе правосознания правоприменителя [2].

В теоретическом отношении, с высоты сегодняшнего дня, можно констатировать, что первый УК РСФСР вполне отчетливо различал лишь рецидив и совокупность. При этом, однако, само понятие рецидива не имело формальных границ и зачастую сливалось с такими сходными категориями, как промысел, повторность и профессиональный преступник, а понятие совокупности преступлений слабо отграничивалось от совокупности приговоров. Кроме того, различая две формы множественности, закон уделял мало внимания регламентации вопросов назначения наказания при каждой из них, во многом полагаясь на общие предписания о необходимости учета степени и характера опасности преступника и преступления, предписывая, что «опасность лица обнаруживается совершением действий, вредных для общества, или деятельностью, свидетельствующей о серьезной угрозе общественному порядку» (ст. 7).

Пришедший на смену первому кодексу УК РСФСР 1926 г. не внес принципиальных изменений в содержание и структуру норм о множественности преступлений. По сути, он во многом дублировал своего предшественника, будучи обязанным своим появлением не столько развитию уголовно-правовой науки и практики, сколько созданию СССР, принятию Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1924 г. и необходимости фиксации свершившегося разграничения компетенции между Союзом и образующими его республиками в сфере уголовно-правового регулирования.

Отраженные в кодексе изменения института множественности преступлений коснулись следующего:

- отягчающим обстоятельством при назначении наказания признавалось совершение преступления повторно (ст. 47), в отличие от прежнего закона, о профессиональных преступниках и рецидиве УК не упоминал;

- в одну норму (ст. 49) были объединены предписания относительно идеальной и реальной совокупности (ст. 29 и ст. 30 закона 1922 г.) с установлением единого правила назначения наказания: «суд, определив соответствующую меру социальной

защиты за каждое преступление отдельно, окончательно определяет последнюю по статье, предусматривающей наиболее тяжкое из совершенных преступлений и наиболее тяжелую меру социальной защиты» [3];

- отмена условного осуждения и отсрочки отбывания наказания (ст. 54, 56) устанавливалась в случае совершения любого «не менее тяжкого преступления», а не только тождественного или однородного, как предписывал УК 1922 г.

В Особенной части сохранялся разноречивый в употреблении терминов для обозначения множественности. Закон знал совершение преступления в виде промысла (с. 59.8, 59.10, 99, 102 и др.), во второй раз (ст. 60, 61), повторно (ст. 74, 83, п. «б» ст. 162 и др.), неоднократно (ст. 79, п. «в, г» ст. 162), лицом, ранее привлекавшимся и отбывшим назначенную судом меру социальной защиты (ст. 136).

В 1930 году в УК РСФСР были внесены значимые изменения в части регламентации множественности:

- отягчающим обстоятельством, с выделением в отдельный пункт статьи, стала признаваться не просто повторность, а «совершение преступления лицом, уже ранее совершившим какое-либо преступление, кроме случаев, когда данное лицо признается несудимым ... или когда со дня совершения первого преступления либо вынесения по нему приговора истекли давностные сроки». При этом указывалось, что «суд вправе, в зависимости от характера первого преступления, не признать за ним отягчающего значения»;

- изменились правила назначения итогового наказания при совершении преступления лицом во время условного осуждения или досрочного освобождения от наказания; суд получил право не только присоединять неотбытую часть наказания по первому приговору к наказанию по второму приговору, но и «применять к осужденному только меру социальной защиты, назначенную по второму приговору».

Представленная система предписаний относительно множественности преступлений, как видим, не была совершенной, не отличалась стройностью и последовательностью и к тому же содержала целый ряд пробелов, которые вынужденно компенсировались и восполнялись судебной практикой или законодательством иной отраслевой принадлежности. Так, к примеру:

- Ни Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, ни УК РСФСР, ни упомянутое Постановление 23-го Пленума Верховного Суда СССР не содержали положений, определяющих правовые последствия ситуации, описанной сегодня в ч. 5 ст. 69 УК РФ (если после вынесения приговора по делу обнаружится, что лицо виновно в совершении еще одного преступления, совершенного до вынесения приговора по первому делу). Она разрешалась в процессуальном законе: ст. 465 УПК РСФСР устанавливала, что в данном случае судом, постановляющим позднейший приговор, применяются правила совокупности преступлений, причем если предыдущим приговором, вступившим в законную силу, было назначено более тяжкое наказание, то позднейший приговор считается погашенным предыдущим приговором.

- Не были предусмотрены в УК РСФСР и правила назначения наказания за преступление, совершенное в процессе отбывания наказания за предыдущее преступление. Верховный Суд РСФСР разъяснением от 15.12.1933 г. предоставил суду право присоединять полностью или частично наказание, назначенное по первому приговору, к новому наказанию или применять наказание, назначенное только по новому приговору с поглощением прежнего наказания [4, с. 124].

В подобном виде исследуемые нами нормы о множественности преступлений сохранялись в отечественном уголовном праве вплоть до принятия нового Уголовного кодекса в 1961 году. Оценивая их в целом, нельзя не обратить внимания на два обстоятельства.

Во-первых, как и в предшествующую эпоху, положения о множественности преступлений, составляя в уголовном законодательстве часть предписаний о назначении уголовного наказания, не были должным образом осмыслены в качестве структурной единицы института преступления. Этот факт, с одной стороны, может быть оценен как проявление некоторой преемственности уголовного законодательства досоветского и советского периодов развития (хотя такая оценка была бы явным преувеличением). Но с другой стороны (и это, пожалуй, вернее), он отражает

определенный теоретический посыл, идею, согласно которой множественность преступлений не составляет особого социального или криминологического феномена, а служит лишь обстоятельством, которое вносит свои коррективы в техническую деятельность суда по определению суммарного наказания.

Показательно в этом отношении местоположение информации о множественности преступлений в структуре советских учебников по уголовному праву. Лишь в единичных случаях авторы выделяли самостоятельные параграфы (или главы) о множественности в разделах, посвященных преступлению (так, у Э.Я. Немировского, в частности, соответствующие параграфы располагались в двух главах «Модальности (формы проявления) преступного деяния» и «Индивидуализация наказания» [5]; у А.А. Пионтковского в отделе «Формы проявления преступной деятельности» значилась глава «Совокупность преступлений» [6]). В большей же части источников учение о множественности было прочно связано с учением о наказании (у С.В. Познышева параграфы, посвященные множественности, располагались в главе «О мере наказания» [7], в этой же главе располагался параграф о множественности, подготовленный М.М. Исаевым для коллективного учебника [8]). Некоторые учебники вообще не выделяли отдельных параграфов о множественности ни в разделе о преступлении, ни в разделе о наказании (А.Я. Эстрин, М.В. Красильников [9]). Такое положение дел может быть объяснено лишь недооценкой теоретической значимости проблем множественности преступлений (не случайно ряд значимых вопросов разрешался не в УК РСФСР, а в процессуальном законе и в постановлении Пленума Верховного Суда).

Второе обстоятельство, на которое стоит обратить внимание при общей оценке изложенного, заключается в том, что нормы о множественности преступлений и о назначении наказания при наличии множественности вплоть до конца 50-х годов не представляли особого интереса для законодателя, который посчитал возможным ограничиться несовершенным и пробельным набором нескольких, не сведенных в единую систему правовых предписаний.

О причине такого положения вещей представляется необходимым рассуждать отдельно. На наш взгляд, отсутствие специального внимания к проблемам множественности преступлений и законодательная разработка их «по остаточному принципу» в силу необходимости объясняется кардинальной трансформацией общего подхода к пониманию содержания, основания и значения уголовного наказания. Основанные на интерпретации наказания как меры самообороны общества, достаточно широко распространенные леворадикальные суждения о возможности построения уголовного закона без четкого и исчерпывающего перечня преступлений и наказаний, о конструировании так называемых родовых составов без санкций, об аналогии, о расширении границ судейского усмотрения, о неопределенных приговорах, об опасности лица как основании и критерии применения к нему меры государственного воздействия – прямо или косвенно отражались на правосознании, правотворческой и правоприменительной деятельности. Конечно, не все из этих идей были воплощены в законе, но они реально обсуждались при составлении проектов УК РСФСР [10, с. 247-269] и создавали вполне определенный интеллектуальный фон, определяли соответствующий уголовно-правовой дискурс и поле для законотворческих решений.

Такой перелом в уголовно-правовой традиции связан, как известно, с кризисом классической школы уголовного права и распространением (как в науке, так и в законодательной практике) учения новых школ – антропологической и социологической, причем последней в наибольшей степени.

Одним из основных постулатов социологической школы в его крайнем проявлении, в частности, стал отказ от понятия преступления и определение основанием ответственности не деяния, а опасного состояния личности. Еще до революции М.Н. Гернет писал: «Мы думаем, что дать определение преступления со стороны его содержания не представляется возможным, потому что слишком разнообразны те действия, которые входили и входят в понятие преступных». А потому: «Для сторонников теорий, отрицающих наказание и требующих его замены мерами социальной обороны, вопрос о выборе того или другого средства защиты решается в зависимости от принадлежности преступника к определенной категории

правонарушителей, а продолжительность применения того средства определяется прекращением опасности повторения преступности [11, с. 63, 194]. В 1919 году эти же мысли развивал Я. Берман: «В соответствии с основами социалистической мысли должно быть бесспорным, что оценка опасности преступного деяния зависит не от характера, вида или рода преступного действия, а от характера субъекта преступления, преступника»; поэтому совершение преступления – «только повод для принятия мер воздействия против лица, совершившего преступное деяние» [12, с. 43].

Эти исходные тезисы, очевидно, не предполагали детальной разработки проблем квалификации множественной преступной деятельности и сложных схем определения итогового наказания по совокупности преступлений или приговоров либо при рецидиве преступлений. Множественность преступлений в такой трактовке могла служить лишь показателем общественной опасности лица и в таком качестве учитываться судом при определении наказания. А.Н. Трайнин прямо указывал, что метафизические понятия причинной связи, соучастия и др. (можно продолжить логический ряд – множественности преступлений) должны превратиться в «скромные подсобные для практики критерии опасности» [13, с. 86-87].

Подобного рода идеи социологической школы не только встречали критику со стороны ряда специалистов (Л. Саврасов, А. Лисицын, И. Славин, Н. Скрыпник, П. Красиков, А. Трайнин, А. Пионтковский и др.) [14, с. 45-50], но и впоследствии были публично отвергнуты многими из приверженцев (Н.В. Крыленко). А потому естественно, в чистом виде они никогда не были зафиксированы в уголовном законодательстве, которое в целом старалось сохранить начала эквивалентности преступления и наказания. Однако эти идеи не остались незамеченными. Характеризуя установленные УК РСФСР 1922 г. правила назначения уголовного наказания, Э.Я. Немировский писал, что изменения, внесенные в эту область новейшими течениями уголовно-юридической мысли, выразились: 1) в расширении пределов власти суда при выборе меры наказания или социальной защиты с тем, чтобы и род, и продолжительность ее соотносились с характером преступника; 2) в освобождении кодекса от балласта квалифицированных или привилегированных деликтов, с сохранением только тех из них, которые имеют постоянное симптоматическое значение для степени опасности преступника или же интенсивности преступного настроения; 3) в усилении влияния на репрессию свойства мотивов преступления; 4) в уменьшении объективной важности деликта; 5) в перенесении центра тяжести определений закона, относящихся к выбору меры репрессии, в общую часть с установлением директив суду в этом вопросе, вместо прежней связанности суда санкциями особенной части; 6) в расширении рамок следствия для лучшего ознакомления с прошлым подсудимого; 7) в отнесении окончательного решения вопроса о продолжительности наказания в стадию исполнения приговора для корректирования возможных неточностей или даже ошибок в диагнозе характера преступника в приговоре, основанном на одном следственном материале [15, с. 200].

Но даже в таком, весьма смягченном виде уголовно-социологические идеи, отраженные в УК РСФСР 1922 и 1926 годов, не требовали разработки учения и норм о множественности. Квинтэссенцией отношения к множественности может служить разъяснение 23-го Пленума Верховного Суда СССР от 04.03.1929 г. Разъясняя положения уголовного права о совокупности преступления, Пленум указал: «По прямому смыслу ст. 33 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик при определении меры социальной защиты в случаях, когда в совершенном обвиняемым деянии имеются одновременно признаки нескольких преступлений (идеальная совокупность), а равно и когда обвиняемый признан виновным в совершении нескольких отдельных преступлений (реальная совокупность), суд должен рассматривать всю совокупность совершенных обвиняемым преступлений как одно целое, характеризующее собой повышенную степень опасности личности обвиняемого (курсив наш), что дает суду право применения к нему тех мер социальной защиты и в тех пределах, какие указаны в статье закона, предусматривающей в санкции в качестве основной меры социальной защиты наиболее суровую меру».

При таком подходе (когда общесоюзное законодательство позволяло квалифицировать совокупность преступлений по одной статье с наибольшей санкцией,

а в оценке критериев наказания акценты смещались с деяния на личность виновного) обсуждение и развитие множественности преступлений как самостоятельного института уголовного права было нецелесообразным и неперспективным.

При последовательном развитии идей социологической школы можно было ожидать, что в уголовном праве и в законе найдут отражение многочисленные подходы к ранжированию преступников по уровню опасности. Но этого также не произошло в виду отмеченного столкновения теоретических концепций и компромиссного характера уголовного законодательства 20-х годов.

Между тем, идея градации преступников по степени их общественной опасности и использования такой классификации для целей совершенствования законодательства о множественной преступной деятельности была крайне популярна. Такая градация в известном роде «выросла» из классической уголовно-правовой классификации преступлений на совершенные в первый, второй и т.д. раз, иными словами, восходила к учению о первичном и рецидивном преступлениях.

М.Н. Гернет писал в этой связи: «Так как классическая школа интересовалась не преступником, а преступлением, то и в данном случае она обратила внимание не на субъекта преступной деятельности, а на повторно или многократно совершенное правонарушение и поместила учение о нем в отдел о наказании, среди обстоятельств, увеличивающих уголовную ответственности». Однако, отмечал автор, «подыскать теоретическое обоснование ... увеличению наказания рецидивистов очень трудно, если стоять на точке зрения соразмерения вины и наказания: вина преступника, отбывшего наказания и совершившего после этого вновь преступление, не становится больше, так как первая вина уже искуплена отбытым им наказанием. Несомненно, что увеличение наказания в действительности вызывалось здесь опасностью нового повторно преступления, но этот принцип не признавался этими кодексами, так как они знали опасные преступления, но не опасного преступника» [16, с. 61, 196]. А потому более правильным, по мнению М.Н. Гернета, является построение уголовного законодательства в части оценки множественной преступной деятельности именно на основе классификации преступников. Сам он выделял при этом привычных, случайных и душевнобольных преступников, из которых к множественной преступности большее отношение имели именно привычные преступники (профессионалы) – те, «кто делает себе из преступления профессию».

Категории привычных и профессиональных преступников либо иные категории, близкие по смыслу и значению к этим, выделяли многие авторы. При этом они зачастую подчеркивали, что привычка, профессионализм, хотя и соотносятся с уголовно-правовым понятием рецидива, но не совпадают с ним полностью.

Так, С.В. Познышев выделял экзогенных и эндогенных преступников. Последние, по его мнению, совершают преступления в большей степени благодаря внутренним склонностям, нежели давлению окружающей среды. Они отличаются тем, что «появившийся в сознании криминогенный комплекс в виде желания совершить известное преступление... находится в связи с известными желаниями или склонностями, сопровождаемыми однородным эмоциональным тоном». Признавая, что одним из признаков эндогенного преступника является множество совершаемых преступлений, автор все же писал: «повторная преступная деятельность не всегда дает право на зачисление субъекта в разряд эндогенных преступников. С другой стороны, тот факт, что человек совершил лишь одно преступление, не препятствует зачислению его в эндогенные преступники» [17].

Близкий подход демонстрирует работа Э.Я. Немировского. Выделяя эпизодических, привычных (профессиональных) преступников и упорных рецидивистов (неисправимых), он писал, что рецидив является «только внешним признаком обращения преступления в привычку и притом не всегда», а потому «нет оснований для усиления репрессии хронической преступности требовать именно рецидива» [18, с. 48, 212].

О профессиональных, привычных преступниках писали и другие авторы (М.М. Гродзинский, Б.С. Утевский, Е.Г. Ширвиндт и др.) [19, с. 36-54]. Все они, естественно, соотносили их с категорией рецидива в уголовном праве, с решением вопроса об усилении наказания рецидивистам. И общим выводом из значительной части

рассуждений была мысль о недостаточности конструкции рецидива для борьбы с привычной и профессиональной преступностью, о необходимости не простого увеличения размера наказания для таких лиц, а изменения самого содержания применяемых мер. М.Н. Гернет констатировал этот вывод в качестве некоторой законодательной тенденции: «В настоящее время довольно ярко обнаруживается стремление применять к рецидивистам такие меры, которые ставят своей задачей не увеличение наказания, но уничтожение опасности повторного совершения преступления. Эти меры безопасности применяются и проектируются в качестве добавочных к наказанию. ... Применение к преступнику меры для его обезвреживания после отбытия наказания встречает одобрение сторонников классического направления, но это одобрение противоречит основным началам названного направления и является компромиссом между старыми и новыми течениями в области нашей науки» [20, с. 196-198].

Однако компромиссный характер любого уголовного законодательства, а тем более законодательства первых послереволюционных лет, не позволил в должной мере зафиксировать в правовых нормах признаки привычного или профессионального преступника (более того, в УК РСФСР 1926 г., в отличие от закона четырехлетней давности, соответствующие термины уже не употреблялись), а также установить для них какие-то особые санкции.

Лишь косвенное отношение к проблеме конструирования специальных мер социальной защиты в отношении профессиональных преступников имела ст. 7 УК РСФСР, допускавшая применение ссылки и высылки к лицам, «представляющим опасность по своей связи с преступной средой или по своей прошлой деятельности». Эта норма, будучи явным отголоском идей социологической школы, носила общий характер и могла применяться как к лицам, многократно ранее судимым или совершавшим преступления, так и к тем, кто вообще не был замечен в преступной деятельности. Закон в данном случае не требовал для применения мер безопасности наличия какого-либо конкретного деяния, хотя сами меры имели репрессивный характер и приравнивались по содержанию к наказанию (соответствующая практика была отменена в связи с принятием Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 12.07.1946 г. № 8/5/У [21, с. 137-139]).

Не решившись (или не сумев) на создание специальных, особых по внутреннему содержанию мер в отношении привычных или профессиональных преступников, государство пошло по известному пути усиления ответственности таких лиц. Постановление ВЦИК РСФСР от 26.03.1928 г. «О карательной политике и состоянии мест заключения» не только прямо указывало на профессиональных преступников как на объект репрессии, но и приравнивало их к врагам народа. Документ гласил: «Признать необходимым применять суровые меры репрессии исключительно в отношении классовых врагов и деклассированных преступников профессионалов и рецидивистов (бандитов, поджигателей, конокрадов, растратчиков, взяточников и воров); дополнять назначение суровых мер репрессии в отношении перечисленных элементов не менее строгим осуществление приговора, допуская смягчение принятых судом мер социальной защиты и досрочного освобождения этих категорий преступников лишь в исключительных обстоятельствах и в условиях, гарантирующих их действительную социальную безопасность для общества».

Подводя некоторый промежуточный итог, нельзя не констатировать некоторого регресса в области учения о множественности преступлений в 20 – 30-е годы XX столетия, который во многом был вызван влиянием идей социологической школы уголовного права, пропагандирующей примерные санкции, широкое судебское усмотрение и опасность личности в качестве основания применения мер социальной защиты. Принцип формального равенства преступления и наказания был отвергнут как буржуазный и реакционный [22]; на смену ему пришел принцип назначения лично ориентированного наказания, который в худших своих проявлениях восходил к средневековой формуле «наказать, смотря по человеку». Такая смена фундаментальных установок (говоря о смене, мы хотим подчеркнуть лишь самый общий, предельный уровень обобщения оценки, поскольку ни первый из указанных принципов никогда не возводился в абсолют, ни второй сам по себе не может

оцениваться как недостаток права; мы хотим отметить лишь нарушение баланса между этими принципами) не требовала ни разработки тонких проблем отграничения единичного преступления от множественности, ни детализации правил назначения наказания при совершении нескольких преступлений. Она могла повлечь нормативную классификацию преступников, но и этого не было сделано в силу, как представляется, сугубо политических и идеологических причин, не позволявших видеть в советском обществе неисправимых преступников.

Литература и примечания

1. Оценивая ст. 29 и 30 УК РСФСР 1922 г., М.И. Бажанов правильно обратил внимание на то, что первая из них описывала случаи идеальной совокупности и обязывала при назначении наказания использовать лишь принцип поглощения менее строгого наказания более строгим, указывая суду на назначение наказания лишь по одной, самой строгой статье; тогда как ст. 30 раскрывала случаи реальной совокупности, обязывала назначать наказание за каждое преступление и устанавливала наряду с принципом поглощения право суда на факультативное повышение наказания. См.: Бажанов М.И. Назначение наказания по совокупности преступлений и совокупности приговоров. Учеб. пособие. Харьков, 1977. С. 17.

2. Основные дефиниции определялись в учебниках по уголовному праву. М.М. Исаев, в частности, писал: «При идеальной совокупности в одном деянии виновного содержатся признаки нескольких составов преступлений. По существу мы имеем одно преступление, но мысленно, в идее (откуда и название), мы можем расчленить его на несколько преступлений, из которых каждое содержит признаки состава. Под реальной совокупностью разумеются случаи совершения виновным несколькими действиями нескольких преступлений, ни за одно из которых он не был осужден». Повторность в трактовке автора есть совершение однородного или тождественного преступления во второй раз; неоднократность – совершение преступления не меньше трех раз, вне зависимости от наличия предшествующего осуждения и отбытия наказания; промысел – ситуация, когда совершение преступлений является для виновного определенным занятием, главным или хотя бы побочным, но приносящим ему определенный доход Уголовное право. Общая часть / Ред. А.А. Герцензон, Б.С. Ошерович, А.А. Пионтковский. Изд. 2-е, перераб. и дополн. М., 1939. С. 307 – 308, 312 – 313.

3. Это предписание УК РСФСР несколько отличалось от корреспондирующих положений в ст. 33 Основных начал уголовного законодательства СССР 1924 г. Толкованию этой нормы общесоюзного закона было посвящено специальное Постановление 23-го Пленума Верховного Суда СССР от 04.03.1929 г. В нем указывалось: «суд одинаково, – как в случаях идеальной совокупности, так и в случаях реальной совокупности, – обязан в конечном выводе приговора квалифицировать всю совокупность совершенных обвиняемым действий по статье, которая предусматривает в своей санкции наиболее тяжкую основную меру социальной защиты и независимо от того, требует или не требует соответствующий республиканский уголовный кодекс предварительного определения меры социальной защиты по каждому отдельному преступлению, ставить на свое обсуждение вопрос, какая конкретная мера социальной защиты в пределах, указанных в статье, предусматривающей наиболее строгую меру, должна быть назначена осужденному по этой именно статье за всю совокупность совершенных им преступлений». В отличие от общесоюзного, как видим, Кодекс РСФСР в обязательном порядке требовал квалификации содеянного по всем необходимым статьям и предварительного назначения наказания по всем входящим в совокупность преступлениям, что было в особом порядке подтверждено Постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 15.02.1946 г. № 2/3/У. (См.: Уголовный кодекс РСФСР. Официальный текст с изм. на 15 января 1956 г. и с приложением постатейно-систематизированных материалов. М., 1956. С. 155 – 158).

4. Пионтковский А.А. Вопросы Общей части уголовного права в практике судебно-прокурорских органов. М., 1954.

5. Немировский Э.Я. Учебник уголовного права. Общая часть. Одесса, 1919; Немировский Э.Я. Советское уголовное право. Части Общая и Особенная. Одесса, 1924.

6. Пионтковский А.А. Уголовное право РСФСР. Общая часть. М., 1925.

7. Познышев С.В. Учебник уголовного права: Общая часть. Очерк основных начал общей и особенной части уголовного права. Т. 1. М., 1923.
8. Уголовное право. Общая часть / Ред. А.А. Герцензон, Б.С. Ошерович, А.А. Пионтковский. Изд. 2-е, перераб. и дополн. М., 1939.
9. Эстрин А.Я. Уголовное право СССР и РСФСР. - 3-е изд., испр. и доп. М., 1931; Советское уголовное право. Части Общая и Особенная. Учебник / Шаргородский М.Д., Кадсон З.Р., Красильников М.В. М., 1940.
10. Герцензон А.А., Грингауз Ш.С., Дурманов Н.Д., Исаев М.М., Утевский Б.С. История советского уголовного права. 1919 – 1947 г.г. М., 1948.
11. Гернет М.Н. Уголовное право. Часть общая. Лекции, читанные в Народном Университете Московского общества народных университетов. Херсон, 1913.
12. Берман Я. К вопросу об уголовном кодексе социалистического государства // Пролетарская революция и право. 1919. № 2 (12).
13. Трайнин А.Н. Уголовное право. Общая часть. М., 1929.
14. Уголовное право. История юридической науки / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1978.
15. Немировский Э.Я. Советское уголовное право. Части Общая и Особенная. Одесса, 1924.
16. Гернет М.Н. Уголовное право. Часть общая. Лекции, читанные в Народном Университете Московского общества народных университетов. Херсон, 1913.
17. Познышев С.В. Криминальная психология. Преступные типы. Л., 1926 / Познышев С.В. Криминальная психология. Преступные типы. О психологическом исследовании личности как субъекта поведения вообще и об изучении личности преступника в частности / Сост. и предисл. В.С. Овчинского, А.В. Федорова. М., 2007. С. 42, 47, 73.
18. Немировский Э.Я. Советское уголовное право. Части Общая и Особенная. Одесса, 1924.
19. Обзор мнений см.: Бытко Ю.И. Учение о рецидиве преступлений в российском уголовном праве: история и современность. Саратов, 1998.
20. Гернет М.Н. Уголовное право. Часть общая. Лекции, читанные в Народном Университете Московского общества народных университетов. Херсон, 1913.
21. Уголовный кодекс РСФСР. Официальный текст с изм. на 15 января 1956 г. и с приложением постатейно-систематизированный материалов. М., 1956.
22. А.А. Пионтковский писал, что потребность соотносить наказание с объективной тяжестью преступления органически чужда советскому уголовному праву, что пропорциональная форма принуждения в советском уголовном праве представляет «буржуазную» уголовно-правовую форму. См.: Пионтковский А.А. Советское уголовное право. Общая часть. В 2т. Т. 1. М.-Л., 1929. С. 164, 171, 173, 180.

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 378

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПОВЫШЕНИЯ ИНОЯЗЫЧНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ В РАМКАХ НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

© 2013 г. *Е.А. Лебедева*

*Ростовский филиал
Российской академии правосудия,
344038, г. Ростов-на-Дону,
ул. Ленина, 66*

*Rostov Branch of
Russian Academy of Justice,
66, Lenina St., Rostov-on-Don,
344038*

В статье освещаются аспекты развития иноязычной компетенции студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», в контексте повышения эффективности высшего профессионального образования.

Ключевые слова: *юриспруденция, иноязычная компетенция, BBC, подкаст.*

The article examines the aspects of developing foreign language competence of law students under the increasing of efficiency of higher professional education.

Keywords: *jurisprudence, foreign language competence, BBC, podcast.*

Совсем недавно вся академическая общественность активно обсуждала результаты мониторинга деятельности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, который Заместитель научного руководителя ВШЭ Лев Любимов метко сравнил с «ударом палкой по тонированным до черноты стеклам, за которыми не видно, что там внутри вуза происходит» [1]. Важность и своевременность данного шага Министерства образования и науки РФ не вызывает никаких сомнений, однако цунами критики обрушилось на критерии оценки эффективности / неэффективности вузов и филиалов. Напомним, для вузов – 5 показателей, среди которых:

1. Образовательная деятельность: средний балл ЕГЭ студентов, принятых по результатам ЕГЭ на обучение по очной форме по программам подготовки бакалавров и специалистов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или с оплатой стоимости затрат на обучение физическими и юридическими лицами (средневзвешенное значение).

2. Научно-исследовательская деятельность: объем НИОКР в расчете на одного НПР.

3. Международная деятельность: удельный вес численности иностранных студентов, завершивших освоение ООП ВПО, в общем выпуске студентов (приведенный контингент).

4. Финансово-экономическая деятельность: доходы вуза из всех источников в расчете на одного НПР.

5. Инфраструктура: общая площадь учебно-лабораторных зданий в расчете на одного студента (приведенного контингента), имеющихся у вуза на праве собственности и закрепленных за вузом на праве оперативного управления.

Для оценки эффективности филиалов добавлено еще три показателя:

6. Приведенный контингент.

7. Доля кандидатов и докторов наук в численности работников ППС (без совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера).

8. Доля работников ППС (без совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера) в общей численности ППС [2].

При этом совершенно не учитывается уровень выпускника вуза, который в большой степени проявляется в его конкурентоспособности на национальном и международном рынках труда.

Стоит отметить, что Министерство образования и науки РФ с 2014 года все же собирается вести мониторинг кадрового развития вузов, получая от учебных и исполнительных органов, обобщая и обрабатывая информацию об успеваемости, трудоустройстве, карьере и доходах выпускников. Данные эти планируется публиковать в виде рейтинга [3].

Бесспорно, на повышение конкурентоспособности выпускника влияют не только профессиональные компетенции, приобретенные за годы обучения, – повышается роль общекультурных компетенций, среди которых особое место занимает владение навыками профессиональным общением на иностранном языке, что позволяет выпускникам не только выйти на международный рынок труда, но и значительно увеличивает шансы на перспективное место работы. В сфере юриспруденции специалисту необходимы навыки иноязычного общения в ситуации:

- ведения переговоров по заключению договоров / соглашений / внешнеэкономических контрактов;
- составления проектов договоров / соглашений / внешнеэкономических контрактов;
- перевода внешнеэкономических контрактов и других видов документов;
- официальной коммуникации (в том числе письменной) в области международной торговли, внешнеэкономической деятельности, международного частного права;
- консультирования (непосредственно в ходе встречи, по электронной почте, по телефону) иностранных клиентов по вопросам организации своего бизнеса / совместных предприятий, франчайзинга, лизинга и т.д, проведения банковских операций и многие другие;
- изучения документов / нормативной базы для защиты интересов иностранной стороны в суде;
- подготовки речи в суде в защиту иностранной стороны;
- выступления в суде в защиту иностранной стороны;
- участия в международных мероприятиях, в том числе научных конференциях, симпозиумах, семинарах.

Работодатель принимает на работу специалиста, владеющего навыками профессиональной иноязычной коммуникации, преследуя несколько целей:

- экономия денежных средств, поскольку не приходится обращаться к услугам переводческих агентств;
- экономия времени;
- сохранение конфиденциальности;
- более качественная коммуникация, например, выпускник лингвистического факультета сторону договора оказания юридических услуг *Customer* скорее всего переведет как *Клиент*, а не *Заказчик*, как то прописывает Гражданский кодекс, а *heirs* в договоре купли-продажи – как *наследники*, а не *правопреемники*.

Овладение навыками иноязычной коммуникации способен обеспечить междисциплинарный подход обучения студентов иностранному языку, который проявляется не только в чтении и переводе профессионально ориентированных текстов. Другие виды деятельности, в том числе внеаудиторные, рассмотрены на страницах журнала в предыдущих выпусках [4]. В данной статье нам хотелось бы остановиться на таком виде деятельности, как аудирование – восприятию на слух профессионально ориентированной информации.

В рамках дисциплинарного подхода преподаватель должен учитывать обязательные элементы аудирования:

- контекст в соответствии с планом и содержанием занятия;
- четкая цель: во-первых, развитие и закрепление навыка восприятия профессионально значимой иноязычной информации на слух, во-вторых, расширение профессиональных знаний в рамках международного / уголовного / гражданского / семейного / прочих отраслей права, национального права других государств;

- ориентирование студентов на вид восприятия информации: основная мысль / отдельные моменты / полное понимание текста, включая детали.

- предварительные задания: обсудить, что известно (и известно ли) студентам по данному вопросу, затем – введение ключевой / важной для понимания лексики звучащего текста с акцентом на профессионально значимые лексемы.

- непосредственно прослушивание: полное / поэтапное; первое прослушивание – понимание ключевых моментов, второе – понимание деталей. На данном этапе представляется целесообразным предложить студентам во время и / или после прослушивания выполнить ряд упражнений: закончите предложение (одно – два слова), заполните пропуск (дата, место, время и т.п.). При этом развивается и совершенствуется умение извлечь необходимую информацию из иноязычного текста.

- последующие задания, которые рассчитаны, во-первых, на выявление степени понимания текста, а во-вторых, включающие обсуждение вопросов, затронутых в прослушанном тексте. Данный этап нацелен на совершенствование умения передать и прокомментировать полученную информацию на иностранном языке, а также умение высказать, грамотно аргументируя, свою точку зрения.

Не вызывает сомнения, что эффективность как аудиторного, так и внеаудиторного (самостоятельного) обучения зависит не только от грамотной организации процесса, но и качества дидактических материалов. Здесь мы не подразумеваем градацию: «хорошее» – «нормальное» – «плохое», ибо нет «плохих» материалов – есть их некорректное использование. В нашем случае, когда речь идет о выборе аудио материала, мы полагаемся на следующие методические критерии отбора звучащего текста:

1. Аутентичность материала.

2. Информационная полнота и логическая завершенность.

3. Время звучания – на наш взгляд, при аудиторной работе время звучания не должно превышать – 2-3 минуты, что, позволяет сэкономить время на обсуждение, во-вторых, не «крадет» время у учебного плана дисциплины. Полное время, отводимое на данный вид деятельности в рамках аудиторного занятия, не превышает 30-40 минут.

Для внеаудиторной работы (домашнего задания) возможно прослушивание речи длительностью 8-10 минут.

4. Уровень сложности – звучащий текст должен быть среднего уровня сложности и не содержать большого количества незнакомых лексем, которое демотивирует студентов. Возможно прослушивание речи неносителя языка.

5. Участники передачи должны быть, несомненно, высокообразованные люди, профессионалы, демонстрирующие высокий содержательный и речевой образец.

6. Тематика – профессионально значимые темы общественно-политического характера либо общепрофессиональные темы (вопросы эвтаназии, смертной казни, проблемы относительно запретов аборт, легализации легких наркотиков и прочие), способные вызвать интерес аудитории.

7. Из предыдущего пункта вытекает следующий критерий – потенциал аудиторной дискуссии.

Оптимальным выбором для аудиторной работы, на наш взгляд, является передача *BBC 60 seconds / 60 секунд*, в рамках которой каждый желающий за 1 минуту выдвигает и обосновывает идею, реализация которой могла бы изменить / улучшить мир. Например, одна из слушательниц предложила менять лидеров развитых и развивающихся стран на год, мотивируя тем, что лидеры развивающихся стран, выполняя роль лидера ведущей державы, могут получить неоценимый опыт руководства развитой экономикой и, вернувшись, реализовать его уже в своей стране. Лидеры же развитых стран, выполняя роль руководителя развивающейся страны, глубже изучат проблемы развивающихся экономик (поскольку лидеры ведущих держав оказывают сильное влияние на их развитие), а также получают шанс улучшить положение стран, временным лидером которых они будут являться.

Далее следуют уточняющие вопросы от ведущей программы, затем – комментарии двух гостей программы (чаще всего это ведущие политологи, экономисты, профессора, бывшие государственные деятели).

Вначале студентам предлагается контекст в рамках учебного плана, например, при изучении государственного устройства Великобритании / США, либо предлагается обсудить вопрос о роли главы государства в развитии страны. Также можно затронуть положение развитых / развивающихся стран на мировой арене.

Далее преподаватель объясняет студентам формат радио программы и акцентирует внимание на лексических единицах, которые могут вызвать трудности при восприятии на слух.

Следующий этап работы – двукратное прослушивание самой идеи (без комментариев экспертов) с кратким промежуточным обсуждением понятых моментов.

Затем – изложение идеи и ее мотивации и последующее обсуждение. На продвинутом уровне изучения языка можно проанализировать комментарии экспертов, выражая согласие / несогласие с их доводами за / против изложенной идеи.

В качестве завершающего аудиторного этапа возможна парная / групповая работа: студенты разрабатывают идею и затем представитель группы излагает и мотивирует идею в рамках формата программы.

Обсуждение прослушанного текста также можно провести в форме дебатов: одна группа поддерживает идею, вторая группа выступает против. На изложение и мотивировку позиций сторон дается лимитированное время (5-7 минут), далее следуют вопросы сторон друг другу и заключительная речь – 1 минута. При данном виде деятельности преподаватель следит за выполнением формата и поддерживает дискуссию.

Заключительным этапом является выполнение внеаудиторной самостоятельной работы (домашнего задания). Например, подготовьте эссе, изложив и обосновав идею улучшения жизни в стране / мире. Следует отметить, что в связи с уменьшением количеством аудиторных часов, отводимых в рамках бакалавриата на изучение иностранного языка, роль самостоятельной работы значительно повышается, поскольку она восполняет образовавшийся «дефицит» (по сравнению со специалитетом) часов обучения иностранному языку, и расширяет и закрепляет языковые знания, умения и навыки, полученные в аудитории, формирует общепрофессиональные компетенции:

- навык решения конкретных задач;
- самообучения в условиях полной / частичной автономии;
- навыки грамотного осуществления информационных процессов – поиск, анализ, переработка информации, необходимые для каждого профессионала в области юриспруденции, независимо от рода деятельности;
- умение работать со специальной информацией и информацией, полученной из СМИ;
- умение работать с информационно-коммуникативными технологиями.

Следует отметить особую роль преподавателя при организации самостоятельной работы, где он выступает в качестве менеджера, фасилитатора, контролера, эксперта-консультанта и, конечно, «оценщика»-«ценителя» (последняя составляющая предотвратит демотивацию студента при тщательной корректировке лексических, грамматических и стилистических недочетов и ошибок в работе студента).

Ярким примером сочетания аудиторной и внеаудиторной самостоятельной работы может служить использование программы BBC *Witness (Очевидец)*, в рамках которой ведущие беседуют с очевидцами тех или иных общественно значимых событий.

Данный вид работы носит ярко выраженный междисциплинарный характер, что отражается как в самом содержании прослушиваемых и обсуждаемых текстах, так и в последующих этапах работы над ними.

Доступность архива программы позволяет выбрать темы, относящиеся, в нашем случае, к направлению подготовки «Юриспруденция». Например, программа *Megan's Law* рассматривает дело убитой 7-летней девочки, чья смерть привела к введению федерального закона США, согласно которому местное сообщество должно быть информировано о выпущенных на свободу педофилах и полных сведениях о их местонахождении.

Программа *Очевидец* выдерживает все методические критерии:

1. Аутентичность материала.

2. Информационная полнота и логическая завершенность, поскольку программа начинается с введения, затем излагается фактическая сторона, причем самими очевидцами (в нашем примере это – мать убитой девочки, следователи, высказывания Президента Билла Клинтона), в заключение излагаются последствия события.

3. Среднее время звучания – 10 минут.

4. Уровень сложности – выше среднего, что вполне допустимо для самостоятельного многократного прослушивания с заранее оговоренной темой, ключевыми моментами, лексикой.

5. Участники передачи – очевидцы событий – носители языка или люди, для которых английский – не родной язык, но демонстрирующие высокий уровень речевой культуры.

6. Тематика – профессионально значимые темы, темы общественно-политического характера, способные вызвать интерес аудитории.

7. Потенциал аудиторной дискуссии.

Вначале преподавателем вводится контекст – в нашем случае это может быть изучение уголовного права, предписанного рабочей программой дисциплины, обсуждаются вопросы релевантности наказания за педофилию. Затем следует ориентирование студентов на вид восприятия информации: полное понимание текста, включая детали, чему способствует акцентирование внимания преподавателя на отдельные лексемы и их производные (в нашем случае *offence, offender, sex-offender, re-offence, re-offender, convicted, suffocate, manhunt, interrogate, interrogation, pedophile, pay condolences, disclose information*), а также ключевые моменты, на которые студентам необходимо обратить внимание при прослушивании текста (тем самым студенты заранее узнают фабулу событий, что облегчает понимание звучащего текста). В нашем случае это: дата убийства, убийца, поиск убийцы, реакция общественности, общественная кампания за введение нового закона, суть закона, аргументы за и против нового закона, приговор убийце.

Этап непосредственного прослушивания осуществляется внеаудиторно.

На следующем занятии преподаватель проверяет уровень понимания текста проверкой изложения обозначенных ключевых моментов. Далее следует обсуждения материала, при этом преподаватель просит студентов сравнить законодательство, судебную практику по обсуждаемому вопросу в России, США, Европейском Союзе. Возможна подготовка презентаций – сравнительный анализ национальных законодательств по данной проблеме.

Данный вид работы выполняет, во-первых, обучающую функцию – закрепляет языковой материал за счет активного использования профессионально значимой лексики; активного использования речевых клише, глаголов, передающих коммуникативное намерение говорящего; вводящих, связующих и заключающих высказываний; речевых средств волеизъявления и оценки; связующих слов; этикетных формул и т.п.; способствует отработке грамматического материала (в ходе постановки различных типов вопросов); в целом, совершенствует умения монологического и диалогического / полилогического высказывания на основе проблемного обсуждения профессионально значимых материалов.

Во-вторых, развивает профессионально-коммуникативные компетенции: умение принимать, осмысливать и оценивать услышанную информацию (в том числе и от собеседника), анализ и интерпретация услышанной информации; компетенции монологической и диалогической речи, в том числе коммуникативное взаимодействие и выработка коммуникативных тактик; практическое освоение речевого поведения в ситуации профессионального общения; навыки командной работы (при использовании формата дебатов), умение распределять время (*time management*).

В-третьих, данный вид работы способствует развитию и совершенствованию профессионально-личностных качеств: гибкости, самостоятельности, критичности мышления, продуктивности, креативности.

Литература и примечания

1. Удар по тонированным стеклам // Известия. 8 ноября 2012 // URL: <http://izvestia.ru/news/539249>
2. URL: <http://минобрнауки.рф>
3. Минобрнауки составит рейтинг успешности выпускников // Известия. 15 ноября 2011 // URL: <http://izvestia.ru/news/539604>
4. Лебедева Е.А. Внеаудиторная работа, направленная на формирование язычной компетенции в условиях контекстно-компетентного обучения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 10; Лебедева Е.А. Совершенствование иноязычной компетенции студентов-юристов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. №13; Лебедева Е.А. Межпредметный характер метода конкретных ситуаций в языковой подготовке юристов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. №14; Лебедева Е.А. Вопросы обучения английскому как языку международного делового общения студентов направления подготовки «Юриспруденция» // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. №15.

НАШИ АВТОРЫ

Акоев Марк Маркович – соискатель отдела конституционно-правовых исследований ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», эксперт Центра «Право Мира». jordanmikl@yandex.ru

Досаева Глера Сулеймановна – заведующая кафедрой уголовного права Ростовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», кандидат юридических наук. 8 863 297 57 15.

Лебедева Елена Александровна – доцент кафедры языкознания и иностранных языков Ростовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», кандидат филологических наук, доцент. 8 863 297 32 69.

Самсонов Николай Владимирович – доцент кафедры гражданского процессуального права Ростовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», кандидат юридических наук. 863 297 57 14

Степаненко Алексей Сергеевич – директор Восточно-Сибирского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», доктор философских наук, профессор. vsfrap@mail.ru

Умнова Ирина Анатольевна – заведующая отделом конституционно-правовых исследований ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», Президент Центра «Право Мира», доктор юридических наук, профессор. ikonyukhova@yandex.ru

Фроленков Юрий Олегович – соискатель отдела конституционно-правовых исследований ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия». iury.kartunov@yandex.ru

Чапчиков Сергей Юрьевич – преподаватель кафедры правового обеспечения управленческой деятельности Международного института управления ФГБОУ ВПО «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», кандидат юридических наук. 8 495 434 00 89.