



СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ (г. Санкт-Петербург) ФИЛИАЛ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ АКАДЕМИЯ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(СЗФ РПА Минюста России)

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВО РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ

Материалы конференции

23 мая 2014 года

Санкт-Петербург
2015

Редколлегия:

Рыбин Д. В.,

кандидат исторических наук, доцент (ответственный редактор)

Виноградов В. А.,

доктор юридических наук, профессор

Трофимов Е. В.,

доктор юридических наук, доцент

Волков Д. В.,

кандидат юридических наук, доцент

Арсенков А. Е.,

кандидат юридических наук

Зеничев Н. А.

Е 24 Европейские стандарты в области прав человека и конституционное право России: актуальные проблемы гармонизации: материалы конференции 23 мая 2014 г. / отв. ред. Д. В. Рыбин. — СПб.: СЗФ РПА Минюста России, 2015. — 70 с.

В сборнике материалов представлены научные статьи участников конференции, состоявшейся 23 мая 2014 г. в СЗФ РПА Минюста России и посвященной месту европейских стандартов прав человека в российской правовой системе и проблемам участия наднациональных судебных инстанций в защите личных прав граждан РФ.

Сборник может представлять интерес для ученых-юристов, практических работников, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов.

*Сборник материалов рассмотрен и одобрен
кафедрой конституционного и международного права СЗФ РПА
Минюста России (протокол № 10 от 29 июня 2014 г.)
и рекомендован к изданию Методическим советом
СЗФ РПА Минюста России*

Содержание

Предисловие.....	4
<i>Мосин С. А.</i> К вопросу о нетипичных правовых установлениях в структуре конституционно-правовых основ правового государства в Российской Федерации.....	5
<i>Фомиченко М. П.</i> Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ — документ, определяющий особый этап реформы местной власти.....	10
<i>Максимова Е. В.</i> Актуальные проблемы гармонизации уголовно-процессуального законодательства РФ с европейскими стандартами в области прав и основных свобод человека.....	19
<i>Демидов Д. Г.</i> Факторы эффективности российского законодательного регулирования.....	29
<i>Макушин А. А.</i> О подготовке к конституционной реформе в России.....	36
<i>Макушина Е. Б.</i> Защита прав несовершеннолетних правонарушителей в России: некоторые модели реализации ювенальных технологий.....	40
<i>Муру Р. Н.</i> К вопросу о соотношении и гармонизации европейских стандартов прав человека и российского законодательства и правовой практики.....	47
<i>Зеничев Н. А.</i> Европейские стандарты в области исполнительного производства и их применение в российском праве.....	52
<i>Тютин Р. Ф.</i> Некоторые особенности защиты гражданских прав в Европейском суде по правам человека.....	56
<i>Виноградов В. А.</i> Конституционная свобода слова vs защиты чести и достоинства публичных должностных лиц и политиков.....	61
<i>Шмыгановский А. В.</i> Принцип разделения властей как конституционно-правовой механизм реализации права на политическую конкуренцию.....	65

Предисловие

23 мая 2014 г. в Северо-Западном филиале Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации состоялась конференция на тему «Европейские стандарты в области прав человека и конституционное право России: актуальные проблемы гармонизации». Необходимость ее проведения не может вызывать сомнения, ибо в настоящий момент происходит переоценка необходимости участия Российской Федерации в различных региональных и международных организациях. Одновременно одной из задач государства является недопущение снижения уровня гарантий неотъемлемых прав человека и гражданина. Поскольку Российская Федерация участвует в европейских наднациональных правозащитных институтах и судебных инстанциях, крайне актуальным представляется вопрос изучения европейского уровня защиты прав человека, а также вопрос изучения степени имплементации вышеуказанных стандартов в отечественной правовой системе.

В настоящем сборнике представлен блок статей, которые затрагивают как общетеоретические вопросы российского конституционного права в его развитии, так и специальные проблемы, такие как гармонизация уголовно-процессуального законодательства и законодательства в сфере исполнительного производства.

Данный сборник будет интересен и для практиков, и для ученых, и для студентов, интересующихся теоретическими и практическими аспектами защиты прав человека в России и проблемами гармонизации отечественного законодательства в указанной области.

Редколлегия

К ВОПРОСУ О НЕТИПИЧНЫХ ПРАВОВЫХ УСТАНОВЛЕНИЯХ В СТРУКТУРЕ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В основе современного конституционного права и как следствие всех остальных отраслей права лежит ряд основополагающих принципиальных установлений, на которые данные отрасли опираются и нормы которых в обязательном порядке должны учитывать такие исходные начала. При этом такой правовой фундамент складывается из целого ряда элементов.

Как справедливо отмечает Н. В. Витрук, в системе правовых ценностей и идеалов в формирующемся демократическом обществе и правовом государстве на одно из первых мест выходит осознание должностными лицами государства, местного самоуправления, работниками правоохранительных и других органов, всем населением конституции как основного (высшего) закона в государстве, отражающего основные правовые принципы, закономерности и достижения общественного прогресса¹.

Правовое государство в Российской Федерации характеризуется прежде всего набором конституционных установлений. Конституционные принципы являются основополагающими элементами правового государства в Российской Федерации и исходными началами отечественной правовой системы, которые находят свое отражение, развиваются и конкретизируются во всех отраслях права. При этом, являясь базовыми элементами основ правового государства, они не являются единственными, поскольку порождают целый ряд сопутствующих им правовых категорий. Такие правовые категории, будучи тесно взаимосвязанными между собой и с конституционными принципами, в конечном счете, дополняя друг друга, создают структуру основ правового государства. В этой структуре конституционные принципы выступают элементами первого (верхнего) уровня основ правового государства, нетипичные правовые установления, такие как конституционно-правовые презумпции, фикции, аксиомы, — эле-

* Мосин Сергей Анатольевич, кандидат юридических наук, докторант кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

¹ Витрук Н. В. Верность Конституции: моногр. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 265.

ментами второго уровня, а специфические нормы права, такие как нормы-интерпретации и нормы-символы, — элементами третьего уровня.

В рамках рассматриваемой темы обратимся к нетипичным правовым установлениям, таким как конституционно-правовая презумпция, фикция, аксиома. Данные правовые категории обладают своими особенностями и взаимосвязаны с конституционно-правовыми принципами.

Под правовой презумпцией следует понимать необходимое для правового регулирования предположение, прямо или косвенно закрепленное в правовой норме, направленное на установление или устанавливающее наличие либо отсутствие определенных фактов, обстоятельств, процессов и считающееся истинным, пока не будет установлено иное. Рассматривая конституционно-правовые презумпции в качестве элементов основ правового государства, обратимся к их взаимосвязи с конституционно-правовыми принципами и в первую очередь отметим, что без установления правового принципа нет необходимости закрепления правовой презумпции. Например, если бы Конституция Российской Федерации не содержала положений, закрепляющих принцип конституционности нормативных правовых актов, то в отечественном конституционном праве отсутствовала бы и презумпция конституционности нормативных правовых актов. Также отметим, что обратная взаимосвязь невозможна, т. е. появление правового принципа в любом случае первоочередно. Очевидно, что наличие правового принципа является основанием для появления правовой презумпции. Правовой принцип наполняет презумпцию своим правовым содержанием и ограничивает ее этим содержанием. Это означает, что предположение, содержащееся в правовой презумпции, не может выходить за рамки требований положений корреспондирующего ей принципа, т. е. правовая презумпция не может предполагать соблюдение субъектами правоотношений любых других условий, кроме тех, которые определены корреспондирующим ей принципом. Таким образом, во-первых, указанная презумпция конституционности нормативных правовых актов не может быть опровергнута в Конституционном суде Российской Федерации в случае соблюдения субъектами нормотворчества положений принципа конституционности нормативного правового акта, а во-вторых, данная презумпция не предполагает соблюдения субъектами нормотворчества каких-либо иных положений, за исключением тех, которые определены данным принципом. Еще одна взаимосвязь правового принципа и правовой презумпции за-

ключается в том, что правовая презумпция предполагает соблюдение корреспондирующего ей правового принципа до момента опровержения такого предположения. С одной стороны, правовая презумпция освобождает от необходимости установления соблюдения корреспондирующего ей принципа при возникновении тех или иных правоотношений, с другой — без возможности подвергнуть сомнению соблюдение правового принципа вряд ли можно рассчитывать на его беспрекословное исполнение участниками правоотношений. Также нельзя не отметить, что конституционно-правовые презумпции, как и принципы, имеют нормативное закрепление, но в отличие от принципов практически все презумпции в конституционном праве не имеют прямого нормативного закрепления.

Указанные аспекты взаимодействия позволяют отнести конституционно-правовые презумпции к вспомогательным по отношению к конституционно-правовым принципам элементам основ правового государства. В силу их незаменимости и важности для всей правовой системы в структуре основ правового государства данные презумпции следует расположить на следующем за конституционно-правовыми принципами уровне.

Обратимся к юридическим фикциям. Под юридической фикцией обычно понимается несуществующее положение, которое признается законодательством существующим и вследствие этого обязательным к применению. Рассматривая конституционно-правовые фикции как еще один вид нетипичных правовых установлений, лежащих в основе правового государства, необходимо отметить их тесную взаимосвязь с конституционно-правовыми принципами. Например, положение о том, что нормы законодательства известны всем участникам правоотношений, которое является правовой фикцией, закрепляется непосредственно в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Наличие подобной нормы не позволяет субъектам правоотношений обосновывать неисполнение требований нормативных правовых актов их незнанием, а органам государственной власти злоупотреблять своими полномочиями в сфере нормотворчества и правоприменения. При этом очевидно, что знать весь объем нормативной правовой базы невозможно, но отсутствие такой фикции в законодательстве привело бы к правовому хаосу, поскольку, с одной стороны, в качестве оправдания неправомерного поведения использовалось бы объясне-

ние незнанием закона, а с другой — имели бы место неоднозначные последствия применения не опубликованных надлежащим образом нормативных правовых актов, включая санкции за их неисполнение. В итоге это повлекло бы за собой самые плачевные результаты для всей правовой системы и в том числе не позволило бы сформировать и укрепить основы правового государства. Таким образом, необходимость указанных конституционных положений об опубликовании нормативных правовых актов обусловлена необходимостью нормального функционирования всей правовой системы, которое возможно только при условии применения фикции знания норм законодательства.

Так же как и в случае с конституционно-правовыми презумпциями, правовой принцип наполняет конституционно-правовую фикцию своим правовым содержанием и ограничивает ее этим содержанием. На примере рассмотренной фикции видно, что она затрагивает только те аспекты, которые закреплены в конституционной норме относительно официального опубликования нормативных правовых актов. В отличие от конституционно-правовой презумпции, предполагающей соблюдение корреспондирующего ей правового принципа до момента опровержения такого предположения, фикция устанавливает этот факт без возможности доказывания обратного.

Таким образом, конституционно-правовые фикции, так же как и презумпции, следует отнести к вспомогательным по отношению к конституционно-правовым принципам элементам, лежащим в основе правового государства в Российской Федерации.

Далее остановимся на правовых аксиомах. Правовую аксиому можно определить как простейшие юридические суждения эмпирического уровня, сложившиеся в результате многовекового опыта социальных отношений и взаимодействия человека с окружающей средой¹. В качестве примеров правовых аксиом можно привести следующие: «что не запрещено правом, то разрешено», «никто не может быть судьей в своем деле», «преступление предполагает наказание», «ответственность может наступить только за вину», «свобода одного человека ограничивается свободой других лиц», «где есть право, там есть и его защита», «нет преступления без указания на то в законе» и др. Согласимся с тем, что правовые аксиомы являются очевидными и проверенными временем положениями и их ис-

¹ Манов Г. Н. Аксиомы в советской теории права // Советское государство и право. 1986. № 3. С. 29.

тинность не вызывает сомнений¹. Рассматривая вопрос взаимосвязи правовых принципов и аксиом, следует отметить существование различных взглядов по данному вопросу. С. С. Алексеев указывает на то, что правовые аксиомы представляют собой важнейшие принципы права, закрепленные в нормативно-правовых актах². Л. С. Явич определяет правовые аксиомы как идеи, существующие в правосознании и служащие идеологическими предпосылками принципов права³. Как отмечает М. Л. Давыдова, выражаясь в принципах права, аксиомы образуют «содержательный каркас» всей правовой системы. Они представляют собой конкретные правовые веления, без которых существование целых правовых институтов и даже отраслей оказалось бы невозможным⁴. При этом, разделяя понятия «аксиома» и «принцип», этот исследователь справедливо указывает на то, что если значение принципа права приобретают идеи, имеющие общеправовое или отраслевое значение, развивающиеся и конкретизируемые во многих нормах права, то далеко не обо всех аксиомах можно сказать то же самое. Некоторые аксиомы могут определять содержание лишь нескольких нормативно-правовых предписаний либо вообще выражаться в одном-единственном предписании закона⁵. В то же время правовые аксиомы лежат в основе правового государства, определяют развитие законодательства, являясь основой правовых принципов, способствуют реализации положений конституционно-правовых установлений и иных норм законодательства. В связи с этим, на наш взгляд, правовые аксиомы также следует отнести к вспомогательным по отношению к конституционно-правовым принципам элементам, лежащим в основе правового государства в Российской Федерации.

Таким образом, рассмотренные в настоящей статье нетипичные правовые установления, будучи тесно взаимосвязанными с конституционно-правовыми принципами, играют важную роль в формировании основ правового государства в Российской Федерации и являются их неотъемлемыми элементами.

¹ Качур Н. Ф. Презумпции в советском семейном праве: дис. <...> канд. юр. наук. Свердловск, 1982. С. 54.

² Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 111.

³ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества: Сущность и принципы. М., 1978. С. 39.

⁴ Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: моногр. / ГОУ ВПО «ВолГУ». Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. С. 230.

⁵ Там же. С. 229.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 27 МАЯ 2014 ГОДА
№ 136-ФЗ — ДОКУМЕНТ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ОСОБЫЙ
ЭТАП РЕФОРМЫ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ**

В России стартовал четвертый начиная с 1991 г. этап реформы местной власти¹. 27 мая 2014 г. Президент РФ В. Путин подписал федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“»². Этап носит особый характер, заключающийся в тех изменениях, которые внесены в два обозначенных федеральных закона.

В целом изменения можно свести к трем основным положениям.

1. Изменения территориальных основ местного самоуправления.

Существующую двухуровневую модель организации местного самоуправления предлагается распространить на крупные городские округа. Для этого вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район (помимо пяти существующих: городские, сельские поселения, городские округа, муниципальные районы, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения).

Городской округ с внутригородским делением — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации

* Фомиченко Михаил Петрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

¹ 1-й этап: июль 1991 — август 1995 г. Ознаменован принятием и реализацией закона РСФСР от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» и Конституции России. 2-й этап: август 1995 — октябрь 2003 г. Ознаменован принятием и реализацией федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». 3-й этап: октябрь 2003 — май 2014 г. Ознаменован принятием и реализацией федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См.: Российская газета. 2014. 30 мая.

образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Внутригородской район — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Необходимо учитывать, что преобразование обычных городских округов в городские округа с внутригородским делением будет осуществляться законами соответствующих субъектов Российской Федерации и только в тех случаях, когда, по усмотрению соответствующих субъектов Российской Федерации для этого возникнет объективная необходимость.

В связи с предусмотренными изменениями в системе организации местного самоуправления законопроектом предлагается установить порядок и расширить перечень случаев преобразования муниципальных образований: изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения и изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения.

Следует отметить, что изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения и изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения имеет существенное значение для населения соответствующих муниципальных образований, поскольку от данного статуса зависит не только установление того или иного перечня вопросов местного значения поселения, решение которых обеспечивает жизнедеятельность населения данного муниципального образования, особенностей формирования (избрания) органов местного самоуправления поселений, но и действие ряда льгот и преференций, установленных законодательством Российской Федерации для отдельных категорий граждан. В связи с этим, согласно федеральному закону, такое изменение статуса поселения отнесено к одному из видов пре-

образования муниципальных образований, которое должно осуществляться с согласия населения соответствующего муниципального образования, выраженного путем голосования, и по установленной федеральным законом для преобразований муниципалитетов процедуре.

2. Изменение принципов формирования органов местного самоуправления.

Согласно нормам федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», *представительный орган* муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

1) может состоять 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;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В первом случае по общему правилу норма представительства поселений независимо от их численности в представительном органе муниципального района должна быть равной. В то же время законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом данная норма не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района.

Во втором случае число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

В соответствии с нормами данного федерального закона представительный орган городского округа с внутригородским делением согласно закону субъекта Российской Федерации и уставу соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства; законом субъекта Российской Федерации и

в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов; при этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Нормы указанного федерального закона также предусматривают, что *глава муниципального образования* в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Таким образом, упомянутым федеральным законом предусматривается возможность избрания депутатов представительных органов муниципальных районов, представительных органов городских округов с внутригородским делением, глав муниципальных образований на муниципальных выборах, а также право осуществлять формирование в муниципальных образованиях (как одного вида, так и в отдельных муниципальных образованиях) различных вариантов структуры органов местного самоуправления в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований. Иными словами, субъект РФ может установить как полную определенность структуры органов местного самоуправления в соответствующих видах или в отдельных муниципальных образованиях, так и вариативный подход, оставив окончательное решение за муниципальным образованием (через принятие соответствующих положений устава).

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии по отбору кандидатов на назначение на должность главы местной администрации должна будет назначаться представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии по отбору кандидатов на назначение на должность главы местной администрации должна будет назначаться представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина — главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

В конечном счете данный пункт реформы связан с усилением самостоятельности и ответственности регионов. Каждый субъект Федерации должен найти оптимальную форму построения системы местной власти на своих территориях. Например, самим определять способы избрания глав муниципальных образований — напрямую населением или из состава представительного органа власти, а также порядок формирования всех органов местного самоуправления на своей территории. Закон максимально приблизит муниципальный уровень власти в больших городах к жителям, к их проблемам. А муниципальным чиновникам придется больше времени вплотную заниматься повседневными вопросами, волнующими людей, и меньше заседать в своих кабинетах.

Кроме того, реформа местной власти предоставит возможность избираться более широкому количеству людей в поселениях, представлять интересы в районных думах. Расширение депутатского корпуса позволяет в том числе и исполнительной власти увидеть людей, имеющих интерес к публичной политике. Отсюда идут процессы консолидации общества и улучшения качества управления всеми сферами нашей повседневной жизни. Это и есть движение местного самоуправления вперед.

Предлагаемая система дает и дополнительные шансы для избрания представителям внепарламентских партий. Как отметил Президент РФ 26 мая 2014 г. на заседании президентского Совета по местному самоуправлению в Иванове¹, активным гражданам, болеющим

¹ См.: Мельников А. Реформе местной власти быть // Комсомольская правда. 2014. 28 мая.

за порядок в своем доме или районе, «станет проще избираться в местные органы власти, если, конечно, они реально настроены на конкретную работу с гражданами».

3. Изменение компетенции муниципальных районов и сельских поселений по решению вопросов местного значения, расширение полномочий субъектов Российской Федерации по определению пределов компетенции муниципальных образований.

В федеральном законе установлены случаи, когда субъектам Российской Федерации предоставляется возможность *изменять перечни вопросов местного значения муниципальных образований*, установленные нормами федерального закона № 131-ФЗ, а также перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

1. В федеральном законе устанавливается отдельный перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений. При этом в связи со спецификой и особенностями обеспечения жизнедеятельности населения на сельских территориях в федеральном законе № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения сельских поселений по отношению к перечню вопросов местного значения городских поселений предлагается сократить. Иные вопросы местного значения, установленные федеральным законом № 131-ФЗ для поселений и не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территории сельских поселений будут осуществляться органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В сельских поселениях органы местного самоуправления муниципальных районов смогут осуществлять полномочия по решению указанных иных вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных районов, с учетом специфики и особенностей обеспечения жизнедеятельности населения соответствующих сельских территорий.

В то же время, учитывая, что в настоящее время уровень социально-экономического развития сельских поселений, система организации в них местного самоуправления существенно различаются по разным субъектам Российской Федерации, в федеральном законе предоставляется возможность принятыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных районов и уставами сельских поселений закреплять за сельскими поселениями также другие вопросы из числа установленных нормами федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения город-

ских поселений (например, утверждение правил застройки и землепользования).

2. Авторы федерального закона исходили из того, что субъекты Российской Федерации будут принимать законы о наделении статусом городских округов с внутригородским делением тех городских округов, которые обладают высоким уровнем социально-экономического развития и в которых проживает политически активное население, для введения на территориях соответствующих городских округов двухуровневой модели организации местного самоуправления. В связи с этим законами субъектов Российской Федерации предоставляется возможность устанавливать дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. В первую очередь в данном случае речь идет о закреплении за данными городскими округами дополнительных вопросов местного значения, необходимых для развития их экономического и инновационного потенциала (участие в определении вопросов промышленной и научно-технической политики, здравоохранения, высшего и среднего профессионального образования и др.). При этом необходимо учитывать, что данные вопросы могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации только в сферах общественных отношений, на которые не распространяются пределы действия государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т. е. дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением не могут одновременно являться государственными полномочиями Российской Федерации или субъектов Российской Федерации.

3. В федеральном законе устанавливается перечень из 13 вопросов местного значения внутригородских районов, который не является исчерпывающим. Законами субъекта Российской Федерации, уставом городского округа с внутригородским делением и принятым в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения городских округов. При этом необходимо учитывать, что полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению указанных вопросов местного значения внутригородских районов законами субъекта Российской Федерации могут разграничиваться между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским

делением и органами местного самоуправления внутригородских районов. Данная норма позволит, не нарушая единства городского хозяйства, избежать дублирования полномочий по решению вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, а также возможных правовых споров между органами местного самоуправления указанных муниципальных образований относительно пределов их компетенции.

4. Законами субъекта Российской Федерации предоставляется возможность осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, отнесенных нормами федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований.

Таким образом, данное новшество связано с перераспределением полномочий местной власти сельских поселений и муниципальных районов. Базовый список полномочий — 13 для сельских поселений и 16 для остальных видов муниципалитетов — является «несгораемым», т. е. эти полномочия неотъемлемы и непередаваемы, но могут быть расширены с предоставлением надлежащего финансирования.

Более того, изменения во взаимоотношениях между властью на местах и властью в регионе исключают возможность произвольного перебрасывания полномочий с одного уровня власти на другой. В результате каждый чиновник будет работать четко в рамках заданных полномочий.

В итоге закон предполагает повышение роли регионов в организации системы местной власти. Чтобы замыслы стали реальностью, необходима кропотливая работа как федеральных органов власти, так и субъектов Федерации.

Во-первых, в связи с сокращением перечня вопросов местного значения сельских поселений по отношению к городским поселениям, а также отнесением к компетенции муниципальных районов решения иных вопросов местного значения на территориях сельских поселений, не отнесенных к вопросам местного значения сельских поселений, *потребуется*:

1) внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих уточнение системы выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских, сельских поселений из бюджетов вышестоящего уровня, а также закрепление за муниципальными районами дополнительных источников доходов;

2) в связи с установлением возможности создания городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов потребуется регламентировать принципы формирования межбюджетных отношений между указанными муниципальными образованиями, между данными муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации, а также проработать вопрос об установлении порядка закрепления за внутригородскими районами своих источников доходов и объектов муниципальной собственности, необходимых для решения закрепленных за ними вопросов местного значения, путем внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации.

Во-вторых, предоставленная возможность перераспределять законами субъекта Российской Федерации полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребует в данном случае создания правовых механизмов по перераспределению источников доходов между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в целях финансового обеспечения реализации указанных полномочий и обеспечения сбалансированности соответствующих бюджетов, правовые основы которых также должны быть определены в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

В-третьих, в течение шести месяцев со дня вступления в силу федерального закона должны быть приняты законы субъектов Российской Федерации о порядке избрания или формирования представительных органов муниципального района, а также о способе избрания глав муниципальных образований; в течение трех месяцев со дня вступления в силу законов субъектов Российской Федерации уставы городских округов, муниципальных районов, городских поселений приводятся в соответствие с требованиями федерального закона 131-ФЗ (в редакции ФЗ-136) и законов субъектов Российской Федерации.

В целом главная суть изменений состоит в том, что субъекты Российской Федерации получают дополнительные механизмы по уточнению полномочий между региональным и местным уровнями

власти. Дифференцированный подход, многообразие моделей устройства местной власти — это и есть демократические основы федерального государства.

*Максимова Е. В.**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ С ЕВРОПЕЙСКИМИ СТАНДАРТАМИ В ОБЛАСТИ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Со времен самого первого государства и еще ранее, в период первобытнообщинного строя, человек осознавал необходимость защиты себя и гораздо реже — окружающих. С тех пор как появилось право и до настоящего времени осознание необходимости защиты своего права передавалось с психологическими задатками от одного поколения к другому. Процесс, о котором мы говорим, на наш взгляд, исходит из недр инстинкта самосохранения, т. е. человек готов защитить свои права, свободы, интересы любыми способами. Однако в рамках существования в обществе мы уточняем: любыми *законными* способами. Человек и все, что институализировалось вокруг него: личное, материальное, природное, духовное, нуждались и до сих пор нуждаются в постоянной защите.

В современных условиях создания правового государства все большее внимание уделяется совершенствованию механизма защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан в России. С учетом того, что в настоящее время в основу общественного прогресса закладываются приоритет общечеловеческих ценностей и первоочередная значимость прав и свобод личности, необходимо отметить: без должной организации механизма защиты конституционных прав граждан невозможна полноценная работа правовой системы государства и признание ее эффективной. Очевидно, что механизм

* Максимова Елена Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

защиты не может функционировать без справедливой, объективной системы правосудия.

Обеспечение реализации и защиты прав граждан — необходимое условие нормального функционирования и развития общества, тем более в правовом государстве. В связи с обострением социально-экономической обстановки в обществе, невысоким уровнем правосознания и спецификой менталитета населения на данный момент требуется усиленная правовая защита граждан, нацеленность каждого из них на приобретение высокого уровня правовой культуры¹.

Сегодня, на перепутье веков, граждане каждый день сталкиваются с проблемой нарушения их прав, свобод и законных интересов. Статья 2 Конституции РФ гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Однако в современных условиях построения правового государства общество все чаще вынуждено защищаться от самого государства. При этом от незнания правопредписаний граждане зачастую прибегают к незаконным методам защиты своих прав, свобод и законных интересов. Именно поэтому мы акцентируем внимание на механизме использования правовых методов, средств и способов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и совершенствования системы правосудия. Именно этот механизм является краеугольным камнем в построении правового государства.

Стремясь обеспечить защиту человека от несправедливого суда, от посягательства на права и свободы, мировое сообщество в прошлом столетии приняло немало нормативных правовых актов, создало стандарты защиты прав и свобод. Как следствие появился определенный механизм защиты. Одним из наиболее важных документов является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Для России Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее: Конвенция) вступила в действие 5 мая 1998 г. Российская Федерация как участник Конвенции признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека (далее: ЕСПЧ) обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемо-

¹ Гацалов Р. Р. Слабое знание законов — основная проблема осуществления эффективной правозащитной деятельности // Правовая самооборона: методика приобретения навыков и умений: мат. междунар. научн.-практ. конф. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2012 г. / под общей ред. П. П. Глущенко, Эп. Григониса. СПб.: ООО «МНИОЦ», Изд-во Лема, 2012.

го нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов¹.

Выполнение международных обязательств, вытекающих из присоединения России к Конвенции, потребовало внесения коренных изменений в систему уголовно-процессуального законодательства и постепенного приведения практики его применения в соответствие с требованиями конвенционных стандартов.

Практика ЕСПЧ показывает, что наиболее часто, обращаясь за защитой своих прав и свобод, граждане России ссылаются на нарушение ст. 6 Конвенции, которая устанавливает право на справедливое судебное разбирательство.

1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, до тех пор пока его виновность не будет установлена законным порядком.

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

а) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

в) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;

д) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь

¹ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

е) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке¹.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Как видим, ст. 6 Конвенции закрепляет право на справедливое судебное разбирательство, которое в числе прочего распространяется на лиц, обвиняемых в совершении преступления.

Рассмотрев Уголовно-процессуальный кодекс (УПК), федеральный конституционный закон (ФКЗ) «О судебной системе Российской Федерации», закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», следует сделать вывод о том, что такие права, как право быть судимым независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, нормативно обеспечены в полной мере и даже более того.

Подробнее останавливаясь на разумных сроках судебного разбирательства, следует отметить, что УПК РФ существенно изменялся в течение нескольких периодов в направлении регулирования сроков предварительного расследования и непосредственно судебного разбирательства, что, в свою очередь, доказывает прогрессивность действующего законодательства РФ в отличие от стран СНГ и некоторых зарубежных государств. Вышесказанное выражается прежде всего в том, что обвиняемый и его защитник могут обжаловать продление срока предварительного следствия, в том числе приостановление дела и отложение судебного разбирательства. Следует отметить, что сроки рассмотрения таких жалоб также коротки. Вместе с тем среди прав обвиняемого закон прямо не предусмотрел право быть судимым в разумный срок, что было бы желательно. Однако в силу прямого действия указанного права, предусмотренного как Пактом, так и Конвенцией, судьи, рассматривающие такого рода жалобы, в обоснование своих решений вправе ссылаться на указанные международные нормы.

Статья 6 Конвенции также устанавливает принцип гласности. В этом аспекте следует обратить внимание на то, что наш законодатель за довольно короткий период реформирования уголовного законодательства новой России изменил подход к гласности именно благодаря учету ст. 6 Конвенции. Напомним, что ранее действовавшее законодательство весьма узко понимало защиту прав граждан на охрану частной жизни, разрешая проведение закрытого судебного за-

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод: закл. в г. Риме 04.11.1950 г. (с изм. от 13.05.2004 г.) // СПС «Консультант Плюс».

седания исключительно в целях неразглашения сведений, касающихся интимной жизни участвующих в деле лиц. Таким образом, УПК кроме оснований, существовавших ранее, содержит положения, не допускающие разглашения сведений, унижающих честь и достоинство участников уголовного судопроизводства, а также указывающие на необходимость обеспечения безопасности вызванных в суд лиц или их родственников¹. Переписка, запись телефонных и иных переговоров указанных лиц могут использоваться в суде только с их согласия².

Международное право предусматривает гарантии справедливости при осуществлении правосудия, ибо правосудие по уголовным делам представляет особую сферу повышенной опасности для прав и свобод человека. В этом аспекте прежде всего следует говорить о презумпции невиновности. Она закреплена в ч. 2 ст. 6 Конвенции. Всеобщая декларация прав человека (ст. 11), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 14) и ч. 2 ст. 6 Конвенции определяют презумпцию невиновности по сути одинаково: «Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком». Конституция РФ (ст. 49) и УПК (ст. 14) дополняют указанный текст следующим: «... и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

В соответствии с международными нормами УПК РФ предусматривает возможность прекращения уголовного дела по нереабилитирующим обвиняемого основаниям на стадии предварительного следствия. Существует мнение, что данное положение нарушает презумпцию невиновности, поскольку имеет место признание лица виновным без приговора суда³. В свою очередь, ЕСПЧ усматривает нарушение презумпции невиновности в том случае, когда обвиняемый не согласен с прекращением дела по нереабилитирующим его основаниям и при этом у него нет права требовать рассмотрения дела в суде и разрешения вопроса о его виновности приговором суда. Очевидно, что подобного недостатка в действующем российском законодательстве нет. Часть 7 ст. 27 УПК устанавливает, что прекращение уголовного дела по любому нереабилитирующему основанию не допускается, если

¹ Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 03.02.2014 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 15.02.2014 г.). Ст. 241 // Там же.

² Там же. Ч. 4.

³ *Иванов В. В.* Проблемы реализации и процессуальные гарантии конституционного права потерпевшего на доступ к правосудию и судебную защиту: автореф. дис. <...> канд. юр. наук. Самара, 2004.

обвиняемый против этого возражает. В этом случае производство по делу продолжается в обычном порядке.

В практике ЕСПЧ по вопросу презумпции невиновности интересно решение во делу «Саконин против Австрии». Согласно австрийскому законодательству, обвиняемому предоставляется компенсация только в тех случаях, когда с него полностью снимаются подозрения в том, что данное лицо совершило преступление. На этом основании австрийский суд отказался предоставить заявителю какую бы то ни было компенсацию, разъяснив, что суду присяжных «не удалось развеять подозрения, касающиеся совершения преступления», и «головоломание присяжных свидетельствует о том, что они решили оправдать его только на основании толкования в его пользу». Заявитель утверждал, что нарушено его право, предусмотренное п. 2 ст. 6 Конвенции. Суд согласился с этим, указав: «Подозрения относительно невиновности можно высказывать до тех пор, пока на основании уголовного судопроизводства не будет принято решение по существу данного обвинения. Однако после окончательного оправдания основываться на таких подозрениях уже недопустимо. Следовательно, доводы австрийского суда несовместимы с принципом презумпции невиновности»¹. Данное решение в том числе повлияло на уголовно-процессуальное законодательство нашей страны: законодатель изменил такое основание оправдания, как недоказанность участия подсудимого в совершении преступления, на непричастность подсудимого к совершению преступления. Это сделано для того, чтобы после вынесения оправдательного приговора ни у кого не возникало сомнений в невиновности оправданного.

В современном международном праве существуют также минимальные гарантии справедливости. Следует помнить, что существование минимальных гарантий не свидетельствует о том, что правосудие будет справедливым, т. е. это всего лишь минимальные гарантии, основополагающие принципы, которые никоим образом не должны игнорироваться национальными законами. Минимальные гарантии, о которых мы говорим, закреплены в ч. 3 ст. 6 Конвенции.

Как видим, действующее уголовно-процессуальное законодательство России полностью содержит данные гарантии, а в ряде случаев процессуальные гарантии, предоставленные УПК, гораздо шире минимальных стандартов справедливости.

¹ *Трубникова Т. В.* Место права на судебную защиту в уголовном процессе РФ // Право на судебную защиту в уголовном процессе: Европейские стандарты и российская практика: сб. ст. по мат. междунар. научн.-практ. конф. Томск: Изд-во ТГУ, 2007. С. 13–21.

Европейский суд исходит из того, что сообщать об обвинении можно не только в письменной, но и в устной форме и не обязательно, чтобы эта информация фиксировалась в официальном документе.

Российское законодательство более требовательно подходит к форме и содержанию сообщения лицу о подозрении и обвинении. В протоколе задержания следует указать основания и мотивы задержания подозреваемого (ст. 92 УПК), а в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого необходимо описать преступление с указанием времени, места его совершения, а также иных обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу (ст. 171 УПК)¹. Причем как информация о подозрении, так и информация об обвинении незамедлительно доводятся до сведения подозреваемого и обвиняемого. Задержанному подозреваемому такая информация должна быть сообщена в течение трех часов с момента задержания, а обвиняемому — в течение трех суток с момента вынесения постановления о привлечении его в качестве обвиняемого. Аналогичным образом обстоит дело и с другими минимальными гарантиями. Обвиняемому предоставлены самые широкие возможности защищать себя лично, а также с помощью избранного им самим защитника. В случае отсутствия у обвиняемого средств на оплату услуг адвоката юридическая помощь адвоката предоставляется ему бесплатно. Причем российское законодательство гарантирует обвиняемому участие защитника, в том числе бесплатно для него, не только тогда, когда того требуют интересы правосудия, а во всех случаях, когда обвиняемый посчитает нужным воспользоваться такой помощью. Под необходимостью предоставления защитника, когда того требуют интересы правосудия, понимаются случаи, совпадающие с основаниями обязательного участия защитника по российскому законодательству (ст. 47, 49, 51 УПК)². Среди основополагающих принципов справедливого правосудия центральным является принцип состязательности, или равенства процессуальных условий, согласно которому стороны в судебном разбирательстве должны иметь равную возможность представить свое дело и ни одна из сторон не должна пользоваться какими-либо существенными преимуществами по сравнению с другой стороной. По существу, все гарантии, предусмотренные в ст. 14 Пакта и ст. 5 Конвенции, направлены на обеспечение равенства сторон в процессе.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 03.02.2014 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 15.02.2014 г.) // СПС «Консультант Плюс».

² Там же.

ЕСПЧ анализировал принцип состязательности применительно к апелляционному и кассационному производству. На данных стадиях законодательство предусматривало особые полномочия прокурора, что, в свою очередь, означало неравное процессуальное положение. Часть 3 ст. 123 Конституции РФ закрепила принцип состязательности на конституционном уровне. Соответственно, в определенный период требовалось приводить в соответствие с Конституцией и УПК, в ходе изменения которого были ликвидированы практически все преимущества, которыми обладал прокурор при пересмотре приговора, особенно в надзорном порядке¹.

Статья 6 Конвенции прямо не указывает на право обвиняемого не свидетельствовать против себя, однако практика ЕСПЧ свидетельствует, что это право выводилось из общих условий справедливого правосудия. Статья 51 Конституции часто становится предметом обсуждений на всех уровнях. Между тем она четко сформулировала право не свидетельствовать против себя не только применительно к обвиняемому но и к лицам, выступающим в качестве свидетелей. Также предусмотрено право не свидетельствовать против супруга и близких родственников. Все положения, содержащиеся в Конвенции, присутствуют в УПК. Следует отметить, что в ходе реализации этих положений, в случае если эти права не разъяснены, доказательства признаются недопустимыми. ЕСПЧ исходит из того, что правила о допустимости доказательств относятся к исключительной компетенции национального законодательства, однако, если заявитель утверждает, что, будучи привлеченным к уголовной ответственности, вынужден был давать показания, суд считает такое судебное разбирательство несправедливым и признает нарушение ст. 6 Конвенции. Поскольку Международный пакт о гражданских и политических правах был принят значительно позже Европейской конвенции (через 16 лет), в нем предусмотрены некоторые дополнительные права, отсутствующие в Конвенции. Речь идет о праве на пересмотр приговора вышестоящим судом, запрете повторного осуждения за одно и то же преступление и праве на возмещение ущерба за незаконное осуждение².

Однако впоследствии Конвенция была дополнена целым рядом протоколов, в которых указанные права нашли свое отражение. Это прежде всего Протокол № 7. Так, ч. 1 ст. 2 Протокола № 7, принятого

¹ Михайловский И. В. Основные принципы организации уголовного суда. Томск: Типография П. И. Макушина, 1905.

² Лукайдез Л. Справедливое судебное разбирательство: Комментарии к ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Российская юстиция. 2004. № 2. С. 8–20.

в 1984 г., гласит: «Каждый осужденный судом за совершение уголовного преступления имеет право на то, чтобы его осуждение или приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией. Осуществление этого права, включая основания, на которых оно может быть осуществлено, регулируется законом». Если речь идет о мало-значительных преступлениях или когда уголовное дело рассматривалось по первой инстанции высшим судом страны, то, согласно ч. 2 этого же протокола, допускается возможность исключений из этого правила. Примечательно, что Конституция РФ, в ч. 3 ст. 50, предусматривая право осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом, никакого исключения из этого правила не сделала, вследствие чего УПК также не предусматривает никаких исключений из права осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом независимо от тяжести преступления и уровня суда, рассматривающего дела по первой инстанции.

Часть 1 ст. 4 Протокола № 7 запрещает повторное осуждение за одно и то же преступление: «Никакое лицо не должно быть повторно судимо или наказано в уголовном порядке в рамках юрисдикции одного и того же государства за преступление, за которое оно уже было окончательно оправдано или осуждено в соответствии с законом и уголовно-процессуальным законодательством этого государства»¹.

Статья 4, так же как и ст. 2 указанного Протокола, содержит возможность исключения из общего правила: «Положения предыдущего пункта не препятствуют пересмотру дела в соответствии с законом и уголовно-процессуальным законодательством соответствующего государства, если имеются сведения о новых или вновь открывшихся обстоятельствах или в предыдущем разбирательстве были допущены существенные ошибки, которые могли повлиять на исход дела»². Следовательно, Конвенция допускает возможность после вступления приговора в законную силу пересмотреть уголовное дело в худшую для осужденного сторону. В свою очередь, на уровне национального законодательства ч. 1 ст. 50 Конституции РФ предусматривает запрет на повторное осуждение без каких-либо исключений. Как следствие УПК не допускает ухудшения положения после вступления приговора в законную силу.

Из проанализированной выше статьи международного нормативного правового акта и национального законодательства можно

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод: закл. в г. Риме 04.11.1950 г. (с изм. от 13.05.2004 г.). Протокол № 7: подп. в г. Страсбурге 22.11.1984 г. // СПС «Консультант Плюс».

² Там же.

сделать вывод, что действующее законодательство более чем соответствует требованиям ст. 6 Конвенции, а иногда даже более гибкое и улучшающее положение обвиняемого. Между тем по жалобам в отношении России, которые рассматриваются ЕСПЧ по существу, в подавляющем большинстве случаев выносятся решения, констатирующие нарушения прав заявителей. Значительная часть данных нарушений связана с неправомерным ограничением права подсудимого на справедливое судебное разбирательство, закрепленного в ст. 6 Конвенции. На протяжении последних 12 лет ЕСПЧ разработал устойчивую прецедентную практику толкования и применения положений данной конвенционной нормы с учетом реалий российского уголовного судопроизводства. В своих решениях ЕСПЧ неоднократно отмечал наличие серьезных проблем как в правовом регулировании, так и в практике применения российскими судами первой инстанции правовых норм, регулирующих рассмотрение и разрешение уголовных дел, а также процессуальный статус подсудимого. Следствием глубокого и всестороннего воздействия требований ст. 6 Конвенции на систему уголовного судопроизводства является появление новых принципов российского уголовного процесса, а также изменение концептуальных подходов к регулированию традиционных форм судопроизводства¹.

Реформирование контрольного механизма Конвенции, модернизация уголовно-процессуального законодательства, внедрение новых подходов в правоприменительной практике актуализируют поиск путей повышения эффективности реализации положений ст. 6 Конвенции и прецедентов ЕСПЧ в деятельности российских судов первой инстанции.

Таким образом, необходимо отметить, что международные нормативные правовые акты играют одну из важнейших ролей в совершенствовании национального законодательства. Примером тому является приведение УПК в соответствие в том числе со ст. 6 Конвенции. Не смотря на большой скачок в плане приведения законодательства в рамки требований, существует ряд сложностей в области реализации: отсутствует полноценный механизм защиты прав и свобод человека в ходе осуществления правосудия, в том числе и под влиянием человеческого фактора. Тем не менее Россия, как правовое государство, каждый день осуществляет различные реформы, изменяет действующее законодательство в ногу со временем. Насущные проблемы решаются

¹ Институт правозащитной деятельности в Российской Федерации (проблемы становления и совершенствования): сб. научн. ст. / редкол.: П. П. Глущенко (гл. ред.) и др. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2007.

и будут решаться. Справедливость и объективность правосудия — насущная глобальная проблема. Именно поэтому работа ЕСПЧ является краеугольным камнем в совершенствовании национальной системы правосудия, приведении ее в соответствие с международными стандартами.

*Демидов Д. Г.**

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Современное законодательное регулирование представляет собой достаточно сложный многоуровневый процесс. Практически каждый законодательный акт находится под пристальным вниманием общества (тех или иных его представителей). В отлаженной институциональной системе демократического государства нормативный правовой акт принимается с учетом мнения граждан, права и обязанности которых этот акт затрагивает. Это аксиома. В российской Конституции это подразумевается через принцип правового государства, в частности через ст. 18 Конституции: права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов.

Процедура принятия законопроекта достаточно детально регламентируется действующими правовыми нормами. Важно отметить, что на сегодняшний день в России принцип гласности в деятельности законодателя реализован весьма успешно. На официальном сайте Государственной Думы функционирует раздел, содержащий паспорта законопроектов со всеми необходимыми сопроводительными документами и датами их принятия. На сайте также есть стенограммы заседаний Государственной Думы, позволяющие уяснить аргументацию сторон при голосовании за тот или иной законопроект. Объектом анализа в настоящей статье станет процесс принятия и обсуждения некоторых наиболее резонансных законопроектов, рассмотренных и принятых шестым составом Государственной Думы.

* Дмитрий Геннадьевич Демидов, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС.

Принятие большого массива законодательных актов на сегодняшний день является объективной реальностью. К сожалению, законодательные инициативы представителей различных ветвей власти вызывают все большую критику со стороны различных групп общества, в отношении которых такие инициативы реализуются. Одними из самых ярких примеров служат федеральный закон о реформировании Российской академии наук¹ и конституционные изменения в судебной ветви власти².

Если обратиться к статистике рассмотренных и принятых Государственной Думой законов только за осеннюю сессию 2013 г., можно убедиться в немаленьком объеме законодательных решений: общее количество рассмотренных законопроектов (независимо от стадии чтения) составляет 482, количество поступивших на рассмотрение — 577, количество принятых — 194 (при этом за весеннюю сессию 2013 г. было принято 255 законопроектов)³. Безусловно, приведенные цифры дают только некоторое представление о количественном показателе принимаемых правовых актов⁴.

Законотворчество всегда обусловлено правовыми принципами, заложенными Основным законом: федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты — в общем, весь норматив-

¹ Федеральный закон от 27.09.2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

² На момент написания статьи, процедуры по конституционным изменениям не были завершены. См.: Уведомление СФ ФС РФ от 27.11.2013 г. № СФ-6 «О Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации“» // Российская газета. 2013. № 273.

³ См.: Осенняя сессия Госдумы 2013: итоги // СПС «ГАРАНТ».

⁴ Для более полной картины следует указать некоторые цифры по законотворчеству в другие годы деятельности Государственной Думы. В частности: в 1996 г. внесено инициатив 1079, из них законами стали 150; в 1997 г. внесено 1456 инициатив, законами стали 154; в 1998 г. внесено 1600 инициатив, стали законами 172. Если рассмотреть процентное отношение внесенных законопроектов и ставших законами, то по странам можно увидеть следующее: в Германии 66% из внесенных законопроектов стали законами, в России — 14,4%, в США — 5,8% (данные на 2000 г.). См.: *Исаков В. Б.* Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. 2000. № 3. Для сравнения: Конгресс США в 2013 г. принял 73 закона (Public Law), в 2012 г. — 193. См. подробнее: U.S. Senate. Statistics & Lists // https://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Legislation_and_Procedure.htm.

ный массив должен опираться на конституционно-правовые начала. При этом не должен искажаться правовой смысл этих начал, на что неоднократно указывал Конституционный суд Российской Федерации. Представляется очевидным, что при разработке и предложении того или иного законопроекта непосредственно его концепция должна подвергаться конституционно-правовому осмыслению, поскольку регулирование общественных отношений в любой сфере не может выходить за рамки конституционно-правовых принципов. При этом такое осмысление отчасти заложено непосредственно Регламентом Государственной Думы¹ — это обязательная процедура правовой экспертизы законопроекта (п. 2 ст. 112).

При оценке того или иного феномена исследователи всегда апеллируют к его качественным характеристикам. Рассматривая закон (законодательство) с указанных позиций, следует выделить некоторые общие качественные критерии его оценки: действенность, эффективность, целесообразность. Под «качеством закона» следует понимать некую формальную совокупность имеющихся у закона необходимых свойств (признаков), характеризующих закон как регулятор общественных отношений². Что понимается под указанными критериями?³ 1. Под действенностью подразумевается степень соответствия наблюдаемых взглядов и поведения целевой группы общества (индивидуумы, предприятия, должностные лица, отвечающие за применение законодательства) нормативной модели, т. е. отношениям и нормам поведения, предписанным законодателем. 2. Под эффективностью подразумевается степень достижения законом поставленной цели. 3. Под целесообразностью имеется в виду соотношение между «затратами» и «выгодами» от законодательных действий (в широком смысле указанных терминов).

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с акт. изм.) // СПС «Консультант Плюс».

² См. подробнее: Технология законотворчества (опыт Санкт-Петербурга) / под ред. И. П. Михайлова. СПб., 2006. С. 35.

³ Данные критерии в качестве основных при оценке законодательства были предложены вице-председателем Федерального суда Швейцарии Люциусом Мадером. См. подробнее: *Mader L.* Оценка законодательства — вклад в повышение качества законов // Материалы Международного семинара 16–17 декабря 2002 г. г. Рязань (СПС «Консультант Плюс»); *Mader Luzius.* La Legislation Experimental en Suisse // *Morand Charles Albert.* Evaluation legislative et lois experimentales / Jean-Louis Bergel, ed. 1993. Fn. 7. P. 221.

Указанные критерии и должны лечь в основу первичной (общей) оценки качества принимаемых законов. Данные критерии универсальны. Имеются у норм и юридически определенные свойства, такие как нормативность, полнота регулирования, конкретность, ясность, точность формулировок, краткость, а также логические свойства: последовательность, непротиворечивость, обоснованность и т. д.¹ Представляется, что данные критерии оценки законодательства, в принципе, достаточно изучены, современная теория права в подобных вопросах конфликтов не имеет. Тем не менее на практике законотворчество не всегда отвечает устоявшимся правовым принципам, что, как правило, обуславливается краткосрочными законодательными решениями, которые носят конъюнктурный характер. Конъюнктурные изменения законодательства не являются редкостью в современных государствах, особенно развивающихся.

Система разделения властей, система сдержек и противовесов, политическая конкуренция, гарантии оппозиции — вот те институциональные инструменты, которые должны сдерживать принятие конъюнктурных законопроектов. Подобные законопроекты не несут в себе того смыслового содержания, которое закладывается в право конституционным нарративом. Конъюнктурное законодательство решает определенные задачи некоторых групп лоббистов, лишь частично и только в силу обезличенности правовых норм оно может отражаться позитивно на отдельных гражданах и общественных группах. В целом же об эффективности для общества речь идти не может, ибо такие законы сами по себе носят временный характер и с высокой долей вероятности будут изменены в короткий срок (иногда и на прямо противоположные по смыслу).

В. С. Нерсесянц при оценке юридических факторов эффективности действия права указывал на их правовое качество; степень социальной обусловленности и легитимированности; на уровень правосознания и юридической культуры граждан и должностных лиц и, что особенно важно, на общее состояние законности и правопорядка в обществе, в сфере правоприменительной деятельности². Действительно, такие факторы эффективности имеют место, однако на практике общество не всегда поддерживает принимаемое законодательство. Здесь важно учитывать не просто общественное мнение, а совокупность общественных мнений (мнений различных слоев общества).

¹ См. подробнее: Технология законотворчества. С. 38–40.

² См.: Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М.: Норма, 2004. С. 478.

Современная профессиональная среда имеет огромное количество специализаций, профильных ориентаций, и каждый принимаемый закон может затрагивать отдельную категорию граждан, а это предполагает, что граждане, которые не имеют отношения к той или иной группе общества, с большой долей вероятности не смогут дать закону квалифицированную характеристику.

Характерным признаком современного российского законодательства служит его подвижность. Данный признак, безусловно, является и качественным маркером законодательства. Чтобы максимально объективно проанализировать общие проблемы качества актуального законодательного регулирования, необходимо помимо критериев, которые упоминались выше, обратиться к ряду факторов:

1. Мотивация принятия законопроекта, т. е. объективные предпосылки необходимости законодательного регулирования определенных общественных отношений. Здесь важным элементом должен являться и принцип отказа от излишнего законодательного регулирования.

2. Длительность общественного обсуждения. Данный фактор особенно важен по ключевым законопроектам, затрагивающим максимально широкий круг конституционных прав граждан, например законодательство о пенсионной реформе, здравоохранении, образовании и т. д.

3. Экспертная оценка. Точка зрения экспертного сообщества чрезвычайно важна при проработке норм законодательства. На практике многие общественные организации, профессиональные сообщества приглашаются разработчиками законодательства на обсуждения, однако степень учета их мнения весьма различна.

4. Системность принятия поправок в законодательство. Любая серьезная коррекция законодательства объективно влечет за собой изменение сложных структурных механизмов взаимодействия субъектов правоотношений. Поэтому объемные и кардинальные изменения должны прорабатываться системно и приниматься в комплексе законодательных поправок. Принципиальным является некий консенсус субъектов законодательной инициативы, позволяющий отказаться от фрагментарных изменений законов, которые нарушают такой принцип системности.

5. Механизм реализации. Когда законопроект становится законом, весь массив претензий к качеству закона будет сдвинут к вопросам реализации его норм: сроки вступления в силу норм закона; сроки принятия подзаконных нормативно-правовых актов и степень

их готовности; точность формулировок непосредственных норм закона (насколько правоприменитель будет избавлен от необходимости ждать соответствующих уточнений от других органов для реализации возложенных на него полномочий) и т. д.

С учетом указанных факторов следует анализировать и наиболее резонансные законопроекты, принятые за последний год. К числу таких законов следует отнести, на наш взгляд, федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ или целый пакет законов, принятых в рамках новой судебной реформы: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»².

Указанные законопроекты и процедуры их принятия достаточно наглядно демонстрируют общий порок современного российского законотворческого процесса. Динамика законодательной работы на федеральном уровне сегодня является предметом научного правового анализа. Весьма критичное мнение такой динамике высказала Л. И. Брычева, используя термин «ускоренное законодательство» и указав на постоянное исправление принятых совсем недавно законов, а также на «отсутствие системности и большое количество противоречий»³. Фрагментарный подход в законотворческой деятельности

¹ СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4883. До принятия: Законопроект № 305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения правового положения, полномочий и функций Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук)»; далее по тексту: Законопроект о РАН; федеральный закон «О Российской академии наук...».

² СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

³ Л. И. Брычева в одной из своих лекций привела некоторую предметную статистику по законодательной работе Государственной Думы: Госдума четвертого созыва меняла Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) 65 раз, пятого — 107, а в текущем созыве депутаты корректировали Кодекс уже 164 раза. См.: Лариса Брычева рассказала о консультациях с судьями КС по проекту ликвидации ВАС // <http://pravo.ru/story/view/102215>. Уполномоченный при Президенте РФ по защите предпринимателей Б. Титов неоднократно отмечал нестабильность Налогового кодекса РФ. По его утверждению, в Налоговый кодекс ежегодно вносится около 30 поправок. См. подробнее: *Титов Б.* Кодексом по бизнесу // http://www.gazeta.ru/comments/2014/02/21_x_5920553.shtml.

все в большей степени негативно влияет на качество правоприменения.

Еще один аргумент относительно указанной негативной динамики — все возрастающее количество признаний положений законов неконституционными, что отмечается, в частности, в Информационно-аналитическом отчете об исполнении решений Конституционного суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 г.¹

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что актуальный законотворческий процесс имеет ряд негативных тенденций, связанных с перечисленными выше факторами. Фрагментарный и квазиконцептуальный (принимаются федеральные программы, а реформирование законодательства идет в другом направлении либо концепция в лучшем случае только декларируется) подходы в законодательной политике приводят к порокам правоприменения, парализации соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Складывается впечатление, что законодатель крайне формально подходит к методологии законотворчества (например, к использованию методов перспективной (*ex-ante*) и ретроспективной (*ex-post*) оценок законопроектов).

Представляется, что все эти негативные тенденции формируют феномен конъюнктурного законодательства, т. е. совокупность нормативных правовых актов, которая регулирует контекстуальные общественные отношения, выражает интересы определенных лоббирующих групп и не обладает свойством долгосрочности правоприменения. Данный феномен порождает отрицательное отношение общества к законодательству в целом, усугубляет правовой нигилизм, создает предпосылки для пренебрежения правом. С возрастающей долей конъюнктурного законодательства повышается угроза основам конституционного строя: граждане как в частном порядке, так и через социальные и профессиональные сообщества ставят под сомнение возможности реализации собственных конституционных прав, что при накоплении критической массы может привести к социальным протестам.

Необходимо констатировать, что российскому законодателю в ближайшей перспективе требуется сменить тактику форсирования принятия законопроектов на сбалансированный подход к законотворчеству не только с привлечением экспертного сообщества или общественных групп, но и с внимательным, взвешенным учетом их мнения.

¹ www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report2013.pdf.

О ПОГОТОВКЕ К КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ В РОССИИ

Российский многонациональный народ образован множеством народов, населяющих часть евразийского континента, именуемую Россией. Каждый из этих народов имеет собственную историю и свое право на свободное развитие. С принятием в начале XX в. первого в России конституционного акта истории этих народов слились в общую для них историю — историю конституционного развития российского многонационального народа. В мире возник новый субъект истории развития человечества и новый субъект права на свободное развитие. При этом сами народы, которые образовали российский многонациональный народ, не исчезли.

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации знаменовало качественно новый этап в развитии российского многонационального народа, а также каждого народа, образующего его. Она провозгласила высшей ценностью человека его права и свободы, но вместе с тем забыла о правах и свободах российского многонационального народа, а также о правах и свободах народов, образующих его, включая русский народ.

В Конституции Российской Федерации конституционный статус российского многонационального народа, конституционные статусы народов, образующих его, не нашли своего закрепления. Суверенитет российского многонационального народа был отождествлен с суверенитетом федерального государства (ч. 1 ст. 4), а его исключительные полномочия, включая право на принятие и изменение своей Конституции, были переданы в ведение федерального государства (п. а ст. 71). Место народов, образующих российский многонациональный народ, в конституционных правоотношениях заняли структурные составные части федерального государства — субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального подчинения, автономная область и автономные округа (ст. 5). Федеративный договор, состоящий из трех договоров, подписанных 31 марта 1992 г. представителями федеральных органов государственной власти и представителями органов государственной власти суверенных республик,

* Макушин Александр Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

краев, областей, городов Москвы, Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации, также не регулирует отношения между народами, а лишь разграничивает предметы ведения и полномочия между органами власти федерального государства и органами власти его субъектов¹.

В особые дискриминационные условия Конституция Российской Федерации поставила русский народ. Если другие народы, образующие российский многонациональный народ, получили возможность иметь собственные формы политического самоопределения в виде республик (государств), автономной области и автономных округов, то русский народ такой возможности был лишен. Новая Конституция в очередной раз закрепила отсутствие его формального статуса. В правовых отношениях русский народ на момент принятия Конституции был представлен органами государственной власти краев, областей, городов федерального подчинения Москвы и Санкт-Петербурга.

Странность этого положения может быть объяснена лишь тем, что мотивы принятия Конституции Российской Федерации были связаны прежде всего с закреплением революционных преобразований, заменой социалистических основ развития либерально-демократическими, а не с интересами российского многонационального народа и народов, образующих его. В своем настоящем виде Конституция Российской Федерации не способствуют эволюционному конституционному развитию российского многонационального народа, поскольку не определяет правовые условия развития и интеграцию народов, которые его образуют.

Неопределенность, которая сложилась в отношении конституционного статуса российского многонационального народа, а также конституционных статусов народов, образующих его, и русского народа в частности, не может быть разрешена ни посредством толкования Конституционного суда Российской Федерации, ни голосованием на референдуме Российской Федерации, ни путем внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Согласно положениям Конституции РФ, она может быть разрешена лишь в порядке пересмотра ее текста. В то же время на сегодняшний день это не представляется возможным, поскольку соответствующий федеральный конституционный закон о созыве Конституционного собрания (ч. 2 ст. 135) еще не принят и вопрос о его принятии остается открытым.

Казалось бы, круг замкнулся: русский народ непосредственно принял на референдуме Конституцию, а вместе с тем сам ограничил свою правоспособность и правоспособность народов, образующих его, поставил ее в непосредственную зависимость от воли федераль-

¹ Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

ных органов государственной власти. Здесь возникает вопрос: возможно ли изменить сложившуюся ситуацию, не дожидаясь, пока тот же русский народ или отдельные региональные общности, которыми он образован, не заявили о своем праве на признание в качестве самостоятельных субъектов конституционных правоотношений? Недавние события в Грузии, в результате которых выделились в самостоятельные государства Северная Осетия и Абхазия, события на Украине, в результате которых Автономная Республика Крым вошла в состав Российской Федерации, а восточные регионы готовятся к выходу из ее состава, показывают, что вопрос о правоспособности народов и региональных общностей с каждым годом набирает остроту.

Представляется, что началом выхода из создавшегося положения может стать принятие федерального закона Российской Федерации «О подготовке к пересмотру Конституции Российской Федерации». Предметом этого закона должны стать вопросы, связанные с необходимостью проведения конституционной реформы в России, и в частности, принятия федерального конституционного закона, регулирующего порядок созыва и деятельности Конституционного собрания. На сегодняшний день федеральные конституционные законы хотя и принимаются в особом порядке, отличном от принятия обычных федеральных законов, но все же без непосредственного участия принимавшего Конституцию народа. А между тем именно интересы российского многонационального народа и народов, образующих его, должны определять смысл всех конституционных изменений и тем более изменения принципиальных положений, содержащихся в гл. 1, 2 и 9, которые могут быть совершены лишь после принятия федерального конституционного закона, регулирующего порядок созыва и деятельность Конституционного собрания.

Принятие федерального закона «О подготовке к пересмотру Конституции Российской Федерации», не посягая на действующие положения Конституции РФ, дает возможность решить три важные задачи, связанные с необходимостью реформирования российской Конституции и обеспечения эволюционного конституционного развития российского многонационального народа.

Во-первых, закон может определить порядок участия народов, включая русский народ, в конституционных правоотношениях, связанных с пересмотром российской Конституции. На современном этапе развития российского народа, как было отмечено выше, это не представляется возможным. В частности, русский народ, не имея своих официальных органов, априори лишен возможности быть представленным в конституционных правоотношениях, в том числе связанных

с реформированием Конституции. Как самостоятельный субъект права он не может быть представленным в Конституционном собрании и участвовать в его работе. Закон может создать условия для устранения этого пробела, определив, какой субъект (или субъекты) будут представлять русский народ в отношениях, связанных с разработкой федерального конституционного закона «О Конституционном собрании».

Во-вторых, этот закон может определить основные принципы проведения конституционной реформы в России. В частности, исходя из того, что российский народ, образован множеством народов и региональных общностей и что эволюционное развитие невозможно вне эволюции системы управления этим процессом, в числе таких принципов могут быть следующие:

а) равноправное участие всех политически самоопределившихся народов и региональных общностей в отношениях, связанных с реформированием российской Конституции;

б) непрерывность процесса конституционного реформирования;

в) сочетание в организации деятельности органа конституционного реформирования (Конституционного собрания) сессионной работы делегатов и постоянной работы президиума;

г) участие делегатов в сессионной работе Конституционного собрания на безвозмездной основе (процесс нахождения решений, определяющих будущее народа, не должен быть связан с размером вознаграждения людям, участвующим в нем; истина и материальный стимул не находятся в причинно-следственной связи).

В-третьих, в законе может быть определен предмет пересмотра Конституции РФ на первом этапе ее реформирования. Представляется, что предметом первой сессии Конституционного собрания могут стать следующие вопросы, направленные на обеспечение стабильности процесса конституционного развития российского многонационального народа и всех образующих его народов:

а) определение статуса Конституционного собрания как общенационального надгосударственного органа, представляющего интересы российского многонационального народа и осуществляющего его конституционные права;

б) закрепление конституционных статусов народов (включая русский) и региональных общностей, образующих многонациональный народ, а также федерального государства и всех иных субъектов, способных оказывать существенное влияние на процесс развития российского человека, российского многонационального народа, народов и региональных общностей, образующих российский многонациональный народ;

в) закрепление исключительных прав российского многонационального народа, включая право на совершенствование Конституции, право на определение направлений и императивов своего развития, право на распоряжение общенародной собственностью, право устанавливать порядок формирования органов государственной власти, определять порядок осуществления контроля над деятельностью ее органов;

г) определение российского многонационального народа в качестве единственного носителя верховной власти, определение суверенитетов народов, образующих многонациональный народ, и их соотношение с суверенитетом многонационального российского народа; признание власти федерального государства дискретной, как власти, осуществляемой в пределах, определяемых народом;

д) закрепление функций и полномочий федерального государства, определение предельной численности федеральных государственных должностей и порядка их финансирования.

Нет сомнений, что многое из сказанного здесь носит явно дискуссионный характер и требует глубокой, многосторонней научной проработки. Но надо понимать и то, что устранение от поиска путей решения задач всегда связано с риском не меньшим, чем попытки их решения. Процесс развития носит необратимый характер, менее сложные формы в нем замещаются более сложными, а это значит, что, до тех пор пока люди не научатся управлять этим процессом, их развитие будет сопровождаться революционными скачками и социальными потрясениями. Конституция Российской Федерации 1993 г. в очередной раз закрепила революционные преобразования в развитии российского народа, однако решению вопросов, связанных с его эволюционным развитием, в своем настоящем виде она служить не может.

*Макушина Е. Б.**

ЗАЩИТА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ В РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ ЮВЕНАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

На фоне того, как некоторые государства западноевропейской цивилизации узаконивают однополые браки, ссылаясь на принципы

* Макушина Елена Борисовна, кандидат педагогических наук, доцент.

свободы и защиты прав человека, узаконивают детскую эвтаназию¹, возможность применения в России технологий зарубежной ювенальной юстиции вызывает все большие сомнения. Прежде всего эти сомнения связаны с вопросом о будущем народа, концептуальными ориентирами развития всех его последующих поколений. Совершенно не случайно Конституция Российской Федерации 1993 г. в преамбуле говорит об ответственности народа «перед нынешними и будущими поколениями», видимо, также не случайно «общество будущего» и «поколение будущего» определяются некоторыми исследователями в качестве важнейших субъектов конституционных правоотношений².

В законодательстве Российской Федерации постоянно совершенствуются защитительные механизмы прав детей, в том числе и несовершеннолетних правонарушителей. Вместе с тем ювенальная юстиция в российской правовой системе еще не оформилась ни как понятие, ни как институт. Не прижился еще и сам термин «ювенальная юстиция», видимо потому, что употребление его связано с практикой применения законов, ограничивающих права родителей и лишаящих их детей. В российском обществе этот термин скорее вызывает отрицательную реакцию. Вероятно, до тех пор пока не будет законодательно определено иное, общество будет вынуждено его применять. Ограничимся пока этим термином и мы. Речь пойдет о некоторых моделях ювенальных технологий, которые сейчас реализуются в сфере правовой защиты прав несовершеннолетних. Среди них можно выделить две основные.

Первая модель связана с отправлением правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей. Она включает в себя систему особого судопроизводства по делам о несовершеннолетних правонарушителях, совершивших уголовно наказуемые деяния и достигших возраста уголовной ответственности. Именуется такая система судопроизводства ювенальным правосудием³. Согласно этой модели, внимание общества в основном сосредоточено на проблемах реализации защитительных механизмов в отношении несовершеннолетних правонарушителей в судах. Элементы этого правового института за-

¹ Нидерланды, Бельгия, Люксембург, штаты Орегон, Вашингтон, Монтана, Вермонт и Нью-Мексико в США.

² См., например: *Зорькин В. Д.* Правовое будущее России // Журнал Российского права, 2011. № 10. С. 7–16; *Макушин А. А.* Субъекты конституционного развития народа // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 41–47.

³ См., например: *Бозров В. М.* Ювенальный суд в современной России // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 54–56.

щиты заложены в положениях уголовного и уголовно-процессуально-го законодательства, регулирующих особенности производства по делам несовершеннолетних, в сложившейся практике по рассмотрению судами уголовных дел в отношении несовершеннолетних¹, в наличии в судах общей юрисдикции судей, специализирующихся на рассмотрении дел о преступлениях несовершеннолетних.

Приведем пример реализации защитительных механизмов, основываясь на некоторых процессуальных нормах. Так, при осуществлении уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних установлено обязательное участие защитника (п. 2 ч. 1 ст. 51 УПК РФ). Если защитник не приглашен в порядке, установленном ч. 1 ст. 50 УПК РФ, его участие обеспечивает суд. Также закон предусматривает обязательное участие в судебном заседании педагога или психолога (ст. 425 УПК РФ), законного представителя несовершеннолетнего и представителей учебно-воспитательных учреждений или общественных организаций по месту жительства, учебы или работы несовершеннолетнего, а если несовершеннолетний состоял или состоит на учете в психоневрологическом диспансере либо материалы в отношении его рассматривались комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее: КДН и ЗП), то и представителей этих органов (ст. 421, 428 УПК РФ).

В целом такой подход, несомненно, играет свою позитивную роль в защите прав несовершеннолетних правонарушителей. Вместе с тем далеко не все его возможности еще реализованы. Во-первых, не определен процессуальный статус педагога и психолога, а также представителей учебно-воспитательных организаций, иных органов в случае возникновения необходимости их участия, в связи с чем участие педагога и других представителей в судебном заседании носит формальный характер, исследование судьей их позиций по делу (например, заключение педагога, психологический портрет несовершеннолетнего и выводы психолога) не является обязательным, не имеет процессуального значения, хотя может быть учтено наряду с другими доказательствами по делу или совсем не учтено, что негативно сказывается на реализации воспитательного потенциала правосудия средствами процессуальной формы. А если учесть, что с момента совершения преступления до вынесения приговора проходят месяцы и в этот период несовершеннолетний вынужден взаимодействовать с различными правоохранительными органами, судьей, другими участни-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 01.02.2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних».

ками уголовного судопроизводства, то этот «воспитательный» период из жизни несовершеннолетнего не может быть просто вычеркнут, а, наоборот, может способствовать восстановлению или формированию социальных ценностей и ориентиров несовершеннолетнего.

Во-вторых, данная модель не предусматривает взаимодействие субъектов правоотношений, связанных с защитой прав несовершеннолетних общими для них задачами. Так, органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также прочие субъекты профилактики преступности среди несовершеннолетних не находятся в правовой связи с участниками уголовного судопроизводства, а участники уголовного судопроизводства не связаны с органами исполнения наказаний.

Вторая модель, которая обнаруживает себя в сфере реализации ювенальных технологий в России, связана с социальным сопровождением несовершеннолетних с целью профилактики правонарушений и рецидивов правонарушений. Правовой основой для ее функционирования служит федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее: Закон о профилактике правонарушений). Согласно положениям этого закона, в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят: КДН и ЗП, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции). Закон обязывает органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводить индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, в том числе совершивших правонарушения, повлекшие применение мер административного взыскания; совершивших правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность; освобожденных от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с изменением обстановки, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего

может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия; совершивших общественно опасное деяние и не подлежащих уголовной ответственности в связи с недостижением возраста, с которого наступает уголовная ответственность, или вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством; обвиняемых или подозреваемых в совершении преступлений, в отношении которых избраны меры пресечения, предусмотренные УПК РФ; отбывающих наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, освобожденных от наказания вследствие акта об амнистии или в связи с помилованием; тем, кому предоставлена отсрочка отбывания наказания или отсрочка исполнения приговора.

На примере Выборгского района Санкт-Петербурга рассмотрим, как на практике происходит реализации данной модели. На заседании коллегии в администрации отметили, что по итогам первого квартала 2014 г. имеется незначительный рост числа преступлений, совершенных несовершеннолетними, а также рост числа групповых преступлений и преступлений, совершенных несовершеннолетними в ночное время¹.

В соответствии с положениями Закона о профилактике правонарушений на преодоление негативной тенденции в районе активизируют свои действия все субъекты профилактики, координирующим органом является КДН и ЗП. Кроме указанных в законе органов в районе работает отдел по социальному сопровождению несовершеннолетних правонарушителей государственного бюджетного учреждения «Городской центр социальных программ и профилактики асоциальных явлений среди молодежи „Контакт“» (далее: учреждение «Центр „Контакт“»), учрежденный Комитетом по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями. Специалисты отдела по ходатайству отделов полиции по делам несовершеннолетних (далее: ОДН), уголовно-исполнительной инспекции, а также на основании постановления КДН и ЗП принимают на сопровождение несовершеннолетних, состоящих на учете в ОДН, совершивших административные правонарушения либо уголовные преступления, находящихся под следствием, условно осужденных. Социальное сопровождение состоит из следующих этапов: социальное расследование, индивидуальное регламентное сопровождение, принятие решения о снятии с сопровождения при наличии оснований².

¹ См.: gov.spb.ru/gov/terr_viborg/news/47629, 24.04.2014.

² Подробнее см.: Методическое пособие для молодежных работников и

Его осуществляют 10 специалистов, каждый из которых имеет на сопровождении 10 несовершеннолетних. Модель социального сопровождения основана на территориальном принципе и заключается в выстраивании взаимодействия со всеми субъектами профилактики в районе с целью устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушения. Механизм реализации модели включает комплекс мероприятий, определенных последовательных действий, направленных на социальную защиту несовершеннолетнего, его социализацию или ресоциализацию: принятие на социальное расследование по ходатайству компетентных органов; проведение социального расследования в течение двух недель (сбор информации о несовершеннолетнем, его семье, окружении, выявление проблем, причин социальной дезадаптации, первичная консультация психолога и юриста, выходы специалиста для получения информации к инспектору полиции, в образовательное учреждение, в семью); принятие на социальное сопровождение, согласование на рабочей группе в отделе маршрута социального сопровождения, который включает комплекс мероприятий (консультации юриста, психолога, нарколога, организация системного и разового досуга несовершеннолетнего, контроль за обучением, содействие в трудоустройстве, в прохождении медицинского обследования, в устройстве на учебу, в получении документов, профориентации, организации летнего отдыха, помещении в социозащитные учреждения); снятие с социального сопровождения (основанием для снятия являются: стабилизация в семье и образовательном учреждении, смена места жительства, снятие с учета в ОДН, помещение в образовательное учреждение открытого или закрытого типа, отказ законных представителей от сопровождения, достижение 18-летнего возраста и др.); передача личных дел в архив. Социальное сопровождение несовершеннолетнего осуществляется в течение 6 месяцев, срок сопровождения может быть сокращен при наличии оснований для снятия или продлен в связи с рецидивом преступлений либо ухудшением жизненной ситуации, социального положения несовершеннолетнего. Специалист в отношении подсудимого несовершеннолетнего составляет психолого-педагогическое заключение и предоставляет его судье, рассматривающему дело. В отношении каждого несовершеннолетнего, находящегося на сопровождении, специалистами ведутся личные дела, в которых собира-

специалистов в области профилактики девиантного поведения (рекомендации по организации социального (воспитательного) сопровождения несовершеннолетних, склонных к совершению правонарушений, на основе территориальной модели). СПб., 2009.

ются персональные данные. После снятия несовершеннолетнего с сопровождения личные дела хранятся в учреждении «Центр „Контакт“». Такой же модели социального сопровождения придерживаются и специалисты Центра социальной помощи семье и детям Выборгского района, на социальном сопровождении которых находятся несовершеннолетние правонарушители.

Казалось бы, созданная система профилактики преступности среди несовершеннолетних вполне способна реагировать на рост правонарушений и решать стоящие перед ней задачи. Вместе с тем надо отметить, что ряд организационных вопросов по ее отладке еще требуют своего решения.

Прежде всего, остается неясным вопрос о правомочности сбора персональных данных несовершеннолетних и хранения архивных дел, осуществляемых учреждением «Центр „Контакт“». Порядок сбора информации, ее объем, сроки хранения архивных дел методические рекомендации по организации социального (воспитательного) сопровождения несовершеннолетних, склонных к совершению правонарушений, не определяют¹. Это противоречит требованиям федерального закона от 27 августа 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», который предусматривает получение в письменной форме согласия субъекта персональных данных, законных представителей несовершеннолетнего на обработку его персональных данных. Собственно, и само это учреждение не является уполномоченным органом по сбору и хранению персональных данных несовершеннолетнего.

Кроме того, в реализации данной модели защиты прав несовершеннолетних имеет место дублирование действий. Получается, что в районе услуги несовершеннолетнему по социальному сопровождению одновременно оказывают две организации, различные по ведомственной принадлежности. Такая же ситуация складывается и в других районах города, где имеются отделы по социальному сопровождению несовершеннолетних правонарушителей учреждения «Центр „Контакт“». Конечно, в сложной жизненной ситуации помощи несовершеннолетнему в защите его прав и законных интересов не может быть много. Но еще важнее, чтобы эта помощь была существенной, не формальной, не сводилась к цифрам статистического отчета различных учреждений, получающих финансирование за выполнение государственного задания.

Как видим, проблема организации ювенальной юстиции находится еще на стадии постановки. Представленные модели реализа-

¹ Там же.

ции ювенальных технологий в России показывают, что отправление правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей не связано с системой профилактики правонарушений и рецидивов правонарушений. Две различные системы органов пытаются реализовать стоящие перед ними задачи, но целостный концепт в решении проблемы защиты прав несовершеннолетних в России они пока не образуют.

*Муру Р. Н.**

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ И ГАРМОНИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ПРАКТИКИ

Следует признать, что в современном конституционном праве вопросы обеспечения прав личности становятся одной из наиболее сложных и в теоретическом, и в практическом значении правовых проблем.

Этому явлению способствует целый ряд причин: и стремление международного сообщества в целом наиболее полно и широко воспринимать само понятие прав личности, более широко обеспечивать ее права и законные интересы; и существенные, иногда радикальные, отличия правовых систем государств, осложняющие вопросы имплементации международных правовых норм в указанной сфере; и различное понимание самого значения и содержания правового статуса личности в разных обществах, и др.

В значительной степени указанные проблемы касаются России вообще и в ее соотношении с европейским правом в особенности. Видимо, здесь можно констатировать наличие всех трех проблем, указанных выше.

Но прежде всего уточним исследуемые понятия. Надо сказать, что ни в классическом издании Философского энциклопедическо-

* Муру Рубен Николаевич, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского университета правосудия.

го словаря¹, ни в известной юридической энциклопедии² понятие «гармонизация» не упоминается. В литературе встречается значение термина «гармония», которое, как правило, означает согласование различных частей музыкального произведения. Анализ применения термина «гармонизация» на практике позволяет сделать вывод о том, что применяется он чаще всего (помимо музыкальной сферы) в вопросах экономики, частного права, при согласовании схожих правовых институтов и правовых механизмов различных государственных систем. Такое положение косвенно характеризует этот термин как относительно новый для российской правовой науки, указывает на его заимствованный характер. Это подтверждается и формирующейся практикой межгосударственных отношений сначала в рамках СНГ, а в настоящий период и на евразийском пространстве.

Подытоживая это небольшое рассуждение, можно отметить, что «гармонизация» национальных экономических норм различных государств и «гармонизация» норм в области правового статуса личности — далеко не схожие правовые проблемы и явления. Например, мобильный телефон будет оставаться таковым и в Китае, и в США, и в России, хотя и тут потребуются именно гармонизация элементов настройки конкретного телефонного аппарата.

Совершенно иное — права личности, которые далеко не всегда могут быть гармонизованы в различных правовых системах. Например, ношение холодного оружия в общественных, публичных местах в одних государствах однозначно воспринимается как противоправное явление, посягающее на права личности в отношении других лиц, а в других государствах эта проблема решается во многом иначе. Например, в Российской Федерации помимо традиционного права горских народов недавно было нормативно закреплено и право определенной группы лиц — казаков — носить в общественных местах холодное оружие военного предназначения. Можно привести пример радикального различия и обычаев в религиозной сфере (конечно, в чистом виде не относящейся к праву, но в немалой степени на него влияющей: как известно, нарушение религиозных правил нередко приводит к прямым правовым последствиям): в православной религии мужчинам запрещается посещать церковь в головных уборах, а ислам, напротив, предписывает именно это.

Подобные примеры можно продолжить. Цель их изложения заключается в том, что необходимо помнить о существенно различа-

¹ Философский энциклопедический словарь. М.: Сов. энцикл., 1989.

² Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1998.

ющихся представлениях о содержании прав личности в различных общественных и государственных системах, которое далеко не во всем позволит обеспечить в этой сфере создание унифицированной «единой симфонии».

Точнее говоря, надо определить границы возможного согласования, единообразного понимания содержания таких прав, понятий, правил и как следствие норм права (это уже термины из российской правовой науки и практики) и в этой согласованной сфере установить идентичность норм — как международных, так и национальных. А вот за пределами такого согласования, как представляется, следует быть очень осторожными и в толковании отдельных прав, и в навязывании их частного толкования, применимого в одних государствах, другим государствам, и — особенно! — в навязывании, более того обязывании, применения таких правил другими государствами, в которых понимание этих прав личности существенно иное.

Следует отметить, что в международном сообществе в целом создалось общее понимание содержания и обеспечения ряда прав личности. Прежде всего речь идет о так называемых естественных правах личности, конституционное закрепление и декларация обеспечения которых государствами стало повсеместным. В этой связи можно говорить в основном о формировании согласования, гармонизации — международной и национальной — в сфере естественных прав личности. Так, в Конституции Российской Федерации закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2), и признается, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения (ч. 2 ст. 17).

Впрочем, есть и примеры игнорирования таких естественных прав в ряде государств, традиционно относящих себя к конституционным: так, в некоторых штатах США сохраняется такая форма уголовной ответственности, как смертная казнь, давно признанная недопустимой в странах Европейского сообщества. В связи с этим уместно упомянуть о том, что и в ст. 20 Конституции РФ указывается на возможность использования такой исключительной меры наказания. В определенной степени можно говорить о попытках гармонизации российского права и европейского права, запрещающего применение смертной казни. В настоящее время в Российской Федерации действует временный запрет на применение такой меры наказания, однако юридические основания применения этого запрета небесспорны, поскольку к соответствующему Протоколу к Европейской конвенции Россия надлежащим образом так и не присоединилась.

Гармонизация норм международного права и российского права в сфере наполнения совокупности защищаемых прав и свобод человека и гражданина также осуществляется неоднозначно и сопровождается правовыми спорами. Здесь дискуссии вызывает содержание ч. 1 ст. 17 Конституции РФ: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». В этой связи ряд авторов заявляют, что ссылка на международные принципы и нормы ранее, до принятия Конституции, означает приоритет международного права над правом национальным и в этой сфере Россия добровольно уступила свой суверенитет международному сообществу.

Безусловно, для таких выводов нет юридических оснований. Как известно, «пока» Россия от своего суверенитета не отказывалась и, опираясь на позицию Ж. Ж. Руссо, может утверждать, что она и не имеет права это делать, поскольку суверенитет государства — это следствие суверенитета народа, который является неотчуждаемым. Соответствующее положение отражено и в преамбуле к Конституции РФ.

В соответствии со ст. 4, 15, 79, 125 Конституции РФ сохраняется приоритет российского права в целом над международным (при том что, естественно, закреплен приоритет надлежаще юридически оформленных и вступивших в силу международных договоров Российской Федерации над законами в России и, следовательно, над нижестоящими российскими правовыми актами).

Как отмечает В. С. Хижняк, «международная составляющая российской правовой системы обуславливает необходимость дальнейшей корректировки Российского законодательства в соответствии с международно-правовыми стандартами. Каждое государство само устанавливает пределы и характер взаимодействия своего права с международным правом»¹.

Указание в ст. 17 Конституции, как представляется, следует воспринимать именно с позиций гармонизации, т. е. добровольного согласования правовых институтов и норм. Фактически в Конституции указывается, что через текст Конституции Россия закрепила в своей правовой системе основные права и свободы человека и гражданина.

Поэтому полагаем, что здесь речь идет даже не об имплементации норм международного права, а о параллельных правовых процессах

¹ Хижняк В. С. Реализация международных обязательств России в области прав человека в свете проблемы соотношения международного и внутригосударственного права РФ // Государство и право. 2007. № 8. С. 31.

в России и в других странах, в международном сообществе, так что имеет место именно согласование, «гармонизация». В конце концов, о наличии прав личности знали еще в Древней Руси и в определенной степени их учитывали, использовали в правовых отношениях — в условиях отсутствия тогда систематизированного международного права, без согласования с правом других государств.

В то же время в последние годы периодически возникают конфликты в сфере понимания и юридического закрепления конкретных прав человека и гражданина — в основном между российской судебной системой и международными судебными решениями. По ряду дел происходит фактически навязывание российскому обществу и правовой системе не свойственного им понимания и дальнейшего толкования ряда правовых норм.

Имело место в последние годы и формирование юридически неразрешимой на данном этапе коллизии между решениями Конституционного суда РФ и решениями Европейского суда по правам человека. В некоторых случаях эта коллизия разрешалась путем пересмотра решений Конституционного суда РФ, о чем также ряд авторов пишут как о не предусмотренной российским правом процедуре.

О большой опасности такого положения уже неоднократно высказывался известный ученый-конституционалист, председатель Конституционного суда В. Д. Зорькин¹.

Представляется, что его озабоченность сложившимся положением следует полностью разделить.

Безусловно, российское законодательство и особенно правоприменительная практика далеки от идеальных и нуждаются в последовательном совершенствовании и отчасти в дальнейшей гармонизации с правом других государств. Именно с правом других государств, а не с международным правом, пусть и в региональном (европейском) его значении, поскольку тогда речь шла бы уже не о гармонизации, а об имплементации, т. е. применении, реализации, международных правовых норм в национальном российском праве. Здесь совершенно иное правовое значение, природа, обязанность российского права.

Гармонизация, как представляется, дело добровольное, а следовательно, осуществляется как продуманный, согласованный с российскими общественными потребностями и учитывающий российские правовые особенности постепенный процесс.

¹ См., например: Деятельность Конституционного суда РФ: Решения, проблемы и перспективы: Интернет-интервью от 1 июня 2009 г. с председателем Конституционного суда РФ В. Д. Зорькиным // СПС «Консультант Плюс».

В противном случае может состояться и обратное движение, о котором также говорят критики согласования российского права с европейским, включающее весьма радикальные меры, вплоть до полного выхода России из действия Европейской конвенции по правам человека. Представляется, что это было бы другой крайностью, которая ограничит в дальнейшем для России именно возможность и практику гармонизации в сфере прав и свобод человека и гражданина.

*Зеничев Н. А.**

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Надлежащее и своевременное исполнение судебных решений — задача каждого государства, ставящего одной из своих целей защиту прав и свобод своих граждан. И при этом каждое государство сталкивается с нежеланием граждан и организаций добровольно исполнять судебные решения. Российская Федерация не является исключением. И в процессе совершенствования системы органов принудительного исполнения решений судов и иных органов отечественный законодатель стремится использовать положительный опыт зарубежных государств, в частности реализовать требования европейских стандартов в области исполнительного производства.

Но, прежде чем рассматривать вопросы соответствия российского законодательства в области исполнительного производства европейским стандартам, следует определиться с содержанием данных стандартов и в целом с тем, что вкладывают в понятие «исполнительное производство» европейцы.

Прежде всего следует отметить, что в странах Европейского союза отсутствует единое понимание таких понятий, как «исполнительное производство», «судебный пристав», «исполнительный лист». Характерным примером является использование в общеевропейских документах таких развернутых терминов, как «лицо, уполномоченное госу-

* Зеничев Николай Андреевич, преподаватель кафедры конституционного и международного права Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

дарством осуществлять исполнительный процесс независимо от того, работает ли оно на государство или нет»¹, поскольку термин «судебный пристав» в различных странах Европы обозначает лиц, обладающих разнообразным социальным и профессиональным статусом. В отдельных странах судебные приставы практически не задействованы в исполнительном производстве, в других занимаются исключительно техническими вопросами. В первую очередь это касается стран с преимущественно частной системой принудительного исполнения.

Одновременное использование сразу трех систем принудительного исполнения — публично-правовой, частно-правовой и смешанной — также серьезно затрудняет установление единых стандартов в данной области. При этом следует заметить, что отдельные зарубежные авторы, такие как профессор Б. Хесс классифицируют системы принудительного исполнения по иным основаниям и подразделяют их на системы, ориентированные на исполнение через судебного исполнителя, судебно-ориентированные системы, смешанные системы и административные системы². Однако и в рамках этой классификации в Европе представлены все три вида систем.

В связи с этим, разрабатывая Рекомендации по исполнительному производству, Совет Европы намеренно избрал максимально возможно нейтральный подход, не пропагандирующий превосходство одной системы исполнительного производства над другими и не дающий положительных или отрицательных оценок какой-либо из систем. Аналогичный подход был выбран и для определения понятия «исполнительное производство»: используется максимально широкое и нейтральное определение, описывающее исполнительное производство как процесс «проведения в силу судебных решений, а также других судебных или несудебных актов в соответствии с законом, который обязывает ответчика сделать что-то или воздержаться от этого или оплатить то, что было признано долгом»³.

Таким образом, на основании анализа основных терминов, используемых в документах Совета Европы, можно сделать вывод, что европейскими стандартами не предусматривается выбор какой-либо

¹ Рекомендация № Rec (2003) 17 Комитета министров Совета Европы «О принудительном исполнении» (вместе с «Руководящими принципами...»): принята 09.09.2003 г. на 851-м заседании представителей министров. П. 19 // СПС «Консультант Плюс». Далее: Рекомендация № 17.

² Хесс Б. Системы принудительного исполнения // Исполнительное производство: традиции и реформы / пер. с англ.; под ред. Р. Ван Рее, А. Узелач, В. О. Аболонина, В. В. Яркова. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 57–62.

³ Рекомендация № 17. П. 3.1.1.

предпочтительной модели построения системы принудительного исполнения и поэтому эти стандарты скорее следует понимать как принципы принудительного исполнения.

Рассмотрим основные принципы принудительного исполнения, зафиксированные в документах Совета Европы.

Прежде всего следует отметить, что с конца 1990-х гг. Европейский суд по правам человека признает своевременное и полное исполнение судебных решений неотъемлемой частью права на справедливое судебное разбирательство, закрепленного в ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹. Исполнительное производство признается одной из ключевых стадий судебного процесса, без которой все предыдущие стадии обесцениваются, ибо не происходит реальной защиты нарушенного права².

Таким образом, поддержание надлежащего уровня принудительного исполнения получило статус приоритетной задачи для стран — членов Совета Европы. В связи с этим на уровне Совета Европы были выработаны общие рекомендации, в которых и установлены общеевропейские принципы принудительного исполнения. При этом под принудительным исполнением понимается исполнение как судебных решений, так и иных нормативных актов судебной и несудебной природы.

К этим принципам относятся:

— необходимость четких правовых рамок, т. е. установленных процедур, которые понятны и которым легко следовать;³ установленные законодательством процедуры должны четко и однозначно устанавливать права и обязанности сторон;

— предсказуемость и прозрачность принудительного исполнения;⁴ прозрачность позволяет избежать злоупотреблений со стороны агентов исполнения, а предсказуемость процедур принудительного исполнения повышает их привлекательность в глазах граждан и нивелирует возможность создания альтернативных систем принудительного исполнения, не урегулированных законом;

— уместное сотрудничество между сторонами исполнительного производства;⁵ при этом на европейском уровне стремятся избегать наименования сторон «кредитор» и «должник», поскольку сторона,

¹ См.: *Hornsby v. Greece*, 107/1995/613/701, judgment of 19 March 1997; *Estima Jorge v. Portugal*, 16/1997/800/1003, judgment of 21 April 1998.

² Хорнсби (*Hornsby*) против Греции: решение Европейского суда по правам человека от 19 марта 1997 г. // <http://echr.ketse.com/doc/18357.91-en-19970319/view>.

³ Рекомендация № 17. П. 3.1. А.

⁴ Там же. П. 3.1. В.

⁵ Там же. П. 3.1. С.

инициирующая исполнительное производство, не обязательно должна быть кредитором; целью сотрудничества должно быть уменьшение количества злоупотреблений и установление порядка обращения взыскания на активы должника в целях снижения количества случаев сокрытия активов; при этом ключевую роль в процессе сотрудничества должны играть агенты исполнения;

— обязательность предоставления информации о доходах и имуществе со стороны должника;¹ в данном принципе должны сочетаться право ответчика на тайну частной жизни и необходимость способствования процессу принудительного исполнения путем раскрытия информации о своих активах;

— необходимость соблюдения надлежащего баланса интересов заявителя и ответчика, в том числе путем предоставления решением суда по установленным законом причинам отсрочки исполнения решения;

— существование исчерпывающего перечня актов, подлежащих принудительному исполнению².

Таким образом, эффективное и своевременное принудительное исполнение актов является одним из ключевых элементов права на справедливое судебное разбирательство. Как прецедентное, так и статутное право Европейского союза (Европейский суд по правам человека и Совет Европы) признает этот бесспорный факт и стремится совершенствовать систему принудительного исполнения. Из-за существенных различий в системах и моделях принудительного исполнения между отдельными европейскими странами основным форматом модернизации исполнительного производства на европейском пространстве является создание общих стандартов-принципов, основанных на ценностях уважения и соблюдения прав человека, закрепленных в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, и издание разъяснений по их применению.

Теперь обратимся к вопросу соответствия российского законодательства в области исполнительного производства выявленным ранее европейским стандартам. Прежде всего хотелось бы отметить, что Российская Федерация в лице ФССП России является полноправным членом Международного союза судебных исполнителей, а также участвует в программе Европейского союза «Повышение эффективности исполнения судебных решений в Российской Федерации»³. Эти фак-

¹ Там же. П. 3.1. D.

² Explanatory Memorandum on Recommendation on Enforcement, CJ-EJ(2002)12 // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=58087&Site=COE>.

³ Directory of UIHJ countries members // http://www.uihj.com/en/europe_1021563.html.

ты свидетельствуют о признании со стороны ЕС российской системы исполнительного производства как части европейской системы.

Одновременно все основные принципы, указанные в документах Европейского союза, посвященных исполнительному производству, нашли свое закрепление в отечественном законодательстве. Так, принцип «четких правовых рамок» реализуется путем сведения основных норм, регулирующих процедуры в ходе исполнительного производства в два нормативных акта: федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», в которых определены правовые рамки действий судебных приставов-исполнителей и прочих участников исполнительного производства.

Принцип прозрачности и предсказуемости принудительного исполнения реализуется на общем уровне путем установления нормативных правовых актов как основных источников права в исполнительном производстве.

Прецедентное право Европейского суда по правам человека и деятельность Совета Европы внесли свой вклад в усилия, направленные на развитие и укрепление национальных систем исполнительного процесса в европейских странах. Однако проблемы качества, эффективности и скорости исполнения остаются на повестке дня многих государств. Относится к ним и Россия, где вопросы совершенствования исполнительного производства заслуживают особого внимания.

*Тютин Р. Ф.**

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В современных условиях глобализации, сближения совместных интересов и возрастания взаимозависимости государств и их правовых систем Российская Федерация естественным образом и активно включилась в процессы интеграции в мировое сообщество.

* Тютин Рамис Фoaтович, студент 3-го курса Ижевского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

В то же время следует заметить, что дальнейшее и эффективное развитие взаимовыгодных связей между государствами требует соблюдения определенных принципиально важных составляющих в отношениях. В первую очередь речь идет о необходимости обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан, вовлеченных в гражданские правоотношения, а также невмешательства во внутренние дела государства в ходе международного сотрудничества.

Вступившая в силу 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод¹ не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты.

Первоначально этот механизм включал три органа, которые несли ответственность за обеспечение соблюдения обязательств, принятых на себя государствами — участниками Конвенции: Европейскую Комиссию по правам человека, Европейский суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы.

С 1 ноября 1998 г., по вступлении в силу Протокола № 11, первые два из этих органов были заменены единым, постоянно действующим Европейским судом по правам человека, работающим во Дворце прав человека в Страсбурге (Франция), где находится и Совет Европы².

Ратификация Россией Европейской конвенции... позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский суд по правам человека, если они считают свои права нарушенными. Это подтверждает ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

При этом, прежде чем жалоба будет подана в суд, необходимо строго соблюсти несколько неперемennых условий:

Во-первых, предметом жалобы могут быть только права, гарантируемые Конвенцией или ее Протоколами. Перечень этих прав достаточно широк, но в нем отсутствуют некоторые права, известные новейшему конституционному законодательству. В частности, Конституция РФ (гл. 2: «Права и свободы человека и гражданина»), охва-

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 нояб. 1950 г.; с изм. от 21 сент. 1970 г., 20 дек. 1971 г., 1 янв., 6 нояб. 1990 г., 11 мая 1994 г.). ETS № 005 // СПС «Гарант».

² Европейский суд по правам человека // <http://www.echr.ru/court/index.htm#info>.

тывая все те права человека, о которых говорит Конвенция, называет и некоторые другие, например право на труд, право на социальное обеспечение и др. Эти права закреплены в другой Конвенции Совета Европы: Европейской социальной хартии, однако юрисдикция Европейского суда основана исключительно на Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Во-вторых, жалоба может исходить только от самого потерпевшего. Даже в том случае, когда жалобу подает объединение лиц, каждый должен доказать свои конкретные личные претензии.

В-третьих, жалоба должна быть подана не позднее чем через шесть месяцев после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом.

В-четвертых, жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции Россией.

В-пятых, для того чтобы жалоба была признана приемлемой по существу, заявителем должны быть исчерпаны все внутригосударственные средства защиты своего права, прежде всего судебные средства такой защиты¹.

Отечественное законодательство выделяет следующие способы защиты:

- признание права;
- восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки;
- признание недействительным решения собрания;
- признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- самозащита права;
- присуждение к исполнению обязанности в натуре;
- возмещение убытков;
- взыскание неустойки;
- компенсация морального вреда;
- прекращение или изменение правоотношения;
- неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;
- иные способы, предусмотренные законом.

¹ European Court of Human Rights [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court&c=#n1354801701084_pointer.

Механизм защиты гражданских прав в Европейском суде по правам человека существенно отличается, поскольку заключается только в признании или непризнании нарушения прав человека.

В 2013 г. применительно к России в ЕСПЧ были рассмотрены 129 жалоб, из которых в 119 было признано хотя бы одно нарушение. Больше всего нарушений было зафиксировано:

— ст. 3 Конвенции: «Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию» — 49 постановлений;

— ст. 5 Конвенции: «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность» — 63 постановления;

— ст. 13 Конвенции: «Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве» — 30 нарушений;

— ст. 6 Конвенции: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» — 25 постановлений;

— ст. 8 Конвенции: «Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции» — 18 постановлений¹.

При этом следует отметить то, что Европейский суд по правам человека не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства — участника Конвенции. Поэтому он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Суд рассматривает только конкретные жалобы, с тем чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требований Конвенции. Однако суд вправе присудить «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

¹ Analysis of statistics 2013 / European Court of Human Rights // http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2013_ENG.pdf.

Ниже приведена таблица нарушений гражданских прав, признанных Европейским судом по правам человека в результате рассмотрения жалоб в 2013 г., и представлено сравнение с такими странами, как Украина и Турция.

Таблица

Признанные Европейским судом по правам человека нарушения гражданских прав по результатам рассмотрения жалоб в 2013 г.

Нарушения гражданских прав	Россия, кол-во жалоб,	Украина, кол-во жалоб	Турция, кол-во жалоб
1. Право не подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинства обращению	49	23	19
2. Право на свободу и личную неприкосновенность	63	28	35
3. Право на справедливое судебное разбирательство	25	19	15
4. Право на судебное разбирательство в разумный срок	7	12	33
5. Право на уважение частной и семейной жизни	18	7	2
6. Свобода выражения мнения	2	-	9
7. Свобода собраний и объединений	2	2	4
8. Право собственности	14	20	5

Жалобы, которые суд вправе рассматривать, должны быть направлены против государств, ратифицировавших Конвенцию или соответствующие Протоколы, а также относиться к событиям, имевшим место после определенной даты. Эта дата зависит от того, против какого именно государства направлена жалоба, а также от того, касается ли жалоба нарушения прав, изложенных в Конвенции или в одном из Протоколов¹.

Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ Российская Федерация ратифицировала Конвенцию и Протоколы № 1, 4, 7, 11. Остальные протоколы либо не ратифицированы Россией, либо отменены и не действуют.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что субъективное гражданское право может защищаться не только национально-правовыми, но и международно-правовыми способами. Обзор существующих в европейском и международном праве способов защиты нарушенных прав участников гражданских правоотношений позволяет заключить, что для европейского и международного права не характерна разветвленная система способов защиты прав, имеющая место в законодательстве Российской Федерации. Основным международно-правовым способом защиты гражданских прав в этой сфере, который могут использовать заинтересованные лица, является справедливая сатисфакция согласно Европейской конвенции по правам человека.

*Виноградов В. А.**

КОНСТИТУЦИОННАЯ СВОБОДА СЛОВА VS ЗАЩИТЫ ЧЕСТИ И ДОСТОИНСТВА ПУБЛИЧНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ПОЛИТИКОВ

В настоящее время сформирована теоретическая основа, а также весьма обширная практика по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации граждан. Применительно к политическим деяте-

¹ Срок подачи жалобы в ЕСПЧ // http://www.noi.md/ru/news_id/35985.

* Виноградов Вадим Александрович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

лям Декларация о свободе политической дискуссии в СМИ, принятая 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета министров Совета Европы, определяет, что политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

Особенностью современного общества является многократно подтверждающийся феномен, получивший название «эффект Стрейзанд», заключающийся в привлечении повышенного внимания к распространенным негативным аспектам биографии публичных лиц и порочащей информации о них вследствие попыток этих лиц привлечь к ответственности в судебном порядке распространителей соответствующей информации. В результате имиджевые потери публичных лиц от судебных разбирательств даже в случае их успеха многократно превышают потери от самой публикации порочащей информации.

Законодательство зарубежных государств повсеместно предусматривает различные виды ответственности за клевету и распространение порочащих сведений, используя общепринятый термин «диффамация». Вместе с тем в отношении политических деятелей законодательство и правоприменительная практика развитых демократических стран неуклонно следуют по пути фактического выведения политиков из-под защиты законов о диффамации, что обусловлено сложившейся общественно-политической культурой и повышенной ролью свободы слова в отношении общественно значимых вопросов, к которым относятся сведения о жизни и деятельности политиков, а также свободы прессы.

Подобный подход получил широкое распространение в странах англосаксонской правовой системы. Так, например, в 1997 г. в Австралии по делу «Лэнж против Австралийской вещательной компании» судом был сформулирован принцип, согласно которому в вопросах правительственного и политического характера действуют исключения из общего подхода к ответственности за диффамацию. В частности, применительно к политикам и должностным лицам ответственность за распространение порочащей информации возможна лишь в случае, если в суде будет доказан злой умысел распространителя, включая доказывание, что это лицо заранее знало о несоответствии данной информации действительности и не предпринимало попыток ее верифицировать. Такой подход к политической диффамации в итоге нашел свое отражение в Акте о диффамации 2006 г.

Аналогичным образом в 2001 г. в Великобритании палата лордов в деле «Рейнолдс против газеты „Таймс“», основываясь на необходимости защиты свободы прессы, признала, что в вопросах, составляющих общественный интерес, соответствующие высказывания не могут порождать ответственность, даже если в иных случаях они могли бы стать основанием для судебного иска при условии их соответствия принципам разумности и сбалансированности.

Особого внимания заслуживает подход к политической диффамации, сформировавшийся в США, где традиционно защищалась свобода слова по любым вопросам общественных интересов и исключалась ответственность за любые личные суждения, в том числе по практически всем политическим вопросам. Более того, в деле «„Нью-Йорк Таймс“ против Салливана», рассмотрение которого дошло в 1964 г. до Верховного суда США, судьи единогласно постановили, что официальные лица не имеют права требовать возмещения ущерба, причиненного ложными или дискредитирующими утверждениями, кроме тех случаев, когда они могут доказать нарочитый умысел или грубую небрежность распространителя. Верховный суд США сформулировал понятие «злой умысел, установленный по фактическим обстоятельствам дела». При этом в делах, где затрагиваются интересы публичных фигур, именно на них лежит бремя доказывания наличия такого умысла. По единому мнению экспертов, после этого судебного решения чиновнику или политику в США практически невозможно выиграть в суде дело о клевете.

Подобный подход имел место и в 1982 г., когда отставной генерал Уэстморленд, бывший главнокомандующий войсками США во Вьетнаме, безуспешно пытался предъявить в суде иск к телекомпании «Си-Би-Эс» с требованием выплатить ему 120 млн долл. в качестве морального ущерба за клевету.

Вместе с тем одним из редких исключений в вопросе о политической диффамации остается Канада, где продолжает действовать более жесткий подход к ответственности за диффамацию вообще и в отношении публичных персон в частности, в связи с чем Канада стала объектом жесткой критики со стороны экспертов, журналистов и юристов.

Данная ситуация породила феномен, получивший названия «forum shopping» и «libel tourism» (туризм с целью проведения дел о клевете) и заключающийся в том, что истцы из США и других стран использовали различные правовые основания для обращения с исками о клевете именно в канадские суды, где их с высокой долей вероятности ожидало положительное решение. Однако в США такая практика была

пресечена принятым в 2010 г. актом, объявившим недействительными для США все решения иностранных судов по делам о клевете. В последнее время и в Канаде стали формироваться прецеденты отказа в удовлетворении исков о диффамации применительно к политическим вопросам. Так, в 2006 г. в деле «Халтон Хиллс против Коурак» суд постановил, что «демократическая природа власти исключает для нее возможность отвечать на критику судебными исками о диффамации, поскольку судебный процесс — это форма силы и власть не должна усмирять ее критиков силой».

Отдельно следует остановиться на соответствующей практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). В соответствии с установившейся прецедентной практикой ЕСПЧ свобода выражения мнения составляет одну из основ демократического общества и одно из главных условий его прогресса.

С учетом положений п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод свобода выражения мнения распространяется не только на информацию или идеи, которые благосклонно принимаются или считаются безвредными или нейтральными, но также на оскорбляющие, шокирующие или причиняющие беспокойство. Такими требованиями плюрализма, терпимости и широты взглядов, без которых невозможно демократическое общество (постановление ЕСПЧ от 7 декабря 1976 г. по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства»; постановление ЕСПЧ от 23 сентября 1994 г. по делу «Ерсилд против Дании»).

Пресса выполняет важнейшую функцию в демократическом обществе, однако не должна выходить за определенные рамки, в том числе в отношении репутации и прав иных лиц и предотвращения раскрытия конфиденциальной информации. Ее задача — распространение информации способом, совместимым с ее обязанностями и ответственностью, т. е. информации и идей по всем вопросам всеобщего интереса (постановление ЕСПЧ от 24 февраля 1997 г. по делу «Де Хас и Гейселс против Бельгии», постановление Большой палаты по делу «Бладет Тромсе и Стенсос против Норвегии»).

В своих решениях в отношении государственных служащих Европейский суд по правам человека указал, что государственные служащие, находящиеся при исполнении обязанностей, попадают под более широкие пределы допустимой критики, чем частные лица (постановление ЕСПЧ по делу «Тома против Люксембурга»).

Европейский суд по правам человека полагает, что политик, действующий в публичном качестве, неизбежно и осознанно открывает свои высказывания и деятельность для пристального контроля со сто-

роны как журналистов, так и общества в целом (постановление ЕСПЧ от 25 июня 2002 г. по делу «Коломбани и другие против Франции»).

Подводя итоги, отметим, что практика развитых зарубежных стран в вопросах защиты чести, достоинства и деловой репутации публичных лиц идет по пути значительного расширения допустимых пределов их критики и распространения негативной информации о них по сравнению с обычными гражданами. Подобное положение продиктовано фундаментальным значением свободы слова и свободы прессы, а также доминированием вопросов, представляющих публичный интерес, над вопросами частной жизни политиков и должностных лиц. Вместе с тем вторжение сверх меры разумности и обоснованности в частную жизнь публичных лиц и членов их семей и умышленное распространение заведомо ложной информации о них может служить основанием для наступления юридической ответственности лиц, допустивших соответствующие нарушения.

*Шмыгановский А. В.**

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПОЛИТИЧЕСКУЮ КОНКУРЕНЦИЮ

Как отмечает профессор В. А. Сапун, механизм реализации права «является системой правовых средств, которые в своем функционировании приводят к практическому осуществлению объективного и субъективного права»¹.

Вместе с тем необходимо отметить, что механизм реализации права приводит не столько к определенным юридическим преобразованиям правовой действительности, сколько к определенным самостоятельным последствиям, к решению определенных социально-эконо-

* Шмыгановский Александр Владимирович, аспирант кафедры конституционного и муниципального права России Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

¹ См.: Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. <...> докт. юр. наук. Н. Новгород, 2002. С. 82.

мических, политических, нравственных и иных задач, удовлетворяющих потребности и интересы личности, коллективов и организации общества¹.

Иными словами, механизм реализации права подразумевает совокупность способов и средств, обеспечивающих достижение тех или иных целей, предусмотренных правовыми нормами.

Говоря о реализации права на политическую конкуренцию, важно в первую очередь определить сущность данного явления.

По мнению С. В. Васильевой, политическая конкуренция — это «соперничество политических партий и иных политических общественных объединений в целях получения голосов избирателей, должностей и властных ресурсов <...> состояние общественно-политической системы, в условиях которой каждый уполномоченный субъект имеет шансы прийти к власти»².

В свою очередь, Е. А. Лукьянова определяет политическую конкуренцию как «набор механизмов, обеспечивающий действие основных форм народовластия: непосредственной, представительной и консультативной демократии»³.

А. Г. Куценко отмечает, что политическая конкуренция «интегрирует в себе множество показателей, отражающих положение дел в обществе: она непосредственно связана с механизмами избирательного процесса, с формами политической мобилизации, со способами социального контроля над действиями властей...»⁴

По мнению Аквалеф Б. Джедо, «политическая конкуренция — это конкуренция за политическую власть, борьба за способность формировать и контролировать содержание и направление государственной политики, соперничество за способность влиять на принятие официальных решений на правительственном уровне по вопросам государственной политики»⁵.

Таким образом, в общем смысле политическую конкуренцию можно охарактеризовать как соперничество политических институ-

¹ См.: Там же. С. 83.

² *Васильева С. В.* Политическая конкуренция в теории и действии: к вопросу о сложности ее правовых оценок // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 1 (86). С. 17.

³ *Лукьянова Е. А.* Конкуренция в политике = конкуренции в бизнесе? // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 20. С. 1–6.

⁴ *Куценко А. Г.* Межпартийная политическая конкуренция: российский и международный опыт: дис. <...> канд. полит. наук. М., 2004. С. 4.

⁵ См.: *Djeudo Akwalefo Bernadette.* Concepts that Shape Politics and Government in Cameroon: A Handbook of Political Theory for Stakeholders. Milton Keynes: AuthorHouse UK Ltd., 2013. P. 71.

тов, целью которых является получение определенного набора властных полномочий и привилегий.

Вместе с тем необходимо отметить, что целью самой политической конкуренции является не победа той или иной политической силы, а, скорее, недопущение проигрыша другой.

Политическая конкуренция — процесс, существование которого возможно, при условии что субъекты, участвующие в нем, соблюдают определенные правила поведения, т. е. отсутствует доминирующее положение одного из субъектов. В рамках данной статьи под субъектом политической конкуренции понимаются три ветви власти: исполнительная, законодательная, судебная.

Данные правила находят свое отражение в том числе в конституционном принципе разделения властей, который содержится в значительном количестве конституций и предполагает наличие равновесия между тремя ветвями власти.

Важно отметить, что данное равновесие сохраняется благодаря ключевой составляющей принципа разделения властей — системе сдержек и противовесов¹. Существование такой системы, считает Р. В. Косов, «в конечном счете определяет особенности практической реализации принципа разделения властей»².

По мнению профессора В. Е. Чиркина, сформированный тезис о системе сдержек и противовесов (check and balance) ветвей власти подразумевает, что одна ветвь власти должна сдерживать другую, не позволяя той излишне возвышаться³.

Профессор Н. А. Сахаров справедливо утверждает, что «одна из самых развитых систем разделения властей, которая за счет значительного количества сдержек и противовесов не позволяет никакой ветви власти захватить управление государством в свои руки, сформировалась в США»⁴.

Так, согласно разд. 1 ст. 1 Конституции США, Конгрессу США, который состоит из сената и палаты представителей, предоставляются все законодательные полномочия⁵. В разд. 1 ст. 2 установлено, что

¹ Косов Р. В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей). Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. С. 20.

² Там же.

³ Чиркин В. Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М.: Норма-ИНФРА-М, 2013. С. 121.

⁴ См.: Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М.: Юрид. лит., 1994. С. 14–17.

⁵ U.S. Constitution // Cornell University Law School: <http://www.law.cornell.edu/constitution/overview>.

Президенту США предоставляется исполнительная власть¹. Согласно разд. 1 ст. 3, Верховному суду США и тем нижестоящим судам, какие Конгресс США может время от времени учреждать, предоставляется судебная власть².

В сущности, США за всю свою историю не знали глубоких конституционных кризисов, хотя столкновения властей, особенно законодательной и исполнительной, периодически все же происходили³.

Возвращаясь к вопросу содержания принципа разделения властей, необходимо рассмотреть позицию профессора И. Д. Левина, который отмечал, что «принцип разделения властей является попыткой юридическими средствами обеспечить: 1) относительную независимость отдельных органов государства друг от друга и, в частности, в отношении порядка их образования; 2) ограничение власти каждого органа путем: а) выделения для него определенной сферы деятельности и б) предоставления одному органу возможности противопоставить свою точку зрения точке зрения другого органа, хотя и без права ее замены своим решением («сдержки и противовесы»)»⁴.

Таким образом, при разделении каждая ветвь власти становится независимой, в первую очередь получая определенную автономию в той или иной сфере политической жизни, а также гарантии того, что другие ветви власти не будут подрывать деятельность друг друга при осуществлении каждой из них своих полномочий.

Как уже говорилось выше, принцип разделения властей содержится во многих конституциях и наделяет каждую из ветвей набором полномочий. Гарантируя автономию и независимость той или иной власти, данный принцип носит системный характер и является способом достижения сформулированной выше цели: соперничества политических институтов.

Таким образом, задавая рамки деятельности той или иной ветви власти, принцип разделения властей выступает конституционно-правовым механизмом реализации права на политическую конкуренцию.

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. 7-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2008. С. 154.

⁴ Левин И. Д. Современная буржуазная наука государственного права: Критика основных направлений. М., 1960. С. 296–297.

Для заметок

**ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ**

Материалы конференции

23 мая 2014 года

Подписано в печать 20.05.2015. Формат 60×84/16. Печ. л. 4,4. Тираж 20 экз.
СЗФ РПА Минюста России. 199178, Санкт-Петербург, В. О., 10-я линия, дом 19, лит. А.

Отпечатано в Научном и редакционно-издательском отделе (НиРИО)
СЗФ РПА Минюста России.