

## НАУЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

Г.Д. Садовникова\*, В.И. Фадеев\*\*

### ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА IV МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО- ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «КУТАФИНСКИЕ ЧТЕНИЯ»

***Аннотация.** Заседание секции конституционного и муниципального права IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения», состоявшееся 28 ноября 2012 г., включало в себя выступления известных ученых России и Украины, политиков, государственных деятелей по актуальным вопросам конституционного и муниципального права. В докладах, краткий обзор содержания которых предлагается читателю, рассматриваются проблемы и перспективы развития народовластия в России и Украине, политическая составляющая конституционного права, задачи науки конституционного права по совершенствованию законодательства, регулирующие федеративные отношения, сферу местного самоуправления, выборы, гражданство, массовые акции. Затронуты также проблемы конституционного нормоконтроля, конституционной юстиции. Наряду с доктринальными проблемами в докладах участников нашли отражение вопросы правоприменения. Отмечается, что ежегодно проводимые Кутафинские чтения, на которых обсуждаются многие проблемы конституционного развития нашей страны, нашедшие свое отражение в творческом наследии О.Е. Кутафина, развивают его идеи и способствуют конституционному развитию страны.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, кутафинские чтения, демократия, выборы, избирательный кодекс, права человека, нормоконтроль, конституционная юстиция, гражданство, политика.*

**З**аседания секции конституционного и муниципального права IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» состоялись на двух площадках ведущих вузов России: 27 ноября 2012 г. — в МГУ им. М.В. Ломоносова и

© Садовникова Галина Дмитриевна

\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[sadovnikovag@inbox.ru]

123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9

© Фадеев Владимир Иванович

\*\* Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[vifadeev@mail.ru]

123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9

28 ноября 2012 г. — в МГЮА имени О.Е. Кутафина<sup>1</sup>.

Заседание секции в МГЮА проходило в зале №1. В нем приняло участие более 80 докторов и кандидатов наук, представлявших юридические вузы России и Украины, а также известные политики, представители государственных органов. География конференции включала Москву, Санкт-Петербург, Архангельск, Самару, Томск, Новосибирск, Воронеж, Ростов-на-Дону, Орел, Киров, Саранск, Казань и другие регионы и города РФ. Руководители секции: зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГЮА профессор В.И. Фадеев и зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова профессор С.А. Авакьян обеспечили возможность выступления и участия в дискуссиях практически всем желающим, хотя, учитывая количество участников секции, это было совсем непросто.

В приветственном слове в адрес участников секции профессор **В.И. Фадеев** отметил, что Кутафинские чтения проводятся ежегодно, начиная с 2009 г. Они стали традиционными, занимая важное место в научной жизни юридического сообщества нашей страны. IV Кутафинские чтения проходят в год, в котором Олегу Емельяновичу Кутафину исполнилось бы 75 лет. Его идеи, взгляды, концепции, нашедшие свое отражение в монографиях и учебниках О.Е. Кутафина, по-прежнему привлекают своей новизной, неординарностью, научной фундаментальностью. Это подтверждают и ежегодно проводимые Кутафинские чтения, на которых обсуждаются многие проблемы конституционного развития нашей страны, нашедшие свое отражение в творческом наследии О.Е. Кутафина. Многие из участников сегодняшней конференции заранее представили тезисы своих докладов, которые опубликованы в сборнике, вышедшем накануне конференции. В этих докладах в полной мере проявляется творческий и новаторский дух научного поиска оптимальных решений вопросов теории и практики конституционного и муниципального развития российской государственности, который был присущ академику

О.Е. Кутафину. В выступлениях участников секции мы ожидаем продолжения дискуссии по концептуальным проблемам конституционного и муниципального права.

Началась дискуссия с выступления доктора юридических наук, профессора кафедры конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова **Н.А. Богдановой**. В докладе на тему: «Политическая составляющая в конституционном праве» рассматривалась проблема взаимосвязи в этой отрасли догмы права и политики. Политика проникает в конституционное право, поскольку оно регулирует отношения, так или иначе касающиеся власти, а право придает политическим решениям характер правовых правил, подчиняющих политику. Реальная среда применения норм конституционного права — также сфера политическая. Поэтому оценки эффективности их действия либо подтверждают правильность проводимой политики, либо ставят вопрос о необходимости ее корректировки. Одним из каналов проникновения политики в конституционное право является интерпретация его норм, содержание которых отличается широтой и открытостью. Даже Конституционный Суд, следуя предписанию Закона решать «исключительно вопросы права», реализуя полномочия по толкованию Конституции, прибегая к интерпретации правовых норм, не застрахован от влияния политических факторов на принимаемые им решения.

Член Центральной избирательной комиссии РФ, кандидат юридических наук **Е.П. Дубровина** начала свое выступление с того, что задачи науки конституционного права состоят не только в прогнозировании, они идут дальше: наука, по ее мнению, должна больше влиять на законодательство, предотвращая неверные решения. Что касается совершенствования избирательного законодательства — оно, по мнению Е.П. Дубровиной, должно в первую очередь, идти в следующих направлениях: введение заявительного порядка регистрации избирателей и возможности проводить агитацию в средствах массовой информации с самого начала избирательной кампании кандидата, политической партии. Эти меры будут способствовать повышению доверия населения к выборам и решению многих возникающих на практике проблем, связанных, в том числе, с явкой избирателей, разграничением понятий информирования избирателей и предвыборной агитации.

Доктор юридических наук, профессор, проректор Национального университета «Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого» **Ю.Г. Барабаш** в своем выступлении затронул проблемы имплементации

<sup>1</sup> Приказом Минобрнауки от 12.10.2012 федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина» переименована в федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

ции доктрины «воинствующей демократии» на постсоветском пространстве. Он обратил внимание на причины возникновения этого конституционного явления в странах, переживших тоталитарные времена в середине прошлого столетия. В частности, профессор Ю.Г. Барабаш указал на то, что применение этой доктрины позволит не допустить появления в общественной среде политических сил, применяющих в своей практике тоталитарные методы и отрицающие плюрализм как основу современной конституционной демократии. Эта доктрина претерпела определенные трансформации с учетом влияния на нее подходов Европейского суда по правам человека. Речь идет о принципиальной позиции Суда относительно недостаточности артикуляции партией определенных недемократических идей и взглядов для применения к ней санкций. Для запрета политического движения необходимо присутствие определенных действий со стороны представителей этой партии, свидетельствующих о серьезности их намерений воплотить в жизнь намеченное. В любом случае, пока у общества, пережившего непростые часы несвободы, не возникнет стойкий иммунитет от скатывания к тоталитаризму, наличие таких маркеров, коими являются ограничения, установленные «воинствующей демократией», является вполне обоснованным.

По мнению докладчика, необходимо также еще раз серьезно взглянуть и на идеологические основы действующей украинской Конституции. Спорное утверждение об установлении идеологической аномии Основным Законом Украины (речь идет о запрете на установление государством обязательной идеологии) может быть трансформировано в установление таким образом либерально-демократических порядков. Однако в любом случае, воспринимая Конституцию как идеологический документ, очень важно, чтобы при ее разработке была выбрана конкретная идеология государственного строительства, и выбранная идеология была четко отображена по всему тексту учредительного акта.

Председатель Российского общенародного союза, доктор юридических наук, профессор **С.Н. Бабурин** в своем выступлении говорил о необходимости формирования основ государственно-правовой трансформации современной России. Он отметил, что современная Россия переживает глубочайший духовный и социально-политический кризис, превосходящий по своему значению все сложности в экономике. Выход из него возможен через незамедлительную транс-

формацию политической системы, которую способно произвести только уполномоченное обществом Конституционное Собрание. Он предложил свой вариант формирования Конституционного Собрания (по должности, по избранию и по назначению). По его мнению, в работе Конституционного Собрания должны принять участие и носители морального авторитета русского общества — члены Архиерейского Собора Русской православной Церкви. Конечно, отметил, С.Н. Бабурин, встает вопрос о светскости нашего государства, об отделении Церкви от государства. Основываясь на анализе конституций некоторых зарубежных стран, докладчик обратил внимание на то, что в них не говорится об отделении религиозных объединений от государства. Поэтому он предложил изменить содержание ст. 14 Конституции РФ, отказавшись от «разделительной» формулы об отделении религиозных объединений от государства, учесть, в частности, опыт конституционного регулирования данных вопросов в Греции (ст. 13 Конституции Греции). С.Н. Бабурин также обратил внимание на формулировку пп. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ, отметив, что она, по сути, закрепляет принцип нигилизма. Отрицание роли идеологии, подчеркнул он, это тоже идеология, идеологическое многообразие — это тоже идеология, причем с безоговорочной обязательностью и государственным закреплением. По его мнению, необходимы иные подходы к вероисповедению и верующим, к мировоззренческим принципам и историческим традициям с учетом национальных особенностей каждого народа.

В выступлении доктора юридических наук, профессора, директора Юридического института, заведующего кафедрой конституционного права ФГБОУ ВПО «Государственный университет — учебно-научно-производственный комплекс» (г. Орел) **П.А. Астафьева** речь шла о современном содержании «классических» принципов избирательной системы (всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании). В ходе последних выборов (президентских, парламентских, региональных) эти принципы формально соблюдались, но в то же время очевидна некоторая дефектность, неполноценность этих выборов. Может, не являются полными эти принципы? Ответ: принципы сохраняются, но меняется их содержание.

По принципу всеобщего избирательного права: всеобщность активного избирательного права сегодня никем не отрицается. В XXI в. вряд ли кто-то всерьез может предложить ограничение избирательных прав жен-

щин или безграмотного населения (которого и не осталось). Что касается всеобщности пассивного избирательного права, то оно всегда имело условный характер. В современном обществе избирательные цензы, ограничивающие пассивное избирательное право, весьма незначительны. Главное основание ограничения пассивного права — условия выдвижения кандидатов, соответствующие полномочия избирательных комиссий и судов общей юрисдикции по регистрации кандидатов и аннулированию такой регистрации. Однако избирательная система демократического общества не может и не должна предоставлять право баллотировки всем желающим. Это сдерживается, во-первых, оценкой самим кандидатом своих шансов на победу; во-вторых, уровнем предварительной электоральной поддержки кандидата. Поэтому принцип всеобщности в современном обществе трансформируется в следующий, более конкретный принцип: свободы выдвижения кандидатов (предполагающей разумную обусловленность ограничений порядка выдвижения кандидатов демократическими основаниями).

По принципу равного избирательного права (с точки зрения пассивного избирательного права, не активного) — сравним конституционные принципы, касающиеся народного представительства и правосудия. Не кажется ли странным, что в аспекте организации правосудия принцип звучит как СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТЬ и равноправие сторон, в то время как в избирательной системе — только равенство, равноправие? Примечательно, что во многих конституциях зарубежных стран принцип состязательности выборов фиксируется (чаще всего, если верить переводу на русский язык, это принцип «мирного соперничества политических партий»). Не следует путать принципы альтернативности и состязательности. Состязательность — более широкая категория, альтернативность — одно из условий состязательности.

Далее профессор П.А. Астафичев затронул вопрос о соотношении понятий «демократической» и «административной» ротации кадров. В современном обществе административная ротация весьма распространена, даже слишком. Наиболее типичные основания административной ротации: утрата доверия руководства, недостаточное усердие в реализации поручений и т.п. А демократическая ротация предполагает прекращение полномочий по другим основаниям: вследствие меняющихся предпочтений избирателей, вследствие мирного соперничества конкурирующих политических сил.

**В.В. Таболин**, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и международного права Государственного университета управления (г. Москва) в своем докладе обозначил основные проблемы московского «несамоуправления»:

- муниципальные образования в «старой» Москве практически не являются органами местного самоуправления, т.к. переданные государственные полномочия составляют подавляющую часть функций администраций (муниципалитетов). Практически все сотрудники (кроме депутатов) выполняют работу, связанную с государственными полномочиями;
- ст. 79 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ давно устарела, и принцип единства городского хозяйства (по которому жители лишены реального самоуправления) утратил сегодня всякий смысл;
- жители «старой» и «новой» Москвы — это граждане, имеющие разные уровни гарантий конституционных прав. На вновь присоединенных территориях действует полномасштабное и гарантированное московским законом местное самоуправление, а 125 муниципальных образований на «старой» территории все более деградируют под постоянным административным давлением городских органов управления;
- муниципальная общественная организация «Совет муниципальных образований Москвы» присвоила себе право жестко диктовать и контролировать практически всю правотворческую деятельность муниципальных собраний.

Первую часть своего выступления профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ доктор юридических наук **Р.Т. Буктагуров** посвятил проблемам государственного устройства РФ. Он обратил внимание на отсутствие общегосударственного документа программного характера, определяющего перспективу федеративного устройства России. А потому дать определенный достоверный ответ на этот вопрос сегодня невозможно. Многое зависит от политики и практики федерального центра и очень мало — от позиции субъектов Федерации, и тем более — от научных разработок в этой сфере. Тем не менее можно констатировать господствующую тенденцию в национально-территориальном строительстве. Это — постепенный переход от принципов федерализма к унитаризму, что

создает лишь иллюзию укрепления РФ. Путь к устойчивости Российского государства, по мнению докладчика, лежит в укреплении доверия федерального центра к субъектам Федерации, расширении их предметов ведения и полномочий.

Во второй части своего выступления Р.Т. Биктагиров остановился на некоторых актуальных проблемах избирательного права и процесса. Отметив супердинамизм избирательного законодательства, подчеркнул необходимость его кодификации на федеральном уровне. При этом в условиях федеративного государства, конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, речь может идти не об Избирательном кодексе РФ, на чем настаивают отдельные специалисты, а о Федеральном избирательном кодексе и избирательных кодексах (кодификационных актах) субъектов РФ.

В выступлении были затронуты и некоторые другие аспекты совершенствования избирательной системы РФ.

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ «Высшая школа экономики» **В.Д. Мазаев** отметил, что российская Конституция закрепила либерально-демократическую модель рыночной экономики. В ней не нашлось места институту государственного планирования экономического и социального развития. В этом смысле наше конституционное законодательство отстало на 20–30 лет от законодательства современных стран со смешанной экономикой. В конституциях таких странах, как Турция, Бразилия, Мексика институт планирования получил должное регулирование, планы развития государства утверждаются парламентом. В Конституции Мексики закрепляется принцип демократического рассмотрения и принятия планов развития. Немецкие специалисты (К. Хессе) рассматривают современное правовое и социальное государство как государство планового развития экономики и социальных процессов. Во Франции Конституция закрепила институт индикативного планирования, планы развития утверждаются парламентом.

В России последнее десятилетие расширяется государственное регулирование экономики. При этом наблюдается дефицит плановости и системности в управлении экономическими процессами. Федеральный закон от 20.07.1995 №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» не создал должной право-

вой базы. 21 ноября 2012 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ приняла в первом чтении проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Это несомненно положительный шаг в строительстве современного государственного регулирования. Вместе с тем проект посвящен в основном процессу подготовки программно-целевых документов в недрах исполнительной власти и Администрации Президента РФ. Основными субъектами процесса планирования становятся Президент РФ, Правительство РФ, Счетная палата РФ, Совет безопасности. Парламент России к таким субъектам не относится. В проекте не решается вопрос о нормативной значимости планирования.

Выводы: современная тенденция конституционно-правового регулирования смешанной экономики требует, чтобы собственно план развития страны имел природу законодательного акта. Предметом его регулирования должен быть не процесс систематизации программных документов различных ведомств, а система мероприятий по достижению важнейших показателей развития страны либо отдельной отрасли, например, план восстановления и модернизации российского машиностроения до 2015 г. Такие планы должны приниматься парламентом в форме федерального закона — плана. В законе-плане должны сочетаться элементы нормативности — цели, задачи, основные мероприятия и индикативные — конкретные показатели развития.

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА имени О.Е. Кутафина **С.В. Нарутто** в выступлении «Принцип правовой определенности законодательства как критерий его конституционности» акцентировала внимание на том, что определенность нормативных актов позволяет обеспечить устойчивость и стабильность, равновесие и гармонию реализуемых на их основе правоотношений, и в этом проявляется социальная ценность права. В практике нередко встречаются недостаточно технически проработанные нормативные правовые акты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы, что связано с неоправданной поспешностью разработки новых актов, пренебрежительным отношением к юридической технике.

С.В. Нарутто проанализировала правовые позиции Конституционного Суда РФ, который выводит принцип правовой определенности из норм Конституции РФ, а так-

же Европейского суда по правам человека. Раскрывая содержание принципа правовой определенности, С.В. Нарутто выделила следующие составные элементы: точность и определенность формулировок, выражений и отдельных терминов нормативных правовых актов; ясность и доступность языка нормативных правовых актов для адресатов, на которых они распространяют свое действие; полноту и конкретность регулирования, отсутствие декларативности нормативных правовых актов; использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение. Помимо этого, содержание правовой определенности охватывает: недопустимость придания новым законам обратной силы; отсутствие в нормативных правовых актах положений, не отвечающих законным ожиданиям человека; сбалансированность частных и публичных интересов в нормативных правовых актах; непротиворечивость нормативных правовых актов и отсутствие в них коллизий и пробелов; недопустимость внесения произвольных изменений в действующие нормативные правовые акты; предсказуемость законодательной политики. Требования о правовой определенности норм относятся не только к содержанию, но и к надлежащей форме правового акта.

В докладе «Проблемы конституционной юстиции» декан юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и финансов доктор юридических наук **А.А. Ливеровский** сделал обзор кризисных явлений, связанных с реализацией института конституционной юстиции в Российской Федерации. Были названы проблемы расхождения правовых позиций Конституционного Суда РФ с решениями Высшего Арбитражного Суда и Европейского суда по правам человека, а также торможение создания уставных судов в субъектах РФ. В частности, А.А. Ливеровский поддержал позицию профессора Н.В. Витрука, подвергшего обоснованной критике изменения, внесенные в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2010 г.

А.А. Ливеровским выдвинуты следующие предложения:

1. Создать на уровне субъектов РФ законодательное обеспечение организации и деятельности конституционных (уставных) судов, соответствующее правовой природе конституционного нормоконтроля.
2. Внести изменения в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», определяющие обязанность субъектов РФ образовывать конституционные (уставные) суды.

3. Для обеспечения независимости судей конституционных (уставных) судов проводить их назначение на основе всенародного голосования, а не в соответствии с решениями органов государственной власти субъекта РФ.

4. Поскольку нормоконтроль, проводимый судами общей юрисдикции, по сути дела, является исследованием законов на их конституционность, следует законодательно отнести эти процедуры к компетенции органов конституционной юстиции.

В докладе «Правовая политика в отношении предоставления гражданства в контексте миграционных процессов: европейские тенденции» доктор юридических наук, зав. сектором сравнительного права ИГП РАН **Т.А. Васильева** отметила, что политика в отношении предоставления гражданства является одной из составляющих миграционной политики европейских стран, в первую очередь в контексте интеграции мигрантов.

Любое государство заинтересовано в приеме в гражданство тех мигрантов, которые успешно прошли процесс социальной адаптации. При этом получение гражданства считается одним из важнейших показателей идентификации мигранта с государством пребывания. Далее Т.А. Васильева указала на определенные закономерности, характеризующие государственную политику в отношении предоставления гражданства, и отметила, что, как показывает практика, отсутствует прямая корреляция между увеличением количества мигрантов и ужесточением политики в отношении предоставления гражданства. В последние годы во многих странах при приеме в гражданство стало уделяться более серьезное внимание социальной и культурной интеграции лица в принимающее общество. Оценки интегрированности лица, по мнению Т.А. Васильевой, как правило, базируются на таких показателях, как владение государственным языком, наличие базовых представлений о принимающем обществе, вовлеченность в коллективную социальную деятельность. Введение таких критериев позволяет государству осуществлять отбор кандидатов с учетом их социальной адаптации, а не представлять гражданство всем, обратившимся с соответствующим ходатайством, при наличии установленного ценза оседлости. Далее Т.А. Васильева привела различные экспертные оценки необходимости введения интеграционных тестов при натурализации.

В выступлении доктора юридических наук, профессора **Т.Д. Зражевской** — Уполномоченного по правам человека в Воронеж-

ской области, зав. кафедрой конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета: «Развитие законодательства, регулирующего свободу публичных мероприятий в России» выделены этапы развития законодательства, регулирующего право граждан на свободу собраний, шествий, демонстраций: 1-й этап — декларативный, когда, начиная с закрепления в Конституции СССР 1936 г., все публичные мероприятия проводились, в основном, в поддержку праздничных дат. 2-й этап — перестроечный (начиная с 90-х гг.), когда впервые граждане стали выражать мнения по реально волнующим население вопросам, непосредственно обращаться в органы государственной власти с претензиями и требованиями. 3-й этап — регулятивный: принятие Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» впервые закрепило признаки различных публичных мероприятий, их цели, принципы, порядок организации и проведения. 4-й этап — конкретизирующе-коллизийный: начиная с 2010 г. вносились поправки к данному закону. Характер принятия поправок, по мнению Т.Д. Зражевской, в ряде случаев противоречит ч. 2 ст. 55 Конституции РФ. На данном этапе начались обращения в Конституционный Суд РФ, сформулирован ряд правовых позиций КС.

5-й этап — ограничительный. Ограничение свободы публичных мероприятий в России, по мнению докладчика, идет через незаконное перераспределение предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ. Передача вопросов, регулирующих гарантии важнейшего конституционного права, на уровень субъектов, порождает ущемление этих гарантий. Какие же «ловушки», по мнению Т.Д. Зражевской, расставил ФЗ-№ 54:

1. Статья 8 п. 2.2 предлагает законом субъекта РФ дополнительно определить места, в которых запрещается проведение публичных мероприятий. Закон Воронежской области (ВО) не только полностью перечисляет места, уже указанные в ФЗ, но и расширяет их перечень.
2. Доходит до анекдота исполнение требования ст. 7 ч. 1 п. 1.1 ФЗ № 54 установить минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование, не более 50 метров. Субъекты Федерации берут максимум — все 50 м.! Нетрудно представить, как будут стоять одинокие фигуры через 50 м с плакатами, якобы выражая общественное мнение. Кроме издевательства над институтом пикетирования такую норму, по мнению Т.Д. Зражевской, назвать иначе нельзя.
3. Норма ст. 8 ч. 1 п. 1.1. ФЗ № 54 сомнительна с точки зрения конституционного права: на региональном уровне дополнительно вводится список мест, где разрешено проводить публичные мероприятия. Это, по сути, есть ограничение права, запрещенное ст. 55 ч. 2 Конституции РФ, поскольку уже есть ограничения и запрещения (список должен быть исчерпывающим). Целесообразно было бы в законе не перечислять конкретные места, а сформулировать критерии, по которым правительство должно определять специально отведенные места для проведения публичного мероприятия.
4. В ст. 7 ч. 2 ФЗ № 54 устанавливается, что порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия регламентируется законом субъекта РФ. Однако данный вопрос уже с 2006 г. решается органом местного самоуправления (что регулируется, например, законом ВО «О порядке подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия»). Почему 2 субъекта должны решать один вопрос? При установлении порядка подачи уведомления необходимо предусмотреть возможность направления уведомления почтовой корреспонденцией, а также электронную регистрацию уведомлений.
5. Несмотря на предписания федерального закона, в законах субъектов РФ не урегулирован:
  - порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости (ст. 8 п. 1.1);
  - порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено (в соответствии со ст. 8 ч. 2);
  - порядок определения границ мест проведения публичного мероприятия (на что указано в Определении Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007г. № 573-О-О).
6. В законе субъекта РФ не урегулирован порядок обеспечения информационной открытости организации и проведения публичных мероприятий в соответствии с требованиями ФЗ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». С этой целью необходимо предусмотреть возможность размещения

на официальном сайте правительства информации о специально отведенных местах проведения публичных мероприятий с указанием предельной численности отведенных мест, о планируемых публичных мероприятиях.

Профессор кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета **Н.В. Бумусова** выступила с докладом о требованиях разумности в обеспечении безопасности государства. Угрозы безопасности, по мнению докладчика, несут проявления бюрократизма, которые нашли отражение в региональном законодательстве о митингах, собраниях и других публичных мероприятиях. В принятии решений государственными органами всех уровней необходимы открытость, четкий контроль — тогда будут отсутствовать условия для коррупции. Нужны общественные дискуссии. Если за рубежом чиновники имеют одни и те же льготы с врачами, учителями, у нас это далеко не так. Главный вопрос состоит в том, чтобы системно регулировать деятельность государственных органов и чиновников, участие общественности в принятии государственных решений.

Доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и административного права МЭСИ **Н.М. Чепурнова** посвятила свое выступление анализу доктрины народовластия. По ее мнению, конституционалистам и теоретикам в современных условиях настало время уточнить эту доктрину. Что касается местного самоуправления, с одной стороны, это — право граждан на местное самоуправление, с другой — обязанность, поскольку иначе невозможно реализовать право граждан на народовластие на местном уровне. Далее профессор Н.М. Чепурнова отметила равнодушное отношение к избирателям на местном уровне: мы узнали о муниципальных выборах, когда пришли на избирательные участки выбирать Президента РФ. Нет, по мнению докладчика, теоретического противоречия между правом принять участие в голосовании и обязанностью участвовать в выборах.

Доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП при Правительстве РФ **Н.М. Колосова** в своем выступлении «Роль лоббизма в системе демократических ценностей в России» выделила, во-первых, соотношение лоббизма и коррупции, во-вторых, пределы регулирования лоббистской деятельности. Есть мнение, отметила Н.М. Коло-

сова, что надо срочно принимать закон, регулирующий лоббистскую деятельность. По мнению докладчика, следует ввести понятие «коррупционный лоббизм». Введение данного термина позволит изменить общественное мнение в отношении лоббизма. Придет понимание, что есть цивилизованный лоббизм, а есть коррупционный. Цивилизованный лоббизм, с позиций противников принятия закона о лоббизме — институт демократических преобразований. К особенностям российского лоббизма Н.М. Колосова отнесла важное значение личных контактов при принятии общественно-значимых решений.

Заведующий кафедрой государственного и административного права Самарского государственного университета профессор **В.В. Полянский** в своем выступлении «Конституционные основания гармонизации публичных и частных интересов в контексте безопасности государства» затронул проблему ограничения прав российских граждан в контексте предлагаемых изменений в статусе государственных служащих, направленных на усиление государственного контроля перемещения финансовых ресурсов чиновников за границу в иностранные банки и т.п., приобретения собственности, в том числе объектов недвижимости. Инициатива, поддержанная Президентом В.В. Путиным, встречена в обществе, в том числе в среде должностных лиц государства, ученых, неоднозначно. Противники идеи контроля за заграничными ценностями чиновников ссылаются на нарушение конституционных прав граждан, поскольку ограничение права распоряжаться своим имуществом гарантировано Конституцией РФ, равно как и право граждан на участие в управлении делами государства, которое напрямую не связано с имущественными правами граждан.

Действительно, ст. 32 Конституции РФ гарантирует право граждан на участие в управлении делами государства — избирать и быть избранным, равный доступ к государственной службе (а муниципальной?), участие в отправлении правосудия. В ст. 34 и 35 Конституции закрепляются права на использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, владеть, пользоваться имуществом в собственных интересах и т.д.

Вместе с тем в Конституции России имеется и ст. 55, устанавливающая возможность ограничения прав в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороноспособности страны и

безопасности государства. Исходя из этого принципиального положения, следует рассматривать и инициативу по ограничению прав чиновников по распоряжению частной собственностью за границей и что следует при этом учитывать.

Во-первых, экономическое благополучие всех граждан, государства в целом зависит от баланса интересов в использовании материальных и финансовых ресурсов, в первую очередь природных — почти единственного источника благополучия государственно-организованного общества. Природные ресурсы — общее достояние всего народа; владение природными ресурсами — право народа, пользование ими — должно быть для всего народа, но фактически нет к ним равного доступа, распоряжение формально реализуется через право на участие в управлении делами государства, но фактически управляет государственное чиновничество, бизнес, а масса народа является статистом.

Между тем прогресс в экономике преимущественно базируется на общем достоянии внутригосударственного происхождения, внутренних резервах. Их значительная часть перемещается за пределы государства в рамках внешнеэкономической деятельности — это естественный процесс в условиях международного обмена товарами, услугами, технологиями и т.д. При этом оптимальный вариант — сбалансированность ввоза-вывоза капиталов и т.д. В современной России вывоз капитала значительно опережает иностранные инвестиции из-за рубежа, легальный оборот складывается не в пользу России, и он усугубляется огромным нелегальным вывозом капиталов за границу. Не последнюю роль в этом процессе играют государственные и муниципальные чиновники — вывозят ресурсы за границу как легально, так и нелегально — с экономической точки зрения они увеличивают дисбаланс во внешнеэкономических отношениях, работают на Запад, в свою пользу, не связанную с российским государственным интересом.

Во-вторых, одно из серьезных последствий наличия капиталов, объектов собственности чиновников за границей — их зависимость от внешней политики зарубежных стран, в конечном итоге влекущая существенный ущерб безопасности государства. Так называемый «список Магнитского» — явный инструмент внешнего управления российскими делами. Блокирование доступа российским чиновникам к их заграничной собственности — средство манипулирования интересами чиновников, осуществ-

вляющих государственное и муниципальное управление, лишение их самостоятельности в принятии важных государственных решений — это непосредственная угроза безопасности государства.

В-третьих, наличие собственности за рубежом, как правило, свидетельство занятия бизнесом, извлечения прибыли за пределами должности либо на коррупционной основе, что также не способствует укреплению безопасности государства.

В-четвертых, установление разного рода ограничений для чиновников — обычная практика разных государств, предоставляющая гражданам возможность выбора между свободой экономической и иной деятельности и бескорыстным служением государству, обществу.

Все приведенные факторы (перечень не является исчерпывающим) свидетельствуют о конституционности введения ограничений права чиновников на размещение финансовых и иных ресурсов за рубежом.

Заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент **А.М. Барнашов** в своем выступлении говорил о соотношении конституций государств и норм международного права, средствах и способах преодоления возможных коллизий между ними в различных странах. Конституции многих государств определяют основы и приоритеты внешней политики, полномочия государственных органов в области международных отношений, закрепляют принципы и главные направления взаимодействия своего законодательства с нормами международного права, механизм их согласования, порядок и способы реализации своих международных обязательств, устанавливают пределы действия международного правопорядка в национальной правовой системе, регулируют степень ее открытости к международному праву. Международное право требует от государств уважения к установленному Конституцией правопорядку, исходя из принципов суверенного равенства государств, невмешательства в их внутренние дела, неприменения силы и др. Вместе с тем международное право исходит из того, что государство не может ссылаться на свое внутреннее право, включая Конституцию, для оправдания невыполнения международных обязательств. Конституция РФ исходит из необходимости уважительного отношения к международному праву, закрепляет высокий статус его норм, важную роль в правовом регулировании и создает

необходимые конституционные гарантии их осуществления, отдавая предпочтение общепризнанным принципам и нормам международного права, ставшим частью правовой системы страны, в случае коллизии с ними законодательных норм. Ратифицированные, вступившие для России в силу и должным образом опубликованные международные договоры также являются частью федерального законодательства. В то же время международные договоры, в отношении которых наша страна окончательно оформила свое участие, обладает приоритетом только над законами и не могут превалировать над положениями самой Конституции России, нормы которой обладают верховенством и имеют высшую юридическую силу в отношении всех иных правовых актов. Отражая растущую тенденцию к углублению интеграционных процессов в современном мире, ст. 79 российской Конституции при определенных условиях допускает возможность передачи осуществления части полномочий РФ межгосударственным объединениям. Однако если договор об этом содержит правила, противоречащие Основному закону страны, то необходимо предварительное внесение в текст Конституции соответствующих поправок или даже требуется пересмотр ее положений в установленном порядке.

Доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета **Ж.И. Овсепян** выступила с докладом на тему: «О некоторых проблемах и совершенствовании государственной политики в сфере защиты прав частной собственности на земельные паи в Российской Федерации». По мнению Ж.И. Овсепян, земельный вопрос заслуживает внимания в контексте принципов конституционного строя и основных прав и свобод, поскольку может быть государственно-реформирующим фактором. В современной российской практике основополагающие субъективные права в сфере земельных отношений недостаточно гарантированы. В 1991 г. в России была проведена земельная реформа, в результате которой осуществлено выделение земельных долей гражданам, имеющим право на землю. Однако, по данным Ж.И. Овсепян, распространенной является проблема, когда нарушаются права граждан, выражающиеся, в частности, в том, что они лишаются земельных и имущественных паев, которыми были наделены в ходе приватизации. Нарушения возникают во многом в процессе оформления прав собственности на земельные и имущественные паи: оно про-

исходило с обременением договором аренды, заключенным на продолжительный срок (на 10 лет, др.). В последующем руководство ряда СПК — арендаторы проявляли недобросовестность (либо некомпетентность) в управлении СПК, выразившуюся в распродаже и присвоении имущества СПК, невыплате, задержке выплат, неполных выплатах заработной платы, необработке земли т.д. с целью личного обогащения и в конечном счете, привели хозяйства к преднамеренному банкротству и лишению арендодателей их земельных паев. Требования пайщиков досрочно расторгнуть такого рода договоры аренды подчас оказываются безуспешными, игнорируются, «преодолеваются», например, через проведенные с нарушением законодательства реорганизации СПК в ООО др.

Другой формой нарушений земельных прав граждан является выпуск в сельскохозяйственных кооперативах акций, многократно превышающих число первичных акций, что приводит к резкому уменьшению фактической доли собственности владельцев небольшого числа акций (т.е. основной части акционеров).

Проблемы, подобные указанным выше, по мнению Ж.И. Овсепян возникают вследствие трех основных объективных причин: 1) незавершенность процессов оформления прав собственности на земельные участки земель сельскохозяйственного назначения; 2) несовершенство федерального законодательства о земельно-арендных отношениях; 3) слабость (недостаточность) юридической (адвокатской) защиты прав крестьянских (фермерских) хозяйств.

Ж.И. Овсепян отметила, что устранению первой из перечисленных выше проблем уделяется большое внимание в масштабе страны. В связи с поручением Президента РФ от 12.03.2011 № ВП-П11-1436, издано письмо Главы Минсельхоза России руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ от 9.08.2012 г. № НФ — 15-27/6939 «Об обеспечении реализации мероприятий по государственной поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств».

В развитие задач, поставленных российским руководством, а также учитывая вышеизложенные проблемы в субъектах РФ, Ж.И. Овсепян предложила политико-правовые меры государственной (региональной) поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), в числе которых необходимость ведения официального реестра крестьянских (фермерских) хозяйств в каждом субъекте РФ с разбивкой списка по районам; офици-

ального реестра контрольно-надзорных органов исполнительной власти субъекта РФ и реестров контрольно-надзорных органов в муниципальных образованиях субъекта РФ (в том числе в районах субъекта РФ); более широкое использование административного ресурса контрольных органов исполнительной власти государственного и муниципального уровней для защиты прав, частных и государственных интересов в сельском хозяйстве; внесение в Федеральный закон № 184-ФЗ нормы об обязанности высшего должностного лица субъекта РФ представлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ отчеты о практике защиты прав сельскохозяйственных тружеников; осуществление законодательной инициативы на предмет совершенствования законодательства и практики реализации ФЗ «О содействии развитию малого и среднего предпринимательства путем устранения административных барьеров в сфере осуществления государственного контроля (надзора)» (от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ) в части рационализации (некоторого расширения) контроля исполнительной власти в сфере сельскохозяйственного производства в интересах защиты прав в системе арендных земельных отношений; выделение дополнительных бюджетных ставок юристов, специализирующихся по сельскохозяйственным вопросам; заключение договоров с юридическими вузами по вопросу о радикальном расширении практики целевой подготовки и обязательном трудоустройстве на сельских территориях их выпускников; введение должности юриста в каждом из районов субъекта РФ; рассмотрение возможности создания юридической службы АККОР. В регионах, которые географически относятся к категории сельскохозяйственных, необходимо, по мнению Ж.И. Овсепян, ввести должность Уполномоченного по правам собственников крестьянских (фермерских) хозяйств в субъектах РФ, учреждаемого при высшем должностном лице субъекта РФ, избираемого на съезде крестьян (фермеров) субъекта РФ.

В своем выступлении «Формы учета общественного мнения в региональном правотворческом процессе» доцент Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова **С.А. Кузнецов** затронул проблемы реализации конституционного права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства на уровне субъектов РФ.

По мнению С.А. Кузнецова, ст. 5 и 22 Фе-

дерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» необходимо дополнить положениями о том, что законы и акты высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, регулирующие права и свободы граждан России, проживающих на территории данного субъекта, подлежат обязательному народному обсуждению, или по ним может проводиться общественный опрос в порядке, установленном региональным законом.

В выступлении кандидата юридических наук, доцента кафедры государственно-правовых наук Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ» **А. А. Макарецва** были затронуты проблемы, связанные с реализацией электоральной политики, которая является составной частью правовой политики Российского государства. Раскрыв её содержание, он отметил отсутствие в России четкой стратегии развития правотворческой формы электоральной политики, направленной на создание эффективных механизмов правового регулирования избирательных отношений. По мнению А.А. Макарецва, одним из основных направлений правотворчества в сфере избирательного права может стать разработка и принятие избирательного кодекса РФ, в котором могут быть структурированы основы российского Избирательного законодательства, систематизированы принципы избирательного права, не нашедшие отражения в действующей правовой базе.

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Российского государственного торгово-экономического университета **А.М. Осавельюк** в своем выступлении отметил: для создания подлинно правового государства, в котором злоупотребление правящей партией своим доминирующим положением и другие «недружественные» ситуации будут если не исключены, то хотя бы сведены к минимуму, необходим принцип защиты прав меньшинства. По мнению докладчика, для правового государства принцип защиты прав меньшинства имеет непреходящее значение. Он способствует конструктивному правотворчеству, делает работу государственных и общественных институтов продуктивнее, качественнее. В конечном итоге он способствует консолидации общества. Указанный принцип должен иметь законодательно оформленную институционализацию, которая позволяет закрепить правовой статус политического

меньшинства, учитывать его интересы в законотворчестве, развивать институты гражданского общества.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА имени О.Е. Кутафина **А.Л. Сергеев** выступил с докладом «Конституция Российской Федерации и механизм ювенальной юстиции». В докладе отмечается, что утверждение ювенальной юстиции в России связывается в первую очередь с обсуждаемыми ныне в парламенте проектами двух федеральных законов: Федерального закона № 42197-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства» и Федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Согласно новому законодательству, содержащему исключительно размытые формулировки, практически любая семья может быть объявлена находящейся «на социально-опасном положении» (основанием для подобного объявления служит отсутствие условий для «нормального воспитания и развития ребенка»). Следствием этого становится установление над семьей системы социального патроната. Это будет означать, что контроль за воспитанием ребенка перейдет полностью к органам опеки и попечительства. В случае если родители откажутся от социального патроната, он может быть в судебном порядке установлен принудительно. Альтернативой будет являться лишение родительских прав. Новые законы позволяют органам опеки и попечительства самим изы-

мать детей из семей путем издания соответствующего акта. Таким образом, процедура передачи ребенка из семьи в детский приют предельно упрощается, что создает почву для различного рода злоупотреблений.

В то же время в момент действия системы социального патроната на орган опеки и попечительства накладывается обязанность обращаться в суд с целью лишения родителей родительских прав в случае, если основания, препятствующие нормальному развитию ребенка, не были устранены. Таким образом, органы опеки и попечительства изначально программируются на то, чтобы работать не на сохранение ребенка в семье, а быть карательной инстанцией, «обязанной» приводить в исполнение ювенальные санкции.

Вышеуказанные начала семейно-правового регулирования естественным образом противоречат положению ст. 7 Конституции РФ о социальном государстве, цель которого — защита семьи, материнства, отцовства и детства. Главным итогом доклада является тезис о неконституционности механизма ювенальной юстиции в том виде, в котором он оказался представлен в вышеназванных проектах законов. Решение комплекса проблем, касающихся прав несовершеннолетних, видится в укреплении и совершенствовании соответствующей системы работы, сложившейся еще в советское время (создание сети попечительских советов, родительских комитетов, взаимодействие семьи и школы в процессе воспитания ребенка и иные подобные меры) при ужесточении уголовной ответственности за преступные деяния в сфере семейных отношений, а также надлежащей реализации потенциала применения соответствующих уголовно-правовых предписаний.

*Материал получен редакцией 23 января 2012 г.*