Юридический журнал Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И ПРИКЛАДНАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Theoretical and Applied Law

Законы должны идти рука об руку
с прогрессом человеческой души.

Томас Джефферсон

Патрик С. Р. Терри
Независимость судей в Германии в европейском контексте

Медушевский А. Н.
Конституционная демократия в глобализационном измерении: причины эрозии и перспективы изменений

Вульфович Р. М.
Возможности использования форм «разнообразной (многообразной) демократии» в условиях современной России: конституционные принципы и политическая реальность

Филатова В. В.
Влияние постановлений Европейского суда по правам человека на реализацию конституционных гарантий прав человека

2020 № 1

ISSN 2686-7834

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

РАЗУВАЕВ Николай Викторович, доктор юридических наук, профессор, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Санкт-Петербург

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ЕСКИНА Людмила Борисовна, профессор, доктор юридических наук, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Санкт-Петербург

КИРИЛЕНКО Виктор Петрович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Санкт-Петербург

ЛУКОВСКАЯ Дженевра Игоревна, доктор юридических наук, профессор, почетный профессор Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург

ЛЮБАШИЦ Валентин Яковлевич, доктор юридических наук, профессор, Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону

МОГИЛЕВСКИЙ Станислав Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, директор Института права и национальной безопасности, заслуженный юрист РФ, Москва

ПОЛЯКОВ Андрей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург

СЕРГЕВНИН Сергей Львович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Санкт-Петербург

ХОХЛОВ Евгений Борисович, доктор юридических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург

Феликс Вакас ФЕРНАНДЕС, доктор философии в области права (специализация в области прав человека), доцент публичного международного права и международных отношений, Университет им. Карлоса III, г. Мадрид

Кармен Перес ГОНСАЛЕС, доктор философии в области права, профессор публичного международного права и международных отношений, заместитель декана по международному сотрудничеству и академическим обменам, Университет им. Карлоса III, г. Мадрид

Киммо НУОТИО, профессор уголовного права, Университет г. Хельсинки, Финляндия

© Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2020
© Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2020
© Все права защищены.

Содержание

4 *Вступительное слово главного редактора*

СТАТЬИ

5 **Патрик С. Р. Терри**
Независимость судей в Германии в европейском контексте (перевод редакции)

10 **Вульфович Р. М.**
Возможности использования форм «разнообразной (многообразной) демократии» в условиях современной России: конституционные принципы и политическая реальность

18 **Медушевский А. Н.**
Конституционная демократия в глобализационном измерении: причины эрозии и перспективы изменений

28 **Разуваев Н. В.**
Конституционные основы деятельности некоммерческих организаций по производству общественных благ

36 **Кириленко В. П., Алексеев Г. В.**
Совершенствование конституционного законодательства Российской Федерации в целях устойчивого развития

44 **Филатова В. В.**
Влияние постановлений Европейского суда по правам человека на реализацию конституционных гарантий прав человека

50 **Кобчикова Е. В., Макаров Т. Г.**
Образование как категория частного права

ЭССЕ

58 **Орехова Н. Л.**
Соотношение понятий «правовая культура» и «правовой менталитет»

ОБЗОРЫ

66 Материалы Третьей конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра» (Санкт-Петербург, 9–10 декабря 2019 г.)

79 **Бойко В. В., Евстигнеев И. С.**
Городское методическое объединение как институт профессионального развития работников государственных учреждений социальной защиты населения Санкт-Петербурга

Вступительное слово главного редактора

Выходит в свет очередной, уже третий по счету, номер журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция». Тематика статей, опубликованных в данном номере, приурочена к состоявшейся в декабре прошлого года конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», организованной совместно юридическим факультетом Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Фондом «Президентский центр Б. Н. Ельцина», Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге и Президентской библиотекой им. Б. Н. Ельцина.

Участники конференции обсудили широкий круг вопросов, представляющих особую актуальность для современного российского правопорядка, в том числе перспективы развития федеративных отношений в Российской Федерации, состояние прав и свобод человека и гражданина, а также институты местного самоуправления в России и в мире. Развернутые доклады некоторых участников легли в основу подготовленных ими статей, обладающих научной актуальностью и имеющих практическое значение. Особенно пристальное внимание авторов номера привлекли различные аспекты демократического политического режима, рассматриваемые как в юридическом, так и в более широком социально-политическом контекстах.

В статье профессора Северо-Западного института управления Ревекки Михайловны Вульфович обсуждается феномен так называемой «многообразной демократии» и делаются некоторые выводы о возможностях реализации данной формы демократии в российских условиях. Несомненный интерес представляет работа профессора НИУ «Высшая школа экономики» Андрея Николаевича Медушевского, посвященная глобализационному измерению конституционной демократии. Рассматривая причины эрозии и перспективы трансформации институтов демократии, А. Н. Медушевский приходит к выводу об их жизнеспособности при условии последовательного осуществления дискурсивных процедур и концептуальных моделей, призванных обеспечить формирование механизмов делиберативной демократии, в наибольшей степени отвечающей запросам постиндустриального общества.

Актуальные проблемы защиты прав и свобод человека всесторонне проанализированы доцентом Российской академии народного хозяйства и государственной службы Викторией Викторовной Филатовой, рассматривающей влияние постановлений Европейского суда по правам человека на реализацию конституционных гарантий основных прав. Не вызывает сомнений роль ЕСПЧ в обеспечении прав и свобод человека на международном и национальном уровнях. Ряд решений последних лет открывает новые перспективы в развитии конституционного статуса личности, создавая предпосылки для признания прав и свобод так называемого «четвертого поколения» (в частности, права на забвение). И хотя российская правовая система в настоящее время испытывает серьезные затруднения в создании действенных гарантий даже базовых, личных, политических, социально-экономических, прав, следует надеяться на то, что в перспективе позитивный международный опыт получит признание и в нашей стране.

Журнал «Теоретическая и прикладная юриспруденция» продолжает размещать на своих страницах работы зарубежных коллег. В этом номере выйдет в свет статья декана юридического факультета Университета г. Келя (Германия) Патрика Терри, посвященная проблеме независимости судей в странах Европейского союза. Хочется надеяться также, что интерес читателей вызовет обзор материалов конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», публикацию которого мы продолжим во втором номере за 2020 год.

Журнал станет и впредь подробно информировать своих читателей о заслуживающих внимания научных мероприятиях, проводимых в Санкт-Петербурге. В частности, один из следующих номеров мы рассчитываем посвятить публикации статей участников Второй межвузовской научно-практической конференции «Баскинские чтения “Изменения в праве: новаторство и преемственность”», запланированной юридическим факультетом СЗИУ РАНХиГС на октябрь текущего года. Представляется, что эти публикации придадут импульс научным исследованиям, а также будут содействовать расширению географии межвузовского сотрудничества, что в конечном итоге поможет интеграции научного юридического сообщества.

Главный редактор
Разуваев Николай Викторович

Независимость судей в Германии в европейском контексте[1]

Патрик С. Р. Терри (Patrick C. R. Terry)[2]
декан юридического факультета Университета Государственного управления, Кель, Германия

АННОТАЦИЯ
В настоящее время в таких государствах, как Польша или Венгрия, идет обсуждение проблемы независимости судебной системы. В этих условиях представляется особенно важным проанализировать, что же являет собой независимость судебной системы в Германии. Страна, безусловно, прошла долгий путь в попытке обеспечить независимость судебной власти, но нельзя упускать из виду тот факт, что в немецкой судебной системе есть некоторые серьезные недостатки, угрожающие независимости судебной власти. Несмотря на активную критику внутри страны и за ее пределами, в Германии до сих пор не было предпринято серьезных попыток окончательно привести свои правила независимости судебных органов в соответствие с европейскими стандартами. В этой статье автор описывает систему гарантий независимости судебной системы в ФРГ, а также ее недостатки.
Ключевые слова: независимость судебной системы, судебная система Германии, профессиональная независимость, личная независимость

Judicial Independence in Germany within the European Context

Patrick C. R. Terry
The Dean of the Faculty of Law at the University of Public Administration, Kehl, Germany

ABSTRACT
At a time when judicial independence, or rather the lack of it in various European states, such as Poland or Hungary, is discussed, this seems an opportune moment to briefly reflect on judicial independence as it exists in Germany. While Germany has certainly gone a long way in trying to ensure judicial independence, it cannot be overlooked that the German system has some major deficiencies that threaten judicial independence. Despite much criticism in and outside of Germany, there has so far been no serious attempt in Germany to finally bring its rules on judicial independence more in line with European standards. This short article will first explain how judicial independence is guaranteed in Germany, before examining the system's weaknesses.
Keywords: judicial independence, Professional independence, personal independence, the German judiciary

1. Профессиональная и личная независимость (ст. 97 Основного закона ФРГ)

Принцип независимости судей в Германии имеет своей основой положения ст. 97 Основного закона ФРГ (Grundgesetz), в первом параграфе которой закреплен принцип *профессиональной независимости* судей, во втором — их *личной независимости*.

В самом широком понимании *профессиональная независимость* судей означает, что судья не несет ответственность ни перед чем, кроме как перед законом при вынесении решения. Ни законодательный орган[3], ни органы исполнительной власти[4], ни даже члены судейского сообщества более высокого ранга[5] не имеют права указывать судье, как разрешать дело.

Данный подход понимается еще более последовательно, применяясь ко всему рассмотрению дела таким образом, чтобы судья, вынося решение, был независим от любых внешних воздействий. В соответствии с практикой Конституционного суда, высшей судебной инстанции в Германии, все процессуальные решения судьи, принятые как до, так и после вынесения итогового решения по

[1] Перевод с англ. языка Н. В. Разуваева, И. К. Шмарко.

[2] Патрик С. Р. Терри (Patrick C. R. Terry) — декан юридического факультета Университета Государственного управления, Кель, Германия. Данный материал является адаптированной версией статьи, опубликованной в журнале «Право и Мир» ("Law and the World").

[3] BVerfGE 12, 67, at 71 (Decision by the Constitutional Court of 17 January 1961; Case Reference: 2 BvL 25/60); BVerfGE 38, 1, at 21 (Decision by the Constitutional Court of 27 June 1974; Case References: 2 BvR 429/72, 641/72, 700/72, 813/72, 9/73, 24/73, 25/73, 47/73, 215/73).

[4] BVerfGE 3, 213, at 224 (Decision by the Constitutional Court of 17 December 1953, Case Reference: 1 BvR 335/51).

[5] BVerfG NJW 1996, 2149-2150 (Decision by the Constitutional Court of 29 February 1996; Case Reference: 2 BvR 136/96).

делу (в том числе сроки рассмотрения дела, выбор свидетелей и т. п.), относятся исключительно к сфере профессиональной независимости судей[6].

Судьи свободны в определении порядка ведения аналогичных, сравнимых между собой, дел[7] и имеют право самостоятельно принимать решение о числе судебных заседаний, обеспечив минимально необходимое их количество[8]. Кроме того, судьи соответствующего судебного органа распределяют между собой дела, руководствуясь при этом принципами, установленными самими же судьями или их избранными представителями на ежегодном заседании руководящего комитета такого суда[9].

Больше всего споров вызывает представление о том, что принцип профессиональной независимости гарантирует судьям возможность самостоятельно определять время и место исполнения ими своих судейских обязанностей[10]. Никто не вправе требовать, чтобы они работали именно в офисе или были постоянно доступны в офисе в рабочее время. При условии, что судья присутствует, когда этого требуют его обязанности, в основном во время судебных слушаний, он может свободно работать, например, дома[11].

Важно отметить, что, несмотря на наличие профессиональной независимости, *личная независимость* (personal independence) судей рассматривается как единственный способ гарантировать их профессиональную независимость[12]. Это означает, что судьи не могут быть уволены или переведены в другой суд без их согласия, что обеспечивает невозможность привлечения судей к ответственности за принятые решения, которые не одобряются исполнительной властью[13]. Только в случаях очевидного и серьезного проступка судья может быть отстранен от должности или отправлен в отставку и только по решению суда[14].

2. Ограничение независимости судей

Тем не менее существуют ограничения независимости судей. Так, председатель суда, выполняющий административные обязанности, которые предполагают взаимодействие с персоналом суда, не относящимся к судейскому составу, или несение командировочных расходов, не вправе при исполнении таких обязанностей требовать защиты в рамках принципа независимости судей[15].

Если судьи не выполняют свои профессиональные обязанности, они могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности Министерством юстиции[16]. Однако и в этом случае судья может подать апелляцию на такое решение в Дисциплинарный суд в целях защиты от применения дисциплинарных санкций, сославшись, что таким образом нарушается его судебная независимость[17]. Каждый судья регулярно (к примеру, раз в четыре года) проходит аттестацию[18]. Такая проверка касается только общих компетенций и не может нарушать профессиональную независи-

---

[6] Hans-Juergen Papier, *Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken*, 1–13, at 2–3, 5–6 [Электронный ресурс]. URL: http://www.hefam.de/koll/pap200402.html (дата обращения: 02.12.2019).

[7] BGH NJW 1988, 421, at 422 (Decision by the German Federal Court of 16 September 1987; Case Reference: RiZ(R) 5/87).

[8] BGH NJW 1988, 421, at 422 (Decision by the German Federal Court of 16 September 1987; Case Reference: RiZ(R) 5/87).

[9] BGH NJW 1995, 2494 (Decision by the German Federal Court of 7 April 1995; Case Reference RiZ(R) 7/94). Право судей раз в год распределять между собой поступающие на рассмотрение дела также рассматривается как средство обеспечения правильного рассмотрения дела, как и принципа соблюдения законности судьей, рассматривающих дело (данное право гарантировано ст. 101 Основного закона ФРГ).

[10] В противоположность позиции Федерального суда в этом отношении см., например: W. Hoffmann-Riem, *Über Privilegien und Verantwortung*, AnwBl. 1999, 2–9, at 6; Konrad Redeker, *Justizgewaehrungspflicht des Staates versus richterliche Unabhangigkeit?* NJW 2000, 2796–2798, p. 2797.

[11] BGHZ 113, 36, at pp. 40 (Decision by the German Federal Court of 16 November 1990; Case Reference: RiZ 2/90).

[12] См. сноску 5, p. 1.

[13] BVerfGE 87, 68, at 85 (Decision by the Constitutional Court of 8 July 1992; Case References: 2 BvL 27/91 and 31/91); см. сноску 5, p. 1.

[14] Раздел 24 Deutsches Richtergesetz (закон Германии, которым регулируется система судебных органов).

[15] См. сноску 5, p. 2.

[16] См. сноску 5, p. 5–10.

[17] Раздел 26, параграф 3 Deutsches Richtergesetz (закон Германии, которым регулируется система судебных органов).

[18] Это вопрос, который федеральные штаты имеют право регулировать; см., например, section 5 para. 1 LRiStAG (Baden-Württemberg) [раздел 5, параграф 1 закона, определяющего права и обязанности судей и прокуроров в федеральной земле Баден-Вюртемберг].

мость судьи. При проведении аттестации не допускается давать комментарии по конкретным решениям, вынесенным судьей[19].

В случае конфликта интересов судья обязан взять самоотвод или, по крайней мере, объявить сторонам о выявленных обстоятельствах, которые могут вызвать подозрение в наличии конфликта интересов[20]. При неисполнении данной обязанности к нему могут быть применены меры дисциплинарной или даже уголовной ответственности. Как следствие, в соответствии с указанным правилом судьи не могут работать практикующими юристами или правовыми консультантами.

Если при вынесении решения судья допустил какую-либо небрежность, он не несет за это решение ответственности[21]. В свою очередь, и федеральные земли не несут обязанностей по выплате компенсации стороне, пострадавшей в результате «неправильного» решения судьи[22]. Это — ключевой аспект реализации принципа профессиональной независимости. Только в том случае, когда судья умышленно выносит несправедливое решение, он подвергается уголовному преследованию за совершение преступления «вынесение заведомо неправосудного решения» (ст. 339 Уголовного кодекса), предусматривающего минимальное наказание в виде лишения свободы от одного года, что, в свою очередь, автоматически влечет отстранение судьи от должности. В последнем случае штат (федеральная земля) обязан выплатить компенсацию за причиненный ущерб[23]. Однако судья в любом случае никогда не несет обязанности компенсировать ущерб непосредственно сторонам разбирательства, хотя штат (федеральная земля), если он был вынужден возместить убытки, причиненные неправомерными действиями судьи, может попытаться предпринять меры против судьи[24].

Гарантии *профессиональной* независимости распространяются на всех судей без исключения, тогда как гарантии независимости *личной* применяются только к судьям, назначенным на определенный срок. Судебная система Германии основана на принципе профессиональной деятельности судей, поэтому в случае сдачи двух государственных экзаменов в области юриспруденции юрист имеет возможность стать судьей[25]. Таким образом, обычной является ситуация, при которой судьи приходят в профессию в возрасте около тридцати лет. Первоначально судья назначается на испытательный срок[26]от трех до пяти лет[27], прежде чем получит назначение на постоянную должность. Судьям на испытательном сроке не предоставляются гарантии *личной* независимости. А именно в течение испытательного срока они могут быть уволены или переведены в другой суд без их согласия[28].

3. Критика судебной системы Германии

Судебная система Германии, конечно, не обходится без критики. Практика назначения судей на испытательный срок, например, означает, что такие судьи, с одной стороны, очень молоды, а с другой, не являются по-настоящему независимыми при назначении. Они потенциально находятся под угрозой давления со стороны органов исполнительной власти, в частности, политического давления, поскольку хотят сохранить полномочия судьи после испытательного срока. В течение испытательного срока они также зависят от исполнительной власти в том, что касается их заработной платы и общего профессионального будущего. Многие европейские страны следуют этому подходу, хотя, например, в Великобритании, где он не применяется, юристу требуется иметь как минимум 5–7 лет профессионального опыта, прежде чем стать судьей[29].

Государственные прокуроры в Германии не обладают ни профессиональной, ни личной независимостью, а являются государственными служащими. Их действия могут быть обжалованы

---

[19] Section 5 para. 3 LRiStAG (Baden-Württemberg) [раздел 5, параграф 3 закона, определяющего права и обязанности судей и прокуроров в федеральной земле Баден-Вюртемберг].

[20] См., например, раздел 41 ZPO (Гражданско-процессуальный кодекс Германии); раздел 22 StPO (Уголовно-процессуальный кодекс).

[21] Раздел 339 StGB (Уголовный кодекс ФРГ).

[22] Раздел 839, параграф 2 StGB (Гражданский кодекс ФРГ).

[23] Раздел 839, параграф 2 StGB (Гражданский кодекс ФРГ).

[24] Статья 34 Grundgesetz (Основной закон ФРГ).

[25] Раздел 5 Deutsches Richtergesetz (закон Германии, которым регулируется система судебных органов).

[26] Раздел 10, параграф 1 Deutsches Richtergesetz (закон Германии, которым регулируется система судебных органов).

[27] Раздел 12, параграф 2 Deutsches Richtergesetz (закон Германии, которым регулируется система судебных органов).

[28] Раздел 22 Deutsches Richtergesetz (закон Германии, которым регулируется система судебных органов).

[29] *Becoming a Judge*, Courts and Tribunals Judiciary [Электронный ресурс]. URL: https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/judges-career-paths/becoming-a-judge/ (дата обращения: 02.12.2019).

Министерством юстиции соответствующей земли. В громких, политически ангажированных делах это привело к тому, что, по мнению некоторых экспертов, судебная независимость недостаточна, если исполнительная власть может вмешиваться в дела посредством прокурора[30]. В отличие от этого, итальянская конституция предоставляет судебную независимость в том числе государственным прокурорам[31], что позволило, в числе прочего, в последние десятилетия добиться значительных успехов в выявлении противозаконных связей между судьями, политиками и организованной преступностью[32].

Еще одна проблема судебной системы в Германии заключается в том, что органам исполнительной власти принадлежат полномочия определять, кто назначается судьей, кто и когда получает продвижение по службе и т. п.[33] Хотя выборный совет судей самоуправления должен дать свое согласие, повышение в должности всегда рекомендуется и в конечном итоге может быть осуществлено только Министерством юстиции федеральной земли[34]. Кроме того, именно Министерство юстиции земли имеет исключительное полномочие назначать судей на период испытательного срока. Во многих южных и восточных государствах — членах ЕС принятие таких решений является прерогативой независимого совета, обычно состоящего из выборных членов и судей[35]. Поэтому некоторые утверждают, что отдельные аспекты судебной системы Германии рассматривались бы как неприемлемые в государстве, которое сейчас претендовало бы на членство в ЕС[36].

В заключение следует отметить, что система независимости судебных органов Германии является краеугольным камнем для отправления правосудия, но, несомненно, есть возможности для корректировки и улучшения, особенно в том, что касается прокуроров. Германия в настоящее время рискует встать в один ряд с такими государствами, как Польша, где еще не до конца реализован принцип независимости судебной системы.

Литература / References

1. *Bernd Brunn* (formerly Judge at the German Federal Administrative Court). Richterliche Unabhängigkeit und ihre Gefährdung durch (die Art und Weise von) Beförderungen // Lecture 20 January 2005 [Электронный ресурс]. URL: https://betrifftjustiz.de/wp-content/uploads/texte/Brunn_richterl_unabh.pdf (дата обращения: 02.12.2019).
2. *Giuseppe Di Federico.* Independence and accountability of the judiciary in Italy. The experience of a former transitional country in a comparative perspective [Электронный ресурс]. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/DiFedericopaper.pdf (дата обращения: 02.12.2019).
3. *Hans-Juergen Papier.* Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken. P. 1–13. [Электронный ресурс]. URL: http://www.hefam.de/koll/pap200402.html (дата обращения: 02.12.2019).

---

[30] *Nullum ius sine actione*; Annelie Kaufmann, Markus Sehl, *EuGH zu Europäischem Haftbefehl, Deutsche Staatsanwälte nicht unabhängig genug //* Legal Tribune Online, 27 May 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.lto.de/recht/justiz/j/eugh-europaeischer-haftbefehl-deutsche-staatsanwaelte-nicht-unabhaengig/ (дата обращения: 02.12.2019).

[31] Giuseppe Di Federico, *Independence and Accountability of the Judiciary in Italy. The Experience of a Former Transitional Country in a Comparative Perspective* [Электронный ресурс]. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/DiFedericopaper.pdf (дата обращения: 02.12.2019).

[32] Winfried Maier, *Vortrag anlässlich der 6. Speyerer Demokratietagung der Hochschule Speyer zum Thema, Korruption in Politik und Verwaltung', Wie unabhängig sind die Staatsanwälte in Deutschland?*, 24/25 October 2002, 1–5, at 4 [Электронный ресурс]. URL: https://menschenrechtsverfahren.files.wordpress.com/2013/07/dr-winfried-maier-wie-unabhc3a4ngig-sind-staatsanwc3a4lte-in-deutschland.pdf (дата обращения: 02.12.2019).

[33] Bernd Brunn (formerly Judge at the German Federal Administrative Court), *Richterliche Unabhängigkeit und ihre Gefährdung durch (die Art und Weise von) Beförderungen* // Lecture 20 January 2005 [Электронный ресурс]. URL: https://betrifftjustiz.de/wp-content/uploads/texte/Brunn_richterl_unabh.pdf; *Richterernennungen: Unabhängigkeit der Justiz in Gefahr* // SPD Baden-Württemberg [Электронный ресурс]. URL: http://www.spd.landtag-bw.de/index.php?docid=1968; Markus Sehl, *VG-Richter zweifelt an Unabhängigkeit seines Gerichts* // Legal Tribune Online, 9 May 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.lto.de/recht/justiz/j/vg-wiesbaden-6k101615-vorabentscheidung-eugh-vorlage-unabhaengigkeit-gerichte-justiz/ (дата обращения ко всем указанным ресурсам: 02.12.2019).

[34] Часто в качестве высказывания министра юстиции Пруссии (Адольф Леонгардт, 1815–1880) приводят следующую фразу: «Пока я решаю, кого повышать в должности, я с радостью уступаю судьям их так называемую судебную независимость».

[35] Ohn Adenitire, *Judicial Independence in Europe — The Swedish, Italian and German Perspectives* // University College London [Электронный ресурс]. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/c7fc/34a90d3f46501ec271ee5feea0998279fb80.pdf; Ignacio Pando Echevarria, *The Spanish Judiciary: Structure, Organization, Government* [Электронный ресурс]. URL: https://csd.bg › fileSrc (дата обращения к указанным ресурсам: 02.12.2019).

[36] Heribert Prantl, *Entfesselt die deutsche Justiz!* // Süddeutsche Zeitung. 31 May 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.sueddeutsche.de/politik/kolumne-prantl-deutsche-justiz-unabhaengigkeit-europaeischer-gerichtshof-1.4469352 (дата обращения: 02.12.2019).

4. *Heribert Prantl.* Entfesselt die deutsche Justiz! // Süddeutsche Zeitung. 31 May 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.sueddeutsche.de/politik/kolumne-prantl-deutsche-justiz-unabhaengigkeit-europaeischer-gerichtshof-1.4469352 (дата обращения: 02.12.2019).
5. *Ignacio Pando Echevarria.* The Spanish Judiciary: Structure, Organization, Government [Электронный ресурс]. URL: https://csd.bg › fileSrc (дата обращения: 02.12.2019).
6. *Konrad Redeker.* Justizgewaehrungspflicht des Staates versus richterliche Unabhangigkeit? NJW 2000. P. 2796–2798.
7. *Markus Sehl.* VG-Richter zweifelt an Unabhängigkeit seines Gerichts // Legal Tribune Online. 9 May 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.lto.de/recht/justiz/j/vg-wiesbaden-6k101615-vorabentscheidung-eugh-vorlage-unabhaengigkeit-gerichte-justiz/ (дата обращения: 02.12.2-19).
8. Nullum ius sine actione; *Annelie Kaufmann, Markus Sehl.* EuGH zu Europäischem Haftbefehl, Deutsche Staatsanwälte nicht unabhängig genug // Legal Tribune Online. 27 May 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.lto.de/recht/justiz/j/eugh-europaeischer-haftbefehl-deutsche-staatsanwaelte-nicht-unabhaengig/ (дата обращения: 02.12.2019).
9. *Ohn Adenitire.* Judicial Independence in Europe — The Swedish, Italian and German Perspectives // University College London [Электронный ресурс]. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/c7fc/34a90d3f46501ec271ee5fee a0998279fb80.pdf (дата обращения: 02.12.2019).
10. *W. Hoffmann-Riem.* Über Privilegien und Verantwortung. AnwBl. 1999. P. 2–9.
11. *Winfried Maier.* Vortrag anlässlich der 6. Speyerer Demokratietagung der Hochschule Speyer zum Thema, Korruption in Politik und Verwaltung‘, Wie unabhängig sind die Staatsanwälte in Deutschland? 24/25 October 2002. P. 1–5. [Электронный ресурс]. URL: https://menschenrechtsverfahren.files.wordpress.com/2013/07/dr-winfried-maier-wie-unabhc3a4ngig-sind-staatsanwc3a4lte-in-deutschland.pdf (дата обращения: 02.12.2019).

Возможности использования форм «разнообразной (многообразной) демократии» в условиях современной России: конституционные принципы и политическая реальность

Вульфович Ревекка Михайловна
доктор наук, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Российская Федерация

АННОТАЦИЯ
В XXI столетии место и роль различных общественных институтов существенно меняется. Самостоятельный и самодостаточный человек во все большей степени становится политическим актором, требует расширения своего права на участие не просто в общественной деятельности, а конкретно в принятии наиболее важных затрагивающих его решений. В связи с этим, а также в условиях активной информатизации и цифровизации всех процессов происходит стремительное увеличение объема индивидуальных действий и повышение роли индивидуальной рациональности, что может иметь как позитивные, так и негативные последствия.

Местное самоуправление как институт, максимально приближенный гражданам и способный лучше канализировать их потребности, также находится в процессе трансформации. В России вышеназванные процессы протекают в более сложном и противоречивом политическом и правовом контексте, что требует особого внимания ко всем решениям, принимаемым по вопросам местного самоуправления. Особенно остро проблемы местного самоуправления проявляются в связи со слабым пониманием в обществе роли и места этого уровня власти в обеспечении оптимального единообразного качества жизни на территории муниципальных образований. Прочной, хотя и не лишенной противоречий, опорой местного самоуправления в нашей стране в настоящее время служит Конституция РФ.

Новые тенденции развития местного самоуправления в системах с более длительной историей проявляются в различных формах, получивших в актуальных исследованиях название «разнообразная» (многообразная) демократия. Ее значение для развития местной демократии в целом в ближайшем будущем может стать решающим.
Ключевые слова: политический актор, участие, политическое решение, индивидуальная рациональность, трансформация, опора, Конституция, разнообразная демократия

Use Possibilities of “Diverse Democracy” Forms under Modern Russia Conditions: Constitutional Principles and Political Reality

Revekka M. Vulfovich
Doctor of Science, Professor, the North-West Institute for Management — branch of RANEPA, Sankt Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT
In the 21st century the place and role of different social institutions changes essential. An independent and self-sufficient person becomes in a greater measure a political actor and demands the participation right enlargement not only in public activities but in the decision making about the main issues of his / her life. It leads under the informatization and digitalization conditions to the rapid individual actions’ volume growth and to the individual rationality increase which can have positive and negative consequences as well.

The local self-government — the nearest institute to citizens able to channel best of all others their needs — is also inside the transformation process. In Russia the above described processes develop in the more complicated and inconsistent context and require more attention to the decisions about self-government issues. The really acute manifestation of them is connected with a poor understanding in the society of a self-government role and place in the optimal and uniform quality of life providing on municipalities’ territory. At the time the Constitution of the Russian Federation is the solid foundation for localities functioning but it also consists of some contradictions.

New local self-government development tendencies in more developed systems with a longer history appear in multiple forms called in some actual research “diverse democracy”. Its meaning can become in a near future the crucial meaning.
Keywords: political actor, participation, political decision, individual rationality, transformation, foundation, Constitution, diverse democracy

1. Введение

Судьба демократии в XXI веке постоянно находится под угрозой. Эта угроза исходит как от тоталитарных и авторитарных политических режимов, так и от тех политических и социальных

акторов, которые, собственно, являются носителями ее базовых идей. К последним следует отнести в первую очередь самостоятельно мыслящих и самодостаточных граждан, не нуждающихся в постоянной опеке патерналистского государства и готовых решать проблемы коллективов различного уровня и количественного состава участников под собственную ответственность, часто с использованием собственных или полученных в результате своих усилий ресурсов.

Исходя из принципа субсидиарности, максимально эффективным решение любой проблемы может быть в случае принятия и реализации решения в максимальном приближении к месту ее возникновения. Соответственно, то, что объективно не может быть решено на индивидуальном или коллективном (общественные организации, например) уровне, становится главным предметом деятельности муниципальной власти, местного самоуправления как максимально приближенного к реальной жизни на конкретных территориях.

Как показывает мировая практика, процесс принятия стратегических решений, определяющих развитие муниципального образования в настоящем и будущем, приобретает сегодня все более комплексный и сложный характер, т. к. проходит в условиях столкновения противоречивых интересов различных социальных групп и их политических предпочтений. Два основных вида местной демократии — представительная и прямая — оказываются недостаточно качественными инструментами для получения эффективного результата, т. е. достижения баланса интересов и выработки алгоритма, который получит поддержку граждан. Формирование консенсуса во многих случаях невозможно.

Все вышеописанные явления типичны для стран с высоким уровнем развития демократии и стремлением государственной власти использовать потенциал власти муниципальной для оптимизации качества жизни на всей территории страны на единообразном уровне. Тем более ярко они проявляются в условиях несовершенной демократии, развивающейся на протяжении недостаточно длительного периода для получения качественного результата, а также формирующейся в неблагоприятных условиях отсутствия значительного исторического опыта и постоянного стремления государства к подчинению себе местной власти.

В нашей статье будут рассмотрены следующие аспекты этой проблемы:

1. Принцип субсидиарности как общетеоретическая основа формирования и развития «разнообразной демократии».
2. Понятие «разнообразной (многообразной) демократии». Практика «разнообразной демократии» в европейских странах и противоречия в ее проявлениях.
3. Соотношение конституционных положений в РФ с принципами Европейской хартии местного самоуправления, являющимися объективно основой местной демократии и ее развития в будущем.
4. Возможности распространения различных форм «разнообразной демократии» в российских муниципалитетах и прогнозирование их влияния на политическую обстановку в стране в целом, а также на повышение качества жизни граждан.

2. Местная демократия и муниципальное управление как проблемное поле исследований различных научных дисциплин

В науке XXI столетия все сложнее выделить предмет исследования одной конкретной научной дисциплины. Анализ проблем местного самоуправления как политического института (властного субъекта) и как уровня публичного управления (локального менеджера) включает оценку политической обстановки в муниципальном образовании (процесс определения и реализации стратегии социально-экономического развития; формирование органов местного самоуправления, в том числе путем организации и проведения выборов; деятельность политических партий и общественных движений по проведению определенных типов политики, выстраивание взаимоотношений с государственной властью, как федеральной, так и региональной, вовлечение граждан в процесс принятия политических решений и т. п.), выявление экономических и финансовых проблем (привлечение инвестиций, формирование и исполнение местного бюджета, предоставление налоговых льгот и прочее) и, наконец, социальная составляющая (оценка эффективности деятельности местного самоуправления в ходе определения достижения главной цели — оптимального единообразного качества жизни, как на основе объективных количественных показателей, так и по субъективному мнению граждан).

Все эти аспекты затрагиваются в многочисленных исследованиях. Краткий обзор некоторых из них будет приведен ниже. В течение всего периода развития местного самоуправления

в современной России актуальной остается проблема выбора модели для национальной системы местного самоуправления, а также непосредственно модели управления для конкретного муниципалитета. Достаточно подробно и системно рассматривает этот вопрос в своей статье «Местное управления» Елена Водянитская[1].

Выбор модели является не единственным политическим вопросом. Ярко выраженный политический характер носит и вопрос о принципах организации и функционирования местного самоуправления, сформулированных в 80-е гг. прошлого столетия и ставших базовыми принципами Европейской хартии местного самоуправления[2]. Формально принцип права на местное самоуправление в настоящее время закреплен в Конституции РФ (ст. 2 гл. 1; гл. 8). Аналогично он реализован в большинстве стран, подписавших документ. Гораздо больше проблем связано с реализацией принципов общей компетенции (дает существенную автономию муниципалитетам) и субсидиарности (запрещает государству вмешиваться в дела местного самоуправления без его собственной инициативы). Принципу субсидиарности — его трактовке и процессу реализации — посвящен ряд работ исследователей разных стран. Южноафриканский исследователь М. Магваца (Mayibuye Magwaza)[3] подчеркивает взаимосвязь этого принципа с его исходной идеей католической социальной доктрины, сформулированной Папой Пием XIX в 1931 г., и сложность его реализации в рамках борьбы местного самоуправления (далее — МСУ) за право предоставлять услуги, непосредственно влияющие на качество жизни. Актуальные проблемы понимания принципа субсидиарности не только как принципа децентрализации власти и управления с передачей полномочий на местный уровень, но и как моральной основы человеческого достоинства и создания и распределения общественных благ рассматриваются такими авторами, как австралийцы Дж. Дрю и Б. Грант[4], а также группой исследователей Совета Европы под руководством А. Делкампа[5].

Важнейшей комплексной проблеме взаимоотношений между уровнями власти и управления посвятил свою книгу «Контроль и власть во взаимоотношениях центрального и местного уровней» британский ученый Р. А. В. Родес [3], который определяет эти взаимоотношения как построенные на рациональной основе в связи с тем, что все уровни осуществления власти исходят из интересов развития соответствующей политической сферы, однако подчеркивает их «двусмысленный» и «путаный» характер, проявляющийся в трудностях осуществления контроля, например, за расходованием средств местного бюджета. Выводы автора сохраняют свою актуальность, несмотря на достаточно большой период, прошедший после публикации книги.

Многочисленные исследования и аналитические материалы, представляющие актуальные проблемы местного самоуправления в различном контексте национальных государств, посвящены как развитию местной демократии (вовлечение граждан в местную политику, прозрачность деятельности органов местного самоуправления)[6], так и процессу предоставления муниципальных услуг как основе обеспечения высокого качества жизни на территории муниципального образования и соблюдения прав граждан[7]. В условиях нестабильной внешней среды (политической, социальной, экономической и природной) особое значение приобретает способность муниципалитетов активи-

---

[1] *Vodyanitskaya E.* Local Government. Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constituonal Law [Электронный ресурс]. December 2016. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL_Local%20Government.pdf (дата обращения: 05.11.2019).

[2] Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15.10.1985 [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/2540485/ (дата обращения: 05.11.2019).

[3] См.: *Magwaza M.* Local Government and Subsidiarity. Southern African Catholic Bishops' Conference. July 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.cplo.org.za/wp-content/uploads/2018/01/BP-387-Subsidiarity-and-Local-Government-July-2015.pdf (дата обращения: 015.11.2019).

[4] *Drew J., Grant B.* Subsidiarity: More than a Principle of Decentralization — a View from Local Government. Publius: The Journal of Federalism, Vol. 47, Is. 4, Fall 2017. P. 522–545.

[5] *Delcamp A.* Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Local and Regional Authorities in Europe, No. 55 [Электронный ресурс]. URL: https://rm.coe.int/1680747fda (дата обращения: 17.11.2019).

[6] *Adiputra I. M. P.* et al. Transparency of Local Government in Indonesia [Электронный ресурс]. URL: www.emeraldinsight.com/24434175.htm (дата обращения: 22.112019); *Bradford A.* Community Engagement and local Government. 2016 [Электронный ресурс]. URL: https://ro.uow.edu.au/theses/4881/ (дата обращения: 22.11.2019).

[7] Council of Europe. Best Practice in Local Government. 2015 [Электронный ресурс]. URL: https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97 (дата обращения: 18.11.2019); *Atkins Gr.* Et al. Performance Tracker 2019. A Data-Driven Analysis of the Performance of Public Services [Электронный ресурс]. URL: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/performance-tracker-2019_0.pdf (дата обращения: 18.11.2019).

зировать креативность граждан и организаций для ответа на сложные вызовы актуального периода (концепция формирования устойчивости к внешним возмущениям как инструмента муниципальной политики)[8].

3. Принцип субсидиарности как общетеоретическая основа формирования и развития «разнообразной демократии»

В «государство-центрическом» российском мышлении сама идея об «удочке», которую необходимо дать голодному для того, чтобы он поймал самостоятельно рыбу и утолил голод, не укоренилась за 26 лет с момента принятия ныне действующей конституции. В настоящее время по-прежнему у граждан, особенно старших возрастов, господствуют патерналистские ожидания в отношении государства, способного и готового создавать благоприятные условиях жизни, труда и отдыха. Причем в виду имеются не нормативные правовые основания активной и эффективной деятельности, а социальные выплаты, бесплатно предоставляемые услуги и другие формы государственной поддержки. В этом контексте жители меньше всего считают опорой муниципалитет, т. е. самый близкий к ним уровень власти: они ждут помощи от региона (субъекта РФ) в лучшем случае, а чаще — от федерального центра. Достаточно вспомнить в этой связи «Прямые линии», которые ежегодно проводит Президент РФ, обращение к которому обычно приводит к решению проблемы, которая часто должна решаться организациями и учреждениями, а вовсе не органами власти, тем более такого уровня.

Начала принципа субсидиарности уходят в далекое прошлое, но его актуальность сохраняется и в XXI столетии: необходимость предоставления человеку самостоятельности в решении его проблем и тонкая балансировка всех общественных процессов с целью формирования у него способности к такому режиму функционирования, а также способности создавать группы для решения как индивидуальных, так и коллективных проблем становится все более востребованным в новых условиях все более широкого распространения сетевых структур и цифровых инструментов. Самоуправление в значении управления «собой» и самоконтроль, без которого оно создает дополнительные угрозы и риски, становятся доминантами современного мира.

Определенные подвижки в этой части произошли за прошедшие годы. Так, граждане научились в острых ситуациях хотя бы иногда обращаться в суд, в том числе мировой, который призван разрешать бытовые и иные относительно ограниченные конфликты. Они также учатся организовываться и объединяться в рамках самоорганизации для решения локальных проблем. Однако муниципальная власть по-прежнему воспринимается как нечто абстрактное, т. е. неспособное эффективно решать проблемы территории. Трудно оценить такой вариант местного самоуправления как «сильный институт» в том смысле, что его роль в обеспечении оптимального единообразного качества жизни на территории муниципального образования является решающей.

В значительной степени «силу местного самоуправления» ограничивает действующее государственное законодательство. Принятие в 1995 г. ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» стало существенным шагом в конкретизации положений Конституции РФ, где принцип субсидиарности был закреплен наряду с другими принципами осуществления местного самоуправления Европейской хартии. Однако в дальнейшем наблюдался существенный отход от этих принципов, особенно это проявилось при принятии и введении в действие нового федерального закона в 2003 г. Мнение о том, что это была просто «новая редакция», представляется абсурдным уже после сравнения ст. 1 «Основные понятия и термины» ФЗ-154[9] и ст. 2 «Основные понятия и термины» ФЗ-131[10].

Создание двухуровневой системы местного самоуправления как обязательной для всей территории России исключает возможность субсидиарного функционирования и ответственности муниципальных образований во многих регионах, что полностью подтверждается последующей практикой правоприменения и последними событиями 2019 г. — принятием поправки к ФЗ-131, закрепившей создание нового типа муниципального образования «муниципальный округ» для

---

[8] *Robinson D., Platts-Fowler D.* Community Resilience: a Policy Tool for Local Government? 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://shura.shu.ac.uk/12235/5/Robinson%20Community%20resilience.pdf (дата обращения: 05.12.2019).

[9] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Утратил силу [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (дата обращения: 05.11.2019).

[10] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Состояние на 04.12.2019 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 05.11.2019).

малонаселенных сельских территорий, которое возвращает их к одноуровневой системе ФЗ-154. Причем эта система не была обязательной: субъекты РФ имели право определять структуры МСУ на своей территории самостоятельно.

4. Понятие «разнообразной (многообразной) демократии». Практика «разнообразной демократии» в европейских странах и противоречия в ее проявлениях

Понятие «разнообразной» демократии, введенное германским исследователем[11], представляется нам принципиально важным и полезным в качестве инструмента анализа актуальных процессов как в России, так и в других странах. Осуществляя «догоняющую» политическую и экономическую модернизацию, наша страна вынужденно прибегает часто к инновационным инструментам, как бы «перепрыгивая» через ряд этапов развития и продвижения к поставленной цели. В случае невмешательства или очень «мягкого» влияния государства — через законодательство как наиболее общей рамки и предоставления субъектам РФ возможностей для более полного учета их особенностей — это могло бы дать позитивные результаты. В случае жесткого, скорее, административного регулирования и отказа от местной инициативы эффективность введения нового автономного института местной власти оказалась минимальной, а содержание местного самоуправления выхолощенным.

Однако, как показывает в своей работе Р. Рот, в Германии, вступившей на этот путь гораздо раньше [4], «традиционное» местное самоуправление, пройдя несколько этапов развития, остается, во-первых, своего рода «химерой» — институтом с двоякой сущностью: политической и административной, а во-вторых, возможности, предоставляемые гражданам для активного участия в принятии политических, т. е. наиболее важных решений, имеющих стратегическое и тактическое значение, не удовлетворяют их потребность в непосредственном влиянии на ход процессов.

В связи с этим представительная (через органы местного самоуправления) и прямая (в рамках выборов органов МСУ, референдумов) демократия дополняется дилебиративными (совещательными) инструментами, инициируемыми, как правило, государственными органами, органами МСУ, а также различными акторами (например, крупными частными компаниями, заинтересованными в активной поддержке населением) при осуществлении крупных инфраструктурных и иных проектов, затрагивающих непосредственно интересы населения.

В случаях, когда такие инструменты не используются, часто возникают протесты, гражданские инициативы и социальные движения, которые автор также относит к формам «разнообразной демократии». Одним из наиболее ярких примеров такого рода стал массовый протест жителей Штутгарта против строительства вокзала в центре города, повлекшее за собой ущерб его историческому облику и окружающей среде[12].

Среди всех форм «разнообразной демократии» выделяется также активность граждан, проявляющаяся в множестве форм, предусматривающих решение, казалось бы, мелких частных проблем (концепция «малых дел»). Однако в ряде случаев именно такая активность одного или нескольких людей становится опорой отдельному человеку и формирует фундамент местного самоуправления как демократического института, способного вступать в действие в ситуациях, когда государство в силу его масштаба и гораздо большего консерватизма не «видит» проблему или не способно и не готово включаться в ее решение.

В Италии водоснабжение традиционно осуществлялось множеством небольших муниципальных предприятий. С 90-х гг. после принятия закона Галли в 1994 г. была проведена реорганизация водоснабжения с целью стимулирования конкуренции и создания частных предприятий по типу крупных французских компаний. При правительстве Берлускони была сделана попытка путем принятия в 2009 г. декрета Ронки, направленного на широкую приватизацию водоснабжения, подготовить законодательную основу соответствующих реформ. Этой тенденции развития противостояли решения национального референдума 11 июня 2011 г., которые исключали приватизацию водоснабжения абсолютным большинством голосов. Политическая кампания, предшествовавшая референдуму, которая была инициирована итальянским Форумом движения за воду (*Forum Italiano die Movimenti per l'Acqua)* — широким движением в основном левой направленности, куда входи-

[11] «Разнообразная демократия» — термин, который вводит в своей работе немецкий исследователь Роланд Рот. См.: [4].

[12] Протесты продолжаются в течение многих лет после начала строительства в 2011 г. См.: *Susanka S.* Proteste gegen Stuttgart 21–400 Mal Unverständnis und Wut. 15-01-2018 [Электронный ресурс]. URL: https://www.zdf.de/nachrichten/heute/vierhundertste-montagsdemo-gegen-stuttgart-21-100.html (дата обращения: 06.12.2019).

ли 150 муниципалитетов и различные политические группировки, отражала растущую национальную и международную политизацию проблемы питьевой воды [5].

Подобные широкие общественные движения и другие формы «разнообразной демократии» содержат в себе как большие возможности, так и серьезные опасности и риски, т. к. могут вести к неуправляемым процессам, что требует постоянного внимания органов местного самоуправления и их активного участия.

5. Соотношение конституционных положений с принципами Европейской хартии местного самоуправления, являющимися объективно основой этого типа демократии и ее развития в будущем

Одной из основных идей Европейской хартии является самостоятельность местного самоуправления, выраженная в принципе общей компетенции, тесно связанном с принципом субсидиарности, и вытекающая из принципа гарантии права на местное самоуправление. В Конституции РФ 1993 г. все три принципа закреплены в ст. 12 гл. 1 «Основы конституционного строя» и в гл. 8 «Местное самоуправление». Однако и в конституционный документ заложены противоречия и потенциальные конфликты как своего рода мины замедленного действия, которые взрываются в острые моменты. Так вопросы организации системы местного самоуправления отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

В процессе формирования и изменения законодательства в течение всего периода действия Конституции это привело к замене 154-ФЗ, в целом соответствовавшего положениям Хартии и Конституции на 131-ФЗ, о проблемах которого как с точки зрения правоприменения, так и с точки зрения формирования верного понимания сущности местного самоуправления свидетельствуют неопровержимые факты. Принятие закона в 2003 г. стало отправной точкой этого процесса. Субъектам РФ потребовалось шесть лет, чтобы сформировать систему местного самоуправления на своей территории в соответствии с его положениями. Многочисленные поправки к закону являлись попытками адаптировать его к реальности.

Последняя поправка, которая ввела новый тип муниципального образования «муниципальный округ», что фактически означает возвращение сельских территорий к одноуровневой системе, является еще одним свидетельством несовершенства закона и его негативного влияния на реальные процессы[13].

Изначально заложенная в закон идея о достижении шаговой доступности органов МСУ для населения на всей территории страны была заведомо нереализуемой с учетом степени разнообразия территориальной структуры и системы расселения. В процессе обсуждения закона (еще до 2003 г.) глава будущего сельского поселения село Усть-Вымь Республики Коми на вопрос о пешей доступности философски отвечал: «Если летом, то за ночь доберутся, а зимой лучше на вертолете».

Именно 131-ФЗ привел к предельному огосударствлению МСУ и выхолащиванию его функций, т. к. государство в лице федерального центра и субъектов РФ не выполняет своих обязательств (предусмотренных Хартией) по финансовой поддержке муниципалитетов для качественного решения ими вопросов местного значения. Что касается городов федерального значения, то созданная в них система вообще вряд ли может рассматриваться как местное самоуправление, а является, скорее, продолжением государственной власти субъекта федерации. Об этом свидетельствует и формулировка вопросов местного значения в законах субъектов.

6. Возможности распространения различных форм «разнообразной демократии» в российских муниципалитетах и прогнозирование их влияния на политическую обстановку в стране в целом, а также на повышение качества жизни граждан

Рассматривая в разделе 2 формы разнообразной (многообразной) демократии, мы стремились подчеркнуть, что на всех этапах своей истории институт местного самоуправления имел двойственную природу: с одной стороны, он должен был консолидировать интересы граждан и служить своего рода посредником в их отношениях с государством. Именно муниципальные выборы со временем превратились в самую демократическую процедуру, т. к. часто давали возможность

[13] См.: *Кидяев В.* Муниципальную схему нельзя перестраивать с ущемлением прав населения. 25.01.2019 [Электронный ресурс]. URL: http://www.er-duma.ru/news/viktor-kidyaev-munitsipalnuyu-skhemu-nelzya-perestraivat-s-ushchemleniem-prav-naseleniya/ (дата обращения: 05.11.2019).

гражданам выбрать своими представителями людей, которых они хорошо знали и которым доверяли. Именно муниципальная демократия в Америке поразила французского аристократа Алексиса де Токвиля и заставила его поверить в возможность существования демократии в принципе. МСУ стало школой будущих выдающихся политических деятелей — Жака Ширака (он был первым в истории Парижа всенародно избранным мэром), в настоящий момент в президентскую гонку в США включился бывший мэр Нью-Йорк-Сити Майкл Блумберг.

Однако в то же время местному самоуправлению принадлежала и прагматическая роль обеспечения качества жизни на территории муниципального образования, что далеко не всегда возможно по объективным причинам, особенно в условиях мощной современной инфраструктуры, требующей высоких затрат и больших территорий, а также значительных массивов населения (налогоплательщиков). Когда-то, в начале XIX в. Прусское городское уложение вывело из абсолютно депрессивного состояния города королевства после наполеоновских войн. Российское земство, политической деятельности которого всеми способами сопротивлялось царское правительство, тем не менее развивало народное просвещение и здравоохранение, строило школы и больницы, а также занималось статистикой, фиксируя недороды, периоды голода и требуя помощи крестьянам со стороны государства, и было уничтожено тоталитарным политическим режимом как раз в тот момент, когда могло начать полноценную деятельность и воспитывать постепенно самостоятельных и самодостаточных сельских жителей.

В современных условиях местное самоуправление может стать локомотивом развития и формирования нового отношения к жизни и к решению важнейших проблем современного общества, в том числе с использованием новых форм демократии, возникающих в условиях глобализации, информационной революции, индивидуализации процесса принятия решений и их реализации. Могут меняться подходы, приемы и отдельные инструменты, но закрепленные Хартией принципы по-прежнему остаются актуальными и должны являться основой взаимоотношений государственной власти с властью местной, а также с обществом и всеми включенными в него группами интересов и социальными слоями.

7. Выводы

В настоящее время положение местного самоуправления как уровня демократической власти и важнейшего актора в обеспечении оптимального качества жизни на территории муниципального образования находится под угрозой. Кризисные явления в экономике большинства стран, финансовые дефициты, стремление государств к усилению контроля деятельности муниципальных органов, часто обоснованное необходимостью выделения местным бюджетом дотаций, субсидий и субвенций, а также недовольство граждан качеством жизни и их неверие в способность муниципалитета проводить независимую от государства эффективную политику подрывают базовые принципы его организации и функционирования.

Выхолащивается суть местного самоуправления, оно приобретает формальный и все более абстрактный характер. В разных условиях это может вести к прямо противоположным последствиям, однако во всех случаях данная ситуация требует поиска новых подходов к осуществлению местной власти и обеспечению ее автономии, ее реального влияния на процессы. Повышение общей активности граждан и расширение спектра форм их участия в ходе принятия стратегических и даже тактических решений, стремление органов местного самоуправления к интенсификации обратной связи с местным сообществом и постоянные усилия по более тесной его интеграции необходимы для преодоления, с одной стороны, социальной апатии и равнодушия к местным проблемам, а с другой — для направления в созидательное русло протестной активности, которая может принимать деструктивные и опасные формы.

В этой связи актуальным может стать вновь понятие «гражданской культуры», введенное в 60-е гг. прошлого века Габриэлем Алмондом и Сиднеем Вербой [1]. Ответственный, самодостаточный, активный, но способный действовать в рамках закона и в то же время способный влиять на закон гражданин должен стать опорой муниципалитета и государства в процессе достижения главной цели всего социума в целом — создания и поддержания оптимального единообразного качества жизни в своем муниципалитете.

Литература / References

1. *Almond A. G., Verba S.* The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton : Princeton University Press, 1963. P. 1–45.

2. *Drew J., Grant B.* Subsidiarity: More than a Principle of Decentralization — a View from Local Government. Publius: The Journal of Federalism. Vol. 47. Iss. 4. Fall 2017. P. 522–545.
3. *Rhodes R. W. A.* Control and Power in Central-local Power Relations. Routledge, 1981.
4. *Roth R.* Kommunale Demokratie — Schimäre oder Hoffnungsträger? In: *Kuhlmann S., Schwab O.* (Hrsg.) Starke Kommunen — wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung. Wiesbaden : Springer, 2017. S. 143–171.
5. *Wollmann H.* Öffentliche Dienstleistungen zwischen munizipalem und privatem Sektor — „Comeback“ der Kommunen? In: *Kronauer M. / Siebel W.* (Hrsg.) 2013. Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Campus : Frankfurt-am-Main. S. 242–271.

Конституционная демократия в глобализационном измерении: причины эрозии и перспективы изменений

Медушевский Андрей Николаевич
доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук), Москва, Российская Федерация; amedushevsky@mail.ru

АННОТАЦИЯ
Процесс глобализации вызвал глубокую трансформацию международного права, политических отношений и управления с противоречивыми следствиями. С одной стороны, он стимулировал космополитический проект глобального конституционализма — транснациональной интеграции и унификации демократических стандартов, с другой стороны, имел результатом фрагментацию международных отношений, ослабление конституционной демократии и ощущение ее дефицита на национальном и международном уровнях управления. Стараясь подвести баланс противоположных трендов, автор анализирует позитивные и негативные воздействия глобализации на конституционное развитие, обращая внимание на такие предметы, как транснациональная конституционализация, демократия и национальный суверенитет, меняющиеся позиции многоуровневого конституционализма, разделения властей и системы глобального управления в обеспечении транснациональной конституционной демократической легитимности.
Ключевые слова: глобализация, глобальный конституционализм, международное и конституционное право, конституционализация, демократия, государственный суверенитет, многоуровневый конституционализм, разделение властей, глобальное управление, транснациональная конституционная легитимность

Constitutional Democracy in Globalization Dimension: the Causes of Erosion and Prospects for Changes

Andrey N. Medushevsky
Doctor of Sciences (Philosophy), Tenured Professor at the National Research University Higher School of Economics (HSE University), Moscow, Russian Federation; amedushevsky@mail.ru

ABSTRACT
The globalization process provoked the deep transformation of international law, political affairs and governance with controversial consequences. From the one hand, it stimulated the cosmopolitan project of global constitutionalism — transnational integration and unification of democratic standards; from the other hand, it resulted in fragmentation of international affairs, deterioration of constitutional democracy and the feeling of democracy deficits on national and international level of governance. Trying to balance the impact of these opposite trends, the author analyses positive and negative effects of globalization on constitutional development regarding such issues as transnational constitutionalization, democracy and national sovereignty, the changing place of multilayer constitutionalism, separation of powers, and system of global governance in the establishment of transnational constitutional democratic legitimacy.
Keywords: globalization, global constitutionalism, international and national law, constitutionalization, democracy, national sovereignty, multilayer constitutionalism, separation of powers, global governance, transnational constitutional legitimacy

Тема данной статьи — перспективы конституционной демократии в условиях глобализации[1]. Глобализация — процесс, включающий противоположные тенденции (к интеграции и дезинтеграции международных отношений), определяющие взаимодействие международного и национального публичного права, а также приоритеты глобального управления. В литературе констатируется, что процесс правовой глобализации может идти как в направлении расширения конституционной демократии, так и ее ограничения, однако недостаточно внимания уделено практическим следствиям этого. Актуален поэтому вопрос о влиянии условий глобализации на современный демократический процесс: каковы специфические проблемы конституционализма, вызванные глобализацией, как они связаны с пересмотром роли национальных государств, появлением новых акторов и механизмов решений на глобальном уровне?

В этой перспективе важно реконструировать новые тренды мирового конституционного развития, определяющие позитивный или негативный вектор демократической трансформации, фак-

[1] Статья подготовлена в ходе / в результате проведения исследования / работы (№ проекта 20-01-006) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета „Высшая школа экономики“ (НИУ ВШЭ)» в 2020–2021 гг. и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

торы эрозии представительной демократии, а также изменения интерпретации ее ключевых понятий. Эти изменения уже сегодня оказались настолько значительны, что заставляют задуматься о самой возможности применения классической теории конституционализма к описанию новой социальной реальности или, как минимум, требуют уточнения исследовательского инструментария.

С этих позиций в статье рассматриваются новые тренды в интерпретации ключевых понятий и институтов конституционализма — интеграционных и дезинтеграционных тенденций, демократии, гражданского общества и правового государства, суверенитета, иерархии норм, разделения властей, федерализма, политического участия, глобального управления. Этот анализ позволяет наметить формы и пути легитимации конституционализма в транснациональном контексте.

1. Глобализация: баланс интеграционных и дезинтеграционных тенденций в транснациональном конституционализме

Процессы правовой глобализации, особенно интенсивно идущие с начала XXI столетия, вызвали ожидания противоположной направленности.

Сторонниками интеграции выдвинута теория космополитического или глобального конституционализма, исходящая из возможности синтеза международного и национального конституционного права в транснациональном праве[2]. В рамках теории актуальны следующие предположения:

- допустимость описания глобализационных процессов в категориях конституционализма;
- согласие, что категории глобального, наднационального и транснационального конституционализма выражают различные уровни глобальной системы правового регулирования;
- убеждение, что его нормативное содержание определяется процессом конституционализации международного права, т. е. инкорпорацией в него ряда элементов традиционного конституционного права, прежде всего гарантий основных прав и свобод.

Космополитический идеал определяет направления конструирования, содержание выбора, границы его реализации — в планетарном масштабе, региональных объединениях государств и национальном государстве, а также способы осуществления. Для оптимистов сама постановка вопроса выступает подтверждением принятия международным сообществом классических либеральных принципов правового государства и парламентаризма[3]. Для пессимистов, напротив, подтверждением неопределенности, если не кризиса, международного права, сопровождающимся критикой негативных сторон правовой интеграции — ее недемократичности, унификации, подавления прав меньшинств и телеологизма[4].

Разрешение спора определяется анализом конкурирующих процессов интеграции и фрагментации международных правовых отношений, представлением о том, какой тренд является преобладающим. С одной стороны, перевес интеграционных процессов способствует распространению либеральной демократии в форме конституционализации ее принципов[5]. С другой — присутствует тенденция к фрагментации международного порядка, которая, по признанию большинства исследователей, сегодня является доминирующей и часто связана с ретрадиционализацией либеральных принципов правового государства[6]. Международно-правовая конституционализация представляет вызов традиционному международному правовому порядку и, в частности, положению в нем государства, роль которого последовательно сокращается[7], остро ставит проблему ограничения прав за пределами государства[8], а практика не подтверждает предположения о том, что политическая власть на глобальном уровне становится более подчинена принципам верховенства права, демократии и соблюдения прав человека.

---

[2] *Lang A. F., Wiener A.* (eds.). Handbook on Global Constitutionalism, Cambridge: Edward Elgar Publishing, 2017; *Atilgan A.* Global Constitutionalism. A Socio-Legal Perspective. Heidelberg, Springer, 2018 и др.

[3] *Halmai G.* Perspectives on Global Constitutionalism: the Use of Foreign and International Law. The Hague : Eleven International Publishing, 2014.

[4] *Schwöbel C. E. J.* Global Constitutionalism in International Legal Perspective. Leiden and Boston : Martinus Nijhoff. 2011.

[5] *Tsagourias N.* (ed.). Transnational Constitutionalism: International and European Perspectives. Cambridge : Cambridge University Press, 2009.

[6] *Delpano R.* Fragmentation and Constitutionalization of International Law. A Theoretical Inquiry // European Journal of Legal Studies, 2013. Vol. 6. № 1. P. 67–89.

[7] *Klabbers J., Peters A., Ulfstein G.* (eds.). The Constitututionalization of International Law. Oxford : Oxford University Press, 2009.

[8] *Cabrera L.* Diversity and Cosmopolitan Democracy: Avoiding Global Democratic Relativism // Global Constitutionalism, 2015. Vol. 4. № 1. P. 18–48.

Таким образом, ранее господствовавшие оптимистические представления о прогрессивном нарастании интеграционных процессов и линейном развитии конституционализации, демонстрирующей поступательное расширение парламентской демократии, ставятся теперь под сомнение. Во-первых, описывая интеграционные процессы, они во многом выдают желаемое за действительное, сталкиваясь с упреком в «фальшивой унификации» и «иллюзорной легитимности» международных представительных институтов и практик. Во-вторых, тезис о конце эры национальных государств оказался сильно преувеличен и не объясняет их преобладающей роли. В-третьих, констатируется ослабление международного права и перевес процессов фрагментации над интеграцией. В-четвертых, дискутабельно предположение, что нормативная конституционализация на интернациональном уровне будет стимулировать конституционную демократию на внутреннем уровне (часто имеет место обратное). В-пятых, сохраняется общий вопрос о преимуществах конституционализации: ведь международное право, как оно сложилось исторически, несправедливо и недемократично по своей природе (в отличие от конституционного), а главная проблема — дефицит легитимности представительной власти на глобальном уровне.

Подведение баланса процессов глобализации приводит к амбивалентным выводам. С одной стороны, международное право продолжает развиваться, демонстрируя необходимость единой позитивной системы международного конституционно-правового регулирования, а существующие конфликты и нарушения не отменяют его значимости (поскольку стороны в конечном счете вынуждены апеллировать к его нормам). С другой стороны, международные нормы и институты (в том числе представительного типа) — продукт соглашения государств в отношении регулирования международных отношений: ведущие государства особенно заинтересованы в уменьшении значения международного права для достижения своих целей, а международная правовая кооперация не исключает применения силы как весомого аргумента. Речь идет поэтому не столько о создании нового космополитического мирового порядка, сколько, напротив, о фрагментации и иерархиизации традиционного порядка — создании «многополярного мира» с возникновением новых центров силы в виде ведущих государств.

2. Демократия: пересмотр классической парадигмы представительного правления

Проблема продвижения представительной демократии на глобальном уровне включает три опции: должно оно осуществляться на уровне традиционных участников международного процесса — национальных государств, на уровне международных организаций или предполагает некую «дуальную демократию»[9] — взаимодействие внутреннего и внешнего правового регулирования? Кто является основным субъектом этих процессов на глобальном уровне — гражданское общество, международные институты или государства?

В этой перспективе актуален вопрос о формировании глобального гражданского общества. Одна группа аналитиков считает, что глобальное общество уже существует или, как минимум, находится на стадии формирования, и усматривает решение проблемы в использовании его институтов и сетевых коммуникаций. Другая группа полагает, что в глобализированном мире гражданское общество оказалось структурно ослабленным, золотым веком гражданского общества в Европе следует считать период 1960-х гг., а в дальнейшем политическая активность «общественности» ослабевает. Наконец, третья группа вообще отрицает существование глобального гражданского общества как субъекта реальности, объявляя его конструкцией, которая в принципе не может применяться к международному праву[10].

Поиск приоритетов связан с пониманием коллективного самоопределения гражданского общества и элит в глобальной (транснациональной) перспективе: от чего зависит индивидуальный выбор и как он становится коллективным; является ли индивидуальный выбор индивидуальным, или он определяется уже существующими коллективными преференциями, преобладанием одной из них или сочетанием индивидуального интереса с одной из этих преференций в коллективном пространстве. Возможны, следовательно, очень разные конструкции идентичности гражданского общества и самого выбора, в конечном счете склоняющего чашу весов в пользу конституционной демократии

[9] *Peters A.* Dual Democracy // *Klabbers J., Peters A., Ulfstein G.* The Constitutionalization of International Law. Oxford : Oxford University Press, 2009.

[10] См. Материалы круглого стола: *Steinbeis M., Poll R.* Krise, Kritik und Globaler Kostitutionalismus // Center for Global Constitutionalism. Verfassungsblog [Электронный ресурс]. URL: https://verfassungsblog.de/tag/global-constitutionalism/ (дата обращения: 27.10.2020).

или против нее. С позиций гражданского общества рассматриваются теоретические конструкции, такие как: вечный мир, право народов, глобальное демократическое государство, глобальная демократическая федерация, демократический мир, космополитическое демократическое право и др. Представлена концепция глобального конституционализма, понимающая его не как результат нормативно закрепленных достижений, но как процесс перманентного диалога определяющих его акторов (международных организаций, государств и транснациональных негосударственных гуманитарных организаций [НГО]) о глобальном «общественном договоре», единственным условием которого следует признать их согласие на его продолжение[11]. Самостоятельной важной частью дискуссии выступают конструкции интернет-конституции, виртуального государства, электронных парламентов и правительств, опыт осуществления которых по-прежнему не однозначен[12].

Демократическими принципами, оказавшимися перед вызовом глобализации, признаются: концепция ограниченного суверенитета, возможность делиберативной парламентской демократии за пределами государств, роль судебной оценки. Противостоять трудностям, как считают глобалисты, должны международное право, демократия внутри и за пределами государств, делиберативная (сетевая) структура коммуникаций и политика прав человека, представляющие интернациональные группы большинства, парламентский принцип демократии, принятие доктрины политически разрешимых вопросов. Способы решения задачи усматриваются в идее транснациональной конституирующей власти, демократии участия и представительных институтах политической власти за пределами государств, политической концепции глобального правосудия[13]. Все это, однако, выглядит, скорее, как набор теоретических схем, чем как реалистичная концепция, годная к практическому применению.

В качестве способа обойти национальные государства в решении этих проблем выдвигается плюралистическая концепция глобального управления, призванная определить баланс соотношения в нем традиционных акторов (государств) и новых — внегосударственных акторов. По мнению ее сторонников, уже существует глобальное конституционное сообщество (a global constitutional community), созданное из индивидов, государств, международных организаций, парламентских ассамблей, судов, НГО и бизнес-акторов. Определяющий тренд изменений ведет к созданию глобальной идентичности и транснациональному гражданству. Вмешательство негосударственных акторов в процесс производства права и его реализацию признается важным дополнительным источником для легитимации глобального управления. Оно должно последовательно расширяться, структурироваться и формализоваться[14]. Механизмом институционализации новых тенденций признаются: конституционализация секторальных правовых режимов, введение межгосударственных парламентских ассамблей, расширение «парламентских» полномочий международных организаций за пределы их существующих (чисто консультативных) полномочий. Тезис спорный, с учетом того, что международные организации (в том числе парламентского типа) представляют государства, а не глобальное гражданское общество.

3. Государство: границы принципа суверенитета

Глобализация уменьшает значение национальных государств: констатируется появление новых игроков глобального процесса управления (международные организации и граждане); размывание суверенитета (решение вопросов за пределами государственных границ); изменение структурных параметров управления самих государств[15]. Вопрос в том, как далеко зашли эти процессы; создают ли они новую международную конфигурацию центров силы и как должна реагировать традиционная концепция парламентаризма?

Эти темы в концентрированном виде представлены дискуссиями о соотношении международного и государственного права, постнациональном праве, перспективах Вестфальской системы в международном праве, но прежде всего, о судьбе принципа суверенитета. Международное право и принцип государственного суверенитета в истории их взаимоотношений чрезвычайно конфликтная область, включающая противоположные нарративы участников конфликтов, колониальных

---

[11] *Rosenfeld M.* Global Constitutionalism. Meaningful or Desirable? // European Journal of International Law, 2014. Vol. 25. № 1. P. 177–199.

[12] *Медушевский А. Н.* Конституция Интернета: идея, проекты и перспективы // Общественные науки и современность, 2019. № 1. С. 71–86.

[13] *Wheatley St.* The Democratic Legitimacy of International Law. Oxford : Hart Publishing, 2010.

[14] *Peters A.* Membership in the Global Constitutional Community // *Klabbers J., Peters A., Ulfstein G.* The Constitutionalization of International Law. Oxford : Oxford University Press, 2009.

[15] *Benvenisti E.* Law of Global Governance. The Hague : Hague Academy of International Law, 2014.

и антиколониальных сил. Периодизация международного права с позиций ограничения суверенитета схематично включает три этапа: от Вестфальского договора до создания ООН (господство суверенитета); от создания ООН до современности (с растущим преобладанием ограниченного круга международных норм над суверенитетом), а также, в текущей перспективе, формирование третьего этапа — глобальной (космополитической) конституции (способной если не вытеснить принцип государственного суверенитета, то радикально ограничить его)[16]. Широкое распространение, однако, получила критика международного права как несправедливо выражающего интересы наиболее сильных государств, а методом его пересмотра выступают новые параметры отношений между ними[17]. Старый образ международного порядка как пирамидальной структуры с национальным государством наверху признается критиками более нежизнеспособным, сталкиваясь с универсальными факторами — экспансией прав человека и глобальной торговлей. Выделяются новые самостоятельные режимы с высоко специализированной областью норм: дипломатическое право, право ЕС, инструменты прав человека как уникальные субсистемы международного права, расширение международных институтов через глобализацию[18].

Традиционная вестфальская концепция конституционализма действительно основана на принципах суверенитета, верховенства права и демократии. Но с начала XXI в. глобальный конституционализм бросает вызов конституционной идеологии и самому дизайну вестфальского конституционного права. Основой данного феномена признаются: «информационная революция», возникновение «глобального пространства, порядка и ценностей», включающего отказ от старой «вестфальской конституционной геометрии», преодоление исторических и культурных границ конституционных культур, формирование глобального управления[19]. С этих позиций вводится понятие окончания эпохи национальных государств (и суверенных парламентов) и появление «поствестфальской» концепции ограниченного суверенитета.

Интеграция международного и конституционного права с позиций суверенитета получает различные оценки. Во-первых, в рамках космополитической парадигмы она признается переходным процессом движения общества к новому типу объединения — международной организации при сохранении (на неопределенный период) принципа государственного суверенитета[20]. Во-вторых, в рамках концепции дуалистического мирового порядка (a theory of a dualistic world order) она выступает как «конституционный плюрализм» — взаимодействие международного сообщества государств и институтов глобального управления[21]. В-третьих, в теории глобального управления ее выражением становится конструкция глобального административного права. На этом пути предполагается добиться взаимодействия разных региональных интеграционных проектов — Европы, Азии, Латинской Америки. Ключевым инструментом интеграции международных правовых режимов признаются ООН, ВТО, Бреттон-Вудская система (Мировой банк, ГАТТ [Генеральное соглашение по тарифам и торговле, от англ. *GATT* — General Agreement of Tariffs and Trade] и др.), система международного уголовного суда и отдельных трибуналов. Конституционализация международных отношений выражает единство норм и практики взаимоотношений государств в их динамике — движении от дипломатии к праву[22]. Наконец, представлена идея отделить конституционализм от суверенитета на национальном уровне с целью преодолеть его исторические связи с национальной государственностью и создать способы нормативной интеграции институционального устройства на транснациональном уровне[23].

Логика транснационального регулирования отражает противоречия трактовки принципа суверенитета, она требует от государств интегрировать международные нормы на уровне внутреннего права, позволяя гражданам стать частью глобального регулирования и пользоваться его результатами, но одновременно вызывает «эрозию государственности» (суверенитета), которая бросает серьезный вызов установленным процессам внутреннего демократического конституци-

---

[16] *Somek A.* The Cosmopolitan Constitution. Oxford : Oxford University Press, 2014.

[17] *Chimni B. S.* Third World Approaches to International Law: A Manifesto // International Community Law Review, 2008. № 3. P. 3.

[18] *Suami T., Kumm M., Peters A.,* and *Vanoverbeke D.* (eds.). Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives. Cambridge : Cambridge University Press, 2018; и др.

[19] *Belov M.* (ed.). Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law. London : Hart, 2018.

[20] *Fassbender B.* The Meaning of International Constitutional Law // Transnational Constitutionalism. Ed. by *N. Tsagourias*. Cambridge : Cambridge University Press, 2009. P. 307–328.

[21] *Cohen J. L.* Globalization and Sovereignty: Rethinking Legality, Legitimacy, and Constitutionalism. Cambridge : Cambridge University Press, 2012.

[22] *Bhandari S.* Global Constitutionalism and the Path of International Law: Transformation of Law and State in the Globalized World. Leiden, Boston, Brill : Nijhoff, 2016.

[23] *Preuss U. K.* Disconnecting Constitutions from Statehood. Is Global Constitutionalism a Viable Concept? // The Twilight of Constitutionalism. Ed. By P. Dobner and M. Loughlin. Oxford : Oxford University Press, 2010.

онализма. Результатом становится ослабление национального парламентаризма, сталкивающегося с ограниченным выбором — стать простым проводником решений международных структур; войти в качестве составной части в более общую систему транснационального парламентаризма или вообще утратить самостоятельное значение. Ослабление государственного суверенитета, следовательно, означает ослабление парламентского суверенитета.

4. Принцип разделения властей: от иерархии к гетерархии

Разделение структуры власти между государственными и международными институтами — часть процесса конституционализации международного права. В рамках международного конституционализма выделяется несколько альтернативных моделей разделения властей, вступающих в противоречивые взаимоотношения: географическая (по региональному принципу); иерархическая (по уровням конституционно-правового регулирования); функциональная (по линии компенсаторного взаимодействия международных и национальных норм и институтов); секторальная (по областям структурной организации).

На глобальном уровне это ведет к пересмотру классической теории разделения властей — соотношения вертикального деления (территориальные центры, обладающие отдельными уровнями управления) и горизонтального (классическая триада — законодательная, исполнительная и судебная власти), причем общий тренд определяется как смещение вектора регулирования — от горизонтального к вертикальному разделению властей, которое по-новому ставит вопросы иерархии и структуры глобального (и национального) управления. Традиционное понимание вертикального разделения властей (как обоснования федерализма) признается многими пройденным этапом, поскольку фокус смещается с национального понимания конституционной власти (основанного на суверенитете) на транснациональный.

Транснациональная система вертикального разделения властей отличается от стандартного понимания федерализма целым рядом параметров: во-первых, предполагает географическое деление на регионы (а не отдельные государства); во-вторых, означает более дифференцированную иерархию правового регулирования, подразделенного как минимум на пять основных уровней (представлена на локальном, региональном, государственном, континентальном и глобальном уровнях); в-третьих, стимулирует децентрализацию управления (перераспределение финансовых, законодательных и административных полномочий от центрального парламента к региональным парламентам или законодательным ассамблеям разного уровня). Это актуализирует поиск квазифедеративных моделей транснационального территориального устройства, примерами которых выступают нтеграционный проект ЕС, эксперименты с деволюцией (Соединенное Королевство), а также различные концепции регионализации и автономизации по национальному, культурному, административному, экономическому, функциональному принципам, реализованные в разных государствах мира, сторонники которых видят в них перспективную форму для новых международных интеграционных режимов.

Традиционная иерархическая структура разделения властей в этой перспективе сменяется гетерархической, включающей более широкий круг ее носителей с разной правовой природой. Встает проблема диффузии конституционных полномочий государства международным негосударственным институтам разного уровня и сохранения государства как центра управления. В процессе международной конституционализации, как считают сторонники этого подхода, государство не сможет сохранить свое место в качестве единственного средоточия конституированной власти, особенно когда международные организации добьются существенного контроля. Разделение властей делает необходимым смещение в балансе власти внутри международного права и признание того, что в конечном счете региональные и глобальные организации смогут также рассматриваться как носители конституированной власти. Следуя этой логике, по мере конституционализации международного права государства (национальные парламенты) будут перемещены из центра принятия международных решений и производства права на его периферию. Они сохранятся, но вынуждены будут дать дорогу дифференцированным системам управления, формирующим демократическую легитимность и гражданское общество на транснациональном уровне[24].

В совокупности эти процессы выражаются концепцией «многоуровневого конституционализма», охватывающего международные, региональные и национальные его проявления, а цель — усматривающая в гармонизации (но не подмене) их взаимоотношения. Данная концепция, ставшая

[24] Данный обзор позиций дается по работе: *O'Donoghue A.* International Constitutionalism and the State // International Journal of Constitutional Law, 2013. Vol. 11. Issue 4. P. 1021–1045.

едва ли не официальной доктриной ЕС, вызывает растущую критику в связи с унификацией правового разнообразия, релятивизацией демократического участия и транснациональным феноменом «правления судей» (подменой решений избираемых парламентов вердиктами неизбираемых международных судов). Одним из следствий бюрократизации признается реакция на нее движений популистского типа, отстаивающих так называемую национальную «правовую идентичность»[25].

Остается нерешенным вопрос о том, какие институты представляют гражданское общество в глобальном правовом конструировании и могут ли они стать основой глобального управления (global governance). Позиция крайних сторонников глобального конституционализма видит решение в последовательном вытеснении государств из процесса конституционализации на международном уровне. Прогнозируемым результатом явится пересмотр концепции глобального управления как ориентированного исключительно на государства в пользу негосударственных сетевых моделей и взаимодействий в глобальной системе. Непрогнозируемым побочным эффектом (о котором говорят гораздо меньше) может, однако, стать эрозия конституционализма национальных государств с перспективой усиления авторитаризма[26].

5. Конституционализм в системе глобального управления: институты, акторы и стратегии модернизации

При общем осознании дефицита управляемости на глобальном уровне предложения по его преодолению включают как теоретические, так и практические шаги.

Первый путь усматривается в правовом определении особых международных (транснациональных) областей или режимов регулирования. В условиях глобализации принцип народного суверенитета преодолел границы национальных групповых прав и начинает рассматриваться как легитимирующая основа организации территориальной власти в глобальном обществе, позволяет действовать транснациональным режимам, образцом региональной организации которых служит прежде всего ЕС, а секторальной организации — ВТО. Проводится параллель между самоопределением народов и зарождающимся самоопределением международных режимов, включенных в систему глобального управления (global governance)[27]. В контексте международного регулирования определяющими признаются темы иммунитета государств (особенно после создания Международного суда справедливости), международных организаций, институтов коммерческой деятельности и публичных чиновников[28].

Второй путь состоит в конституционализации международных организаций, т. е. наделении их ролью, функциями и некоторыми признаками конституционных институтов (включая законодательные ассамблеи)[29] и переводе конституционализма на международный уровень, определяющий порядок и иерархию, регулируя усиление и одновременно ограничение международных акторов[30]. Признавая, что проекты глобального конституционализма не реализуемы в абстрактной форме, некоторые считают, что они могут получить практическое воплощение только на уровне реформ институтов — ООН, ВТО и особенно ЕС. Основой процесса предстает Хартия ООН и решения Совета Безопасности по ключевым вопросам войны и мира. Конституционализм интерпретируется как стратегия поиска адекватных правовых форм международного порядка и инструмент «реформирования этого порядка» по линии глобальных, секторальных и региональных институтов парламентского и квазипарламентского типа[31].

---

[25] *Sajo A., Uitz R.* The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism. Oxford : Oxford University Press, 2017. Обсуждение см: *Медушевский А.* Свобода и подозрительность: как защитить либеральный конституционализм от его противников // Сравнительное конституционное обозрение, 2018. № 3 (124). С. 124–135.

[26] *Coradetti C., Sartor G.* (eds.). Global Constitutionalism Without Global Democracy? San Domenico di Fiesole : EUI (European University Institute). Working Paper. Law. 2016. № 21.

[27] *Skordas A.* Self-determination of Peoples and International Regimes: a Fundamental Principle of Global Governance // Transnational Constitutionalism. Ed. by N. Tsagourias. Cambridge : Cambridge University Press, 2009. P. 207–268.

[28] *Peters A., Lagrange E., Oeter S., Tomuschat Ch.* (eds.): Immunities in the Age of Global Constitutionalism. Leiden : Nijhoff, 2015.

[29] *Dunoff J., Truchtman J. P.* (eds.). Ruling the World: Constitutionalism, International Law and Global Governance. Cambridge : Cambridge University Press, 2009.

[30] *Walker N.* Postnational Constitutionalism and the Problem of Translation // *Weiler J. Y. Y., Wind M.* (eds.) European Constitutionalism Beyond the State. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. P. 27–54.

[31] *Engstram V.* International Organizations, Constitutionalism and Reform // Finnish Yearbook of International Law. 2009. Vol. 20. P. 9–33.

Третий путь состоит в трансформации традиционной электоральной демократии на транснациональном уровне по аналогии с корпоративным управлением. Новые теории транснациональной демократии предлагают модели осуществления «народного» контроля, отличные от электоральных механизмов отчетности власти. Их сторонники говорят о демократии с разделенным участием (shareholder democracy) как антитезе государству, где одно учреждение (парламент) представляет «демос», пытающийся контролировать единую исполнительную власть. Корпоративная система управления, как считают ее сторонники, включает больше децентрализации, предлагая диверсификацию систем контроля — взаимодействие между менеджментом, институтами, комитетами и проч. в процессе принятия решений в корпорациях. Организация транснационального гражданского общества по этой схеме основана на совокупности норм, правил игры и использовании сетевых коммуникаций, общий смысл которых состоит в преодолении монополизации контроля (представленной в традиционных парламентах) — разделении его центров и участников с расширением обсуждения принятия решений[32]. Ничто, однако, не гарантирует, что данная схема не может быть использована для недемократических решений, вообще свойственных корпоративному сектору.

Четвертый путь — попытка переместить некоторые конструкты конституционализма с национального уровня на наднациональный. Один метод достижения данной цели, «делиберативная демократия», связан преимущественно с «привнесенной» легитимностью — дискурсивным процессом выработки рациональных решений поверх партий и частных интересов (напр., двусторонний диалог менеджмента и профсоюзов в ЕС). Другой метод, корпоративизм, связан с «выведенной» легитимностью, поскольку правовые нормы формулируются через процесс их выработки на практике путем функционального взаимодействия менеджмента и общественных организаций в формировании норм, адекватно отражающих противоречивые социальные интересы (напр., трехсторонний диалог правительства, предпринимателей и рабочих в рамках МОТ [Международная организация труда — прим. ред.])[33].

Пятый путь — перестройка системы глобального управления и административного права на новых основаниях и с учетом текущих задач. В этой области констатируются три области правового регулирования: общепланетарные проблемы (глобальное потепление и эрозия экосистемы, дефицит воды); состояние гуманности (нищета, предотвращение конфликтов, глобальные инфекционные заболевания); и, собственно, проблемы управляемости (распространение ядерных материалов, токсичных отходов, права интеллектуальной собственности, правила генетических исследований, правила торговли, финансов и налогообложения). Если правы те, кто утверждает, что мир уходит от Вашингтонского консенсуса (и основанной на нем экономической политике), то оправдан переход к более широкому пониманию задач и институтов глобального управления, выходящих за рамки парламентаризма[34].

В целом существует противоречие двух основных теоретических подходов к управлению — с позиций глобального конституционализма и глобального административного права. Первый подход делает упор на принципы конституционализма и видит цель в конституционализации управления; второй делает упор на обеспечение политической легитимности (транспарентность, участие, подотчетность, судебное рассмотрение) и решает задачи эффективности управления (напр., распределения водных ресурсов между разными государствами)[35]. Однако обе теории страдают идеализмом, не предложив решения центральной проблемы кризиса глобального управления — обеспечения его легитимности.

Выводы: перспективы обеспечения легитимности конституционализма на транснациональном уровне

Конфликты, связанные с определением глобальной легитимности, включают темы: определение демократических форм; законотворчество на международном и национальном уровне; соотношение ценностей и интересов, институциональные аспекты парламентаризма.

Конструирование глобальной политической идентичности столкнулось со спадом либеральной демократии, показав границы ее распространения за пределами классических образцов и западной исторической ойкумены. В интернациональной дискуссии не решены общие вопросы:

---

[32] *Singer A., Ron A.* Models of Shareholder Democracy: A Transnational Approach // Global Constitutionalism. 2018. Vol. 7. № 3. P. 422–446. См. особенно p. 431–432.

[33] *Novitz T.* Challenges to International and European Corporatism Presented by Deliberative Trends in Governance // Transnational Constitutionalism. Ed. by N. Tsagourias. Cambridge : Cambridge University Press, 2009. P. 269–304.

[34] *Held D.* Reframing Global Governance: Apocalypse Soon or Reform! // New Political Economy, 2008. Vol. 11. № 2. P. 157–158.

[35] *Ambrus M.* Through the Looking Glass of Global Constitutionalism and Global Administrative Law. Different Stories about the Crisis in Global Water Governance? // Erasmus Law Review, 2013. № 1. P. 32–49.

как возможно сближение международного и конституционного права с учетом принципиальных различий их природы и структуры; тождественны ли понятия справедливости (основанной преимущественно на истории и традиции) и легитимности (в обосновании которой преобладают правовые аргументы); каким образом можно преодолеть историческую несправедливость международного права (связанную с преобладанием наиболее могущественных государств); могут ли быть согласованы различные моральные грамматики регионов мира; что составляет предмет транснационального конституционализма?

В центре внимания оказывается проблема «фальшивого универсализма» — формальной системы интернациональных принципов и норм, скрывающих существенные различия международных и национальных правовых режимов. Важно определить, каковы критерии легитимности новых транснациональных и национальных структур с учетом того, что избирательные структуры главных международных организаций не позволяют полностью реализовать демократические практики парламентаризма, переосмыслить вклад многоуровневого конституционализма и порождаемого им вакуума правового регулирования, когда удаленность государств (и национальных парламентов) от транснациональных структур, принимающих решения (напр., международных законодательных ассамблей), снижает доверие и уменьшает их воздействие на результат.

Предстоит определить, является ли доминирующим критерием оценки легитимности институтов классический правовой идеал европейских государств (демократия, выборы, правовое государство, автономность личности) или также порядки государств, не приверженных этим ценностям, поскольку роль, которую играют недемократические государства в международном праве, по-прежнему очень значительна. Важно понять, как относиться к культурам, где парламентская демократия в аутентичной форме не приживется (во всяком случае, в обозримой перспективе), и как с этих позиций должен решаться вопрос о соотношении глобальной, региональной, национальной идентичности, а также реальной и конструируемой идентичности конституционализма. Все эти препятствия ставят под сомнение тезис о том, что интересы государств будут легитимно представлены конституирующей властью в международном конституционном режиме.

В качестве рекомендуемых инструментов правовой глобализации выступают концепции делиберативной демократии (и дипломатии), конституционализация международного права, компенсаторная модель регулирования (взаимодополнительность международного и национального права), многоуровневый конституционализм, региональные режимы и ограничение принципа суверенитета (международными и конституционными нормами), субсидиарность (принцип дополнительности), плюралистическая концепция глобального управления (взаимодействие государственных и негосударственных акторов), в целом исходящие из сохранения конституционных гарантий на транснациональном уровне.

Все эти инструменты, однако, способны получить практическую реализацию при соблюдении ряда условий: переосмысление глобальной публично-правовой этики на началах универсальных ценностей; обеспечение независимости транснационального правосудия; понимание международного конституционализма не только как юридической, но политической теории; создание авторитетных независимых институтов медиации конфликтов, а также транснационального общественного движения и центров его продвижения. Выведение этой проблематики в сферу этики, политического конституционализма и глобального управления способно усилить аргументы в пользу демократической трактовки транснационального конституционализма, противостоящего растущей угрозе глобального Левиафана.

Литература / References

1. *Atilgan A.* Global Constitutionalism. A Socio-Legal Perspective. Heidelberg : Springer, 2018.
2. *Belov M.* (ed.). Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law. London : Hart, 2018.
3. *Bhandari S.* Global Constitutionalism and the Path of International Law: Transformation of Law and State in the Globalized World. Leiden, Boston, Brill : Nijhoff, 2016.
4. *Benvenisti E.* Law of Global Governance. The Hague : Hague Academy of International Law, 2014.
5. *Cabrera L.* Diversity and Cosmopolitan Democracy: Avoiding Global Democratic Relativism // Global Constitutionalism, 2015. Vol. 4. N. 1. P. 18–48.
6. *Coradetti C., Sartor G.* (eds.). Global Constitutionalism Without Global Democracy? San Domenico di Fiesole: EUI (European University Institute). Working Paper. Law. 2016. № 21.
7. *Halmai G.* Perspectives on Global Constitutionalism: the Use of Foreign and International Law. The Hague : Eleven International Publishing, 2014.
8. *Klabbers J., Peters A., Ulfstein G.* (eds.). The Constitututionalization of International Law. Oxford : Oxford University Press, 2009.

9. *Lang A. F., Wiener A.* (eds.). Handbook on Global Constitutionalism. Cambridge : Edward Elgar Publishing, 2017.
10. *O'Donoghue A.* International Constitutionalism and the State // International Journal of Constitutional Law, 2013. Vol. 11. Issue 4. P. 1021–1045.
11. *Sajo A., Uitz R.* The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism. Oxford : Oxford University Press, 2017.
12. *Schwöbel C. E. J.* Global Constitutionalism in International Legal Perspective. Leiden and Boston : Martinus Nijhoff. 2011.
13. *Somek A.* The Cosmopolitan Constitution. Oxford : Oxford University Press, 2014.
14. *Suami T., Kumm M., Peters A.,* and *Vanoverbeke D.* (eds.). Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives. Cambridge : Cambridge University Press, 2018.
15. *Tsagourias N.* (ed.). Transnational Constitutionalism: International and European Perspectives. Cambridge : Cambridge University Press, 2009.

Конституционные основы деятельности некоммерческих организаций по производству общественных благ

Разуваев Николай Викторович
заведующий кафедрой гражданского и трудового права Северо-Западного института управления, доктор юридических наук, Санкт-Петербург, Российская Федерация; nrasuvaev@yandex.ru

АННОТАЦИЯ
К числу базовых потребностей человека относятся потребности в общественных благах, удовлетворение которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Государство не может быть единственным производителем таких благ, поскольку государственная монополия в общественном секторе негативно отражается на качестве общественных благ. Их производство должно осуществляться на основе конкурентной деятельности некоммерческих организаций (далее — НКО). Участие государства и органов местного самоуправления в общественном секторе должно сводиться, прежде всего, к финансированию расходов граждан на потребление общественных благ, а также к регулированию и контролю деятельности НКО.

Конституционной основой создания НКО, основанных на членстве, выступает право на объединение, гарантированное ст. 30 Конституции Российской Федерации. Создание условий для реализации права граждан на объединение требует системы гарантий, включающей в себя социально-экономические, политические, законодательные и иные гарантии. Особую роль среди гарантий права граждан на объединение играет его судебная защита от неправомерных действий государства и местного самоуправления. Такая защита должна быть направлена на применение к публичным образованиям, их органам и должностным лицам мер ответственности в случае нарушения прав и законных интересов некоммерческих организаций или их членов.
Ключевые слова: социальное государство, общественный сектор экономики, социальные блага, право граждан на объединение, некоммерческие организации

Constitutional Foundations of Activity of Non-Commercial Organizations on Making of Public Goods

Nicolay V. Razuvaev
Head of the Chair of Civil and Labour Law of North-West Institute of Management of RANEPA, Doctor of Law, Sankt Petersburg, Russian Federation; nrasuvaev@yandex.ru

ABSTRAKT
The basic human needs include the need for public goods, which are met by the Constitution of the Russian Federation. The State cannot be the sole producer of such goods, as the state monopoly in the public sector has a negative impact on the quality of public goods. Their production should be based on the competitive activities of non-commercial organizations (NCO). The participation of the state and local governments in the public sector should be limited primarily to financing the expenditure of citizens on the consumption of public goods, as well as to the regulation and control of the activities of NCO.

The constitutional basis for the creation of NCO, based on membership is the right to union, guaranteed art. 30 of Constitution of the Russian Federation. Creating conditions for the realization of the right of citizens to unite requires a system of guarantees, which includes socio-economic, political, legislative and other guarantees. A special role among the guarantees of the right of citizens to unite is played by its judicial protection against the misconduct of the state and local government. Such protection should be directed at the application of liability measures to public entities, their bodies and officials in the event of violations of the rights and legitimate interests of non-profit organizations or their members.
Keywords: social state, public sector of economy, public goods, human right to unite, non-commercial organizations

1. Введение

Двадцать пять лет, прошедших с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации, — срок относительно небольшой по историческим меркам. Однако за этот короткий период в России произошли глубокие трансформации общественной жизни, для которых в иных условиях потребовались бы многие десятилетия. Предпосылкой столь стремительных преобразований явилось закрепление основ конституционного строя, в ходе которого получила развитие принципиально новая для нашей страны модель взаимоотношений между государством и личностью.

Ее идейным фундаментом стала сформулированная в Конституции РФ концепция человека, призванная обеспечить его индивидуальную свободу и автономию в природном и социальном мире, как система суверенных прав, неотъемлемо присущих каждому индивиду. Центральное

место в этой системе занимают потребность в личном пространстве, а также тесно связанные с ней потребности в свободе, духовном творчестве и иных нематериальных благах. Представляется отнюдь не случайным признание человека, его свободной воли и основных, неотчуждаемых прав, закрепленных основным законом страны, высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ)[1].

Среди прочего Конституция Российской Федерации гарантирует неотъемлемые права человека на доступ к общественным благам, включая такие, как жизнь, здоровье, образование, безопасность, культурные ценности. К числу прав и свобод, значимых в социально ориентированной рыночной экономике, относятся право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены[2], на охрану здоровья, на образование и иные права, перечисленные в ст. ст. 37–43 Конституции Российской Федерации. Большое значение имеет также реализация культурных прав и свобод, закрепленных в ст. 44 конституции, а именно свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, а также права на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и на доступ к культурным ценностям[3].

Указанное обстоятельство нашло отражение в постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 16.11.2004 № 16-П, где культурные права и свободы, в том числе права в области общения, определяются в качестве необходимых элементов конституционного статуса личности[4]. Ученые-конституционалисты также видят в обеспечении культурных прав и в производстве соответствующих благ условие динамичного развития современного российского общества. По их мнению, задача демократического социального государства на современном этапе развития состоит в создании условий для всесторонней реализации творческих способностей человека, поскольку культурное творчество выступает важным аспектом индивидуальной и социальной свободы[5].

2. Конституционная доктрина социального государства: pro и contra

Перечисленные конституционные права представляют собой установленные и юридически гарантированные основным законом притязания личности на общественные блага, необходимые для полноценной и всесторонней реализации человеческой свободы в социальной жизни. Мировой опыт свидетельствует, что производство и предоставление подобных благ не могут быть поставлены на чисто рыночную основу. Природа общественных благ и их характерные особенности (такие, в частности, как неделимость, неконкурентность в потреблении, невозможность исключения из числа потребителей так называемых «безбилетников») делает их производство заведомо убыточным и не представляющим интереса для коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, чья деятельность ориентирована на получение прибыли.

Этим агентам рынка обязанность производства общественных благ может быть принудительно навязана законом. Однако такой путь ведет лишь к существенному снижению качества производимых благ и предоставляемых потребителю услуг. Данное обстоятельство отмечалось рядом экономистов (в частности, Дж. Ст. Миллем, Дж. Ледьярдом, М. Блаугом, Л. И. Якобсоном и др.), предлагавших для преодоления «провалов рынка» признать естественную монополию в производстве общественных благ за государством[6]. Так возникла доктрина «государства всеобщего

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). С учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

[2] См. подробнее: *Фабрициус Ф.* Права человека и европейская политика: Политико-правовое положение трудящихся в Европейском союзе. М. : Изд. МГУ, 1996.

[3] См.: *Ивакина Д. С.* Понятие и система культурных прав и свобод человека и гражданина в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 146.

[4] Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16.11.2004 № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 10 закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», ч. 2 ст. 9 закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», п. 2 ст. 6 закона Республики Татарстан «Об образовании» и п. 6 ст. 3 закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4691.

[5] См.: *Четвернин В. А.* Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. М. : Изд. ИГП РАН, 1993. С. 3–11.

[6] См.: *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М. : Дело, 1996. С. 196; *Якобсон Л. И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М. : ГУ ВШЭ, 2000. С. 17–18; *Ледьярд Дж.* Несостоятельность (провалы) рынка. М. : Инфра-М, 2004. С. 501–508.

благосостояния», являвшаяся господствующей в экономической политике западных стран во второй половине минувшего столетия.

Наиболее полное выражение данная идея получила в принципе социального государства, закрепленном в том числе в п. 1 ст. 7 Конституции РФ, провозгласившим Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. К числу основных направлений деятельности социального государства основной закон относит охрану труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных мер социальной защиты населения[7].

Естественно, что указанные направления требуют наличия соответствующей экономической базы, в качестве которой выступает так называемый общественный сектор экономики. Не случайно многие теоретики видели в общественном секторе едва ли не монопольную сферу хозяйственной деятельности социального государства. Исходя из этого, принято было считать, что имущественным компонентом общественного сектора выступает публичная (государственная и муниципальная) собственность, пользующаяся признанием и защитой наравне с частной собственностью граждан и юридических лиц, а также государственные и муниципальные финансы, в первую очередь бюджетные средства.

Со временем, однако, обнаружились системные недостатки и противоречия «государства всеобщего благосостояния», испытывающего не меньшие провалы, чем стихия свободного рынка[8]. Обнаружилось, что государство в процессе производства и предоставления общественных благ сталкивается с острым дефицитом информации, являющейся в силу своей асимметричности[9] невосполнимым ресурсом в условиях централизации, присущей государственным структурам. Как следствие, проблемой становится низкое качество предоставляемых государством общественных благ. Кроме того, представление о том, что именно государство выступает основным, если не единственным, производителем общественных благ, порождает патерналистские представления о его роли и месте в общественной жизни, служащие едва ли не главным недостатком социального рыночного хозяйства, сводящим на нет достоинства данной концепции.

Стимулируя государственный патернализм, а также иждивенческие настроения широких слоев населения, доктрина социальной рыночной экономики идеологически обосновывает неограниченную экспансию государства и подавление частной инициативы под благовидными предлогами обеспечения «социальной справедливости», поддержки малоимущих и незащищенных членов общества и т. п. В свою очередь, государственное вмешательство в экономическую жизнь оказывает далеко идущее негативное воздействие и на частный сектор, создавая угрозу застоя и неэффективности в решении стоящих перед ним задач. Альтернативой подобной ситуации представляется максимально широкое внедрение в общественный сектор экономики *квазирыночных* структур, создаваемых путем привлечения частной собственности и частных производителей в данную сферу.

3. Некоммерческие организации как основной производитель общественных благ

Имеются основания утверждать, что на производство общественных благ должна быть направлена, в первую очередь, деятельность некоммерческих организаций (НКО), не имеющих извлечение прибыли основной целью и не распределяющих полученную прибыль между участниками (п. 1 ст. 50 ГК РФ)[10]. Вместе с тем, поскольку учредительные документы всех НКО, так или иначе, предполагают осуществление деятельности, направленной на извлечение прибыли, они могут быть участниками как рынка, так и разнообразных квазирынков, формируемых в общественном секторе экономики. В свою очередь, участие государства и органов местного самоуправления в общественном секторе в основном должно сводиться к финансированию расходов по-

---

[7] См.: *Умнова-Конюхова И. А.* Конституция Российской Федерации 1993 г.: оценка конституционного идеала и его реализация сквозь призму конституционного опыта // Lex russica. 2018. № 11. С. 27.

[8] См.: *Яковлева Е. Е.* Экономика общественного сектора в России и в мире // Известия ТРТУ. 2006. № 17 (72). С. 118.

[9] См.: *Arrow K. J.* Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care // The American Economic Review. 1963. Vol. 53. № 5. P. 941–973.

[10] Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1. Утв. федеральным законом от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 43.

требителей общественных благ, самостоятельно и на конкурентной основе выбирающих их частных производителей[11].

Важно подчеркнуть, что расходы из государственного и муниципальных бюджетов не являются единственным источником финансирования потребления общественных благ. Значительную долю финансов, аккумулируемых общественным сектором, составляют частные средства, включая средства самих потребителей, что позволяет повысить заинтересованность последних в качестве предоставляемых благ. Подобная система, делающая основной упор на конкуренцию частных производителей общественных благ, представляется более эффективной, чем их производство непосредственно государством или государственное финансирование ограниченного числа производителей-олигополистов[12]. Как отмечают исследователи, «частная собственность в условиях конкуренции стимулирует более эффективное использование ресурсов и в большей степени отвечает запросам потребителей, нежели государственная собственность»[13].

Широко известен британский опыт формирования квазирыночных структур в общественном секторе экономики. Отличительной чертой британской модели организации общественного сектора является использование ваучеров, т. е. особого рода ценных бумаг, дающих их обладателям право требовать предоставления соответствующей доли общественных благ. Ваучеры были призваны способствовать решению проблем, проистекающих из самой природы общественных благ, обеспечивая тем самым адресность их предоставления потребителям[14]. Итогом стало формирование в Великобритании в 1980–1990-х гг. хорошо зарекомендовавших себя на практике квазирынков для самого широкого спектра общественных благ и услуг, прежде всего, в сфере образования, здравоохранения, коммунального хозяйства и т. п.

Для сравнения отметим, что в нашей стране квазирыночные механизмы в общественном секторе экономики формируются замедленными темпами, далеко не одинаковыми в различных его сегментах. Одним из активно развивающихся квазирынков является жилищно-коммунальное хозяйство, где уже к началу нынешнего десятилетия свыше 50% жилищного фонда обслуживалось управляющими компаниями, а в некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Московской области) этот показатель составил 80%[15]. В то же время функционирование управляющих компаний ЖКХ сопряжено с рядом системных трудностей, пути преодоления которых до конца не намечены.

Этот опыт, успешно применявшийся не только в Великобритании, но и в иных странах, позволил некоторым теоретикам выступить с предложением пойти еще дальше, распространив рыночные или квазирыночные принципы на производство любых общественных благ, включая и те, которые традиционно относились к сфере ответственности государства, его органов и должностных лиц (например, охрана правопорядка, правосудие, борьба с преступностью и т. п.). Бесспорно, подобные рекомендации выглядят вполне утопичными и плохо реализуемыми на практике. Их главным недостатком представляется наивная уверенность в возможности решить исключительно экономическими средствами проблемы, требующие комплексного решения. В частности, кажется очевидным, что полицейский произвол и насилие преодолеваются не приватизацией полиции, а формированием механизмов демократии, включающих в себя и гражданский контроль за деятельностью правоохранительных органов, т. е. за качеством производимых ими общественных благ.

Вместе с тем данная концепция содержит в себе рациональное зерно. А именно в корне ошибочно видеть в государстве основного производителя и поставщика общественных благ, за исключением тех, которые, подобно правосудию или борьбе с преступностью, не могут предоставляться частным образом (хотя и участие в этом частных лиц полностью нельзя исключать). Более верным кажется иной подход к общественному сектору экономики, видящий в нем сложное переплетение рыночных и квазирыночных механизмов. Согласно данному подходу, предоставление многих общественных благ (примером чему служат возмездные образовательные или медицинские услуги) может быть коммерциализовано в целях повышения их качества.

Производство же тех благ, которые в силу их неимущественного характера не могут предоставляться потребителю исключительно на рыночной основе, должно осуществляться квазирыночными

---

[11] См.: *Le Grand J., Bartlett P.* Quasi-markets and Social Policy. London : Macmillan Press, 1993.

[12] См.: *Burchardt T., Hills J., Propper C.* Private Welfare and Public Police. New York : J. Rowntree Foundation, 1999. P. 14.

[13] *Андрущак Г. В.* Квазирынки в экономике общественного сектора // Экономика образования. 2008. № 3. С. 214.

[14] См.: *Klein R.* Privatization and the Welfare State // Lloyd Bank Review. 1984. Jan. P. 12–29.

[15] См.: *Кицай Ю. А.* Роль управляющих компаний в жилищно-коммунальном хозяйстве: зарубежный и отечественный опыт // Теория и практика общественного развития. 2012. № 1. С. 162.

структурами, основными участниками которых выступают НКО, основанные на частной собственности, что позволит минимизировать участие государства в общественном секторе. Речь идет, следовательно, о децентрализации процессов принятия решений и о передаче основной ответственности за производство общественных благ НКО. Последние, будучи независимыми субъектами, основанными на частной собственности, не встроены в систему иерархических связей, а потому свободны в выборе оптимальных стратегий производства общественных благ. То есть возникают условия не только для повышения качества предоставляемых общественных благ, но и для выработки оптимальных принципов взаимодействия государства и частных производителей этих благ в общественном секторе экономики.

4. Право граждан на объединение и его юридические гарантии

В свете вышеизложенного возникает важная практическая задача обеспечения и защиты права граждан на объединение, предусмотренного ст. 30 Конституции Российской Федерации. Право на объединение выступает конституционной основой создания и деятельности НКО, базирующихся на участии в них граждан и организаций (таких как общественные объединения, ассоциации, потребительские кооперативы, товарищества собственников недвижимости, в том числе товарищества собственников жилья и т. п.)[16]. Представляется, что всесторонняя реализация данного права физическими и юридическими лицами не только станет важным стимулом для развития структур гражданского общества в нашей стране, но и позволит стимулировать производство общественных благ частными субъектами.

Как уже было отмечено, обеспечение права граждан на объединение требует комплексного подхода, направленного на создание системы гарантий, включающей в себя социально-экономические, политические, законодательные и иные гарантии[17]. Между тем приходится констатировать, что в Российской Федерации эта система до конца не оформилась, что тормозит деятельность НКО по предоставлению общественных благ и одновременно препятствует развитию общественного сектора экономики, основанного на гражданской инициативе. Среди различных причин следует выделить ограниченность источников финансирования деятельности некоммерческих организаций, наличие законодательных противоречий и пробелов, недостаточную эффективность судебных гарантий.

Не последнюю роль играет также отсутствие ясных представлений о юридической природе НКО, равно как и о целях и задачах их деятельности. Так, нельзя согласиться с распространенными утверждениями (основанными на буквальном толковании п. 2 ст. 2 федерального закона «О некоммерческих организациях»)[18], в соответствии с которыми последние должны быть полностью лишены права осуществлять иную деятельность, помимо направленной на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, на удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиту прав, законных интересов граждан и организаций, разрешение споров и конфликтов, оказание юридической помощи, а также иных целей, связанных с производством общественных благ. Речь идет, таким образом, о практически полном запрете на осуществление НКО приносящей доход деятельности под тем предлогом, что содержание такой деятельности «осталось законодательно неопределенным, что, безусловно, создает возможности для разного рода злоупотреблений»[19].

Между тем следует понимать, что осуществление приносящей доход (коммерческой) деятельности для НКО выступает не самоцелью, но способствует достижению основных целей их деятельности. Будучи лишенными важного источника дохода, НКО утратят свою финансово-экономическую самостоятельность, что приведет к усилению их зависимости от государства, и без того немалой. Вот почему трудно признать правоту тех юристов, кто, стремясь к догматической чистоте понятий, полагает, что получение дохода не может входить в число направлений деятельности НКО в силу некоммерческого характера последней. Собственно, не содержание деятельности, но лишь градация ее основных целей, на наш взгляд, позволяет отличать коммерческие организации от некоммерческих, в том числе на уровне законодательного регулирования.

---

[16] См.: *Лысенко В. В.* Право на объединение в общественные объединения и некоммерческие организации // Государство и право. 2011. № 6. С. 92–95.

[17] См. подробнее: *Агишев Р. А.* Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 3 (37). С. 41–42.

[18] О некоммерческих организациях : федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ. В ред. федерального закона от 29.07.2018 № 260-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2018. № 31. Ст. 4849.

[19] *Лысенко В. В.* Указ. соч. С. 93.

Сказанным определяется и еще одно направление совершенствования правового положения НКО, на котором приходится остановиться лишь бегло. Речь идет о наделении некоммерческих организаций, осуществляющих производство и предоставление общественных благ, общей правоспособностью. Как известно, в соответствии с п. 1 ст. 49 ГК РФ правоспособность НКО является специальной. Они могут иметь лишь такие субъективные права и обязанности, которые соответствуют основным целям деятельности, предусмотренным учредительными документами. В этом состоит отличие НКО от коммерческих организаций, обладающих общей правоспособностью и могущих иметь любые права и обязанности, не запрещенные законом.

Данное ограничение пределов свободы деятельности НКО получило развитие в судебной практике. Так, определением Конституционного суда РФ от 19 февраля 1996 г. №5-О установлено, что пределы деятельности НКО устанавливаются не только учредительными документами, но и сформулированной в п. 2 ст. 15 Конституции РФ обязанностью соблюдать законы[20]. Тем самым было установлено «каучуковое положение», поскольку обязанность соблюдения Конституции РФ и российских законов имеет всеобщий характер, распространяясь не только на граждан и организации, но и на государство, а также иные публично-правовые образования. Поэтому акцентирование данной обязанности применительно к НКО, на наш взгляд, может способствовать лишь введению режима императивного регулирования их деятельности в правоприменительной и судебной практике. Во избежание подобной ситуации представляется целесообразным законодательно закрепить норму, в соответствии с которой НКО, основная цель деятельности которых связана с производством и потреблением общественных благ, в том числе потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), благотворительные и иные фонды, автономные некоммерческие организации и т. п. могут обладать любыми правами и обязанностями, не запрещенными действующим законодательством, включая, разумеется, и обязанность, предусмотренную п. 2 ст. 15 Конституции РФ.

Представляется, что особую роль в системе гарантий права граждан на объединение играет его судебная защита на всех уровнях. Очевидно, что нарушения данного права, требующие судебного вмешательства, имеют многообразный характер. К числу таких нарушений относятся не только неправомерные действия частных физических и юридических лиц (например, запрещенная ст. 10 ГК РФ шикана — осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с заведомо противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав), но также, и в первую очередь, произвол органов публичной власти.

Не секрет, что в настоящее время чрезвычайно распространенными являются действия государства, его органов и должностных лиц, направленные на воспрепятствование реализации права граждан на объединение. Речь, в частности, идет о необоснованных отказах в государственной регистрации НКО, становящихся возможными в ситуации, когда сама эта процедура на законодательном уровне излишне усложнена в сравнении с государственной регистрацией коммерческих организаций. Это создает предпосылки для произвольного усмотрения компетентных органов в вопросе об отказе НКО в регистрации. В данной связи представляется вполне здравыми и обоснованными предложения ряда юристов упростить процедуру государственной регистрации НКО, распространив на последние (с учетом, разумеется, специфики их деятельности) общие нормативные положения о государственной регистрации коммерческих организаций.

Тем не менее создание законодательных гарантий права на объединение, равно как и условий, стимулирующих деятельность НКО по производству общественных благ, является необходимым, но далеко не достаточным требованием. Важно уже сейчас стремиться к формированию устойчивой судебной практики, препятствующей необоснованным отказам в государственной регистрации НКО, а также отказам в регистрации на основаниях, не применяемых в отношении коммерческих организаций. Иными словами, судебные органы должны способствовать выработке единой процедуры государственной регистрации для всех организаций, как коммерческих, так и некоммерческих. Более того, гарантией права на объединение, реализуемой в деятельности судебной власти, стало бы установление режима наибольшего благоприятствования при государственной регистрации тех НКО, основной целью деятельности которых является производство и предоставление общественных благ.

---

[20] Определение Конституционного суда РФ от 19 февраля 1996 г. №5-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы независимого территориального профсоюза работников различных форм собственности «Урал» как несоответствующей требованиям федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Также в соответствии с положениями ст. 11 и 12 ГК РФ судебная защита является основным средством обеспечения имущественной самостоятельности НКО. Именно судам принадлежит ведущая роль в защите права собственности данной категории субъектов, в том числе в случаях его принудительного прекращения по основаниям, предусмотренным законом. К числу подобных оснований относятся, например, обращение взыскания на имущество по обязательствам собственника (ст. 237 ГК), прекращение права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать (ст. 238 ГК), отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится (ст. 239 ГК), отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 239.2 ГК) и др.

Очевидно, что во всех перечисленных случаях произвольные действия со стороны государства, его органов и должностных лиц не только подрывают стабильность имущественных отношений, но и крайне негативно отражаются на реализации права на объединение, способствуя снижению качества общественных благ, производимых НКО. Представляется, что создание эффективных средств судебной защиты позволит преодолеть негативные тенденции, складывающиеся в данной сфере. В перспективе целью, на достижение которой должны быть направлены законодательство, судебная практика, а также усилия научного юридического сообщества и иных представителей гражданского общества, является формирование механизма ответственности государства и иных публично-правовых образований перед частными лицами, в том числе перед некоммерческими организациями.

Таким образом, судебная защита НКО от незаконных или иных недобросовестных действий со стороны государства и органов местного самоуправления, как ничто иное, будет способствовать обеспечению реализации конституционного права на объединение и, как следствие, развитию институтов гражданского общества, а также совершенствованию структур общественного сектора экономики.

Литература

1. *Агишев Р. А.* Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 3 (37). С. 37–46.
2. *Андрущак Г. В.* Квазирынки в экономике общественного сектора // Экономика образования. 2008. № 3. С. 214–225.
3. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М. : Дело, 1996.
4. *Ивакина Д. С.* Понятие и система культурных прав и свобод человека и гражданина в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 145–148.
5. *Кельзен Г.* Чистое учение о праве. Изд. 2-е. СПб. : ИД «Алеф-пресс», 2015.
6. *Кицай Ю. А.* Роль управляющих компаний в жилищно-коммунальном хозяйстве: зарубежный и отечественный опыт // Теория и практика общественного развития. 2012. № 1. С. 162–164.
7. *Ледьярд Дж.* Несостоятельность (провалы) рынка. М. : Инфра-М, 2004.
8. *Лысенко В. В.* Право на объединение в общественные объединения и некоммерческие организации // Государство и право. 2011. № 6. С. 92–95.
9. *Умнова-Конюхова И. А.* Конституция Российской Федерации 1993 г.: оценка конституционного идеала и его реализация сквозь призму конституционного опыта // Lex russica. 2018. № 11. С. 23–39.
10. *Фабрициус Ф.* Права человека и европейская политика: Политико-правовое положение трудящихся в Европейском союзе. М. : Изд. МГУ, 1996.
11. *Четвернин В. А.* Демократическое конституционное государство: Введение в теорию. М. : Изд. ИГП РАН, 1993.
12. *Якобсон Л. И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М. : ГУ ВШЭ, 2000.
13. *Яковлева Е. Е.* Экономика общественного сектора в России и в мире // Известия ТРТУ. 2006. № 17 (72). С. 117–125.
14. *Arrow K. J.* Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care // The American Economic Review. 1963. Vol. 53. № 5. P. 941–973.
15. *Burchardt T., Hills J., Propper C.* Private Welfare and Public Police. New York : J. Rowntree Foundation, 1999.
16. *Klein R.* Privatization and the Welfare State // Lloyd Bank Review. 1984. Jan. P. 12–29.
17. *Le Grand J., Bartlett P.* Quasi-markets and Social Policy. London : Macmillan Press, 1993.

References

1. *Agishev R. A.* Constitutional Base and Guarantees of Human and Citizen Rights to Association in the Russian Federation // Leningrad Law Journal [Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal]. 2014. № 3 (37). P. 37–46. (In rus)
2. *Andrushchak G. V.* Quasi-markets in the Economy of the Public Sector [Kvazirynki v ekonomike obshchestvennogo sektora] // Economics of Education [Ekonomika obrazovaniya]. 2008. № 3. P. 214–225. (In rus)

3. *Blaug M.* Economic Thought in Retrospect [Ekonomicheskaya mysl' v retrospektive]. M., 1996. (In rus)
4. *Ivakina D. S.* The Concept and System of Human and Civil Cultural Rights and Freedoms in Russia // Constitutional and Municipal Law. 2018. № 9. P. 145–148. (In rus)
5. *Kelsen H.* Pure Theory of Law. 2nd editon. Transl. from German by Mikhail Antonov and Sergey Loesov. St. Petersburg : Alef Press Publishing House, 2014. 542 p. (In rus)
6. *Kitsay J. A.* Role of Management Companies in Housing and Communal Services: Foreign and Domestic Experience // Theory and Practice of Social Development. 2012. № 1. P. 162–164. (In rus)
7. *Ledyard J.* Failures of the Market [Nesostoyatel'nost' (provaly) rynka]. M. : Infra-M, 2004.
8. Lysenko V. V. Law on Union into the Public Associations and Noncommercial Organizations // State and Law. 2011. № 6. P. 92–95. (In rus)
9. *Umnova-Konyukhova I. A.* The 1993 Constitution of The Russian Federation: The Constitutional Ideal Evaluation and its Implementation in Light of International Experience // Lex russica (Russian Law) [Lex russica (Russkiy zakon)]. 2018. № 11. P. 23–39. (In rus)
10. *Fabricius F.* Human Rights and European Politics: Political and Legal Situation of Workers in the European Union. M. : Ed. MSU [MGU], 1996. (Translation from English)
11. *Chetvernin V. A.* Democratic Constitutional State: Introduction to Theory [Demokraticheskoye konstitutsionnoye gosudarstvo: Vvedeniye v teoriyu]. M. : Ed. ISL RAS [IGP RAN], 1993. (In rus)
12. *Jacobson L. I.* The Public Sector of the Economy: Economic Theory and Politics [Gosudarstvennyy sektor ekonomiki: ekonomicheskaya teoriya i politika.]. M.: SU HSE [GU VShE], 2000. (In rus)
13. *Yakovleva E. E.* Economics of the Public Sector in Russia and in the World [Ekonomika obshchestvennogo sektora v Rossii i v mire] // News TRTU [Izvestiya TRTU]. 2006. № 17 (72). P. 117–125. (In rus.)
14. *Arrow K. J.* Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care // The American Economic Review. 1963. Vol. 53. № 5. P. 941–973.
15. *Burchardt T., Hills J., Propper C.* Private Welfare and Public Police. New York : J. Rowntree Foundation, 1999.
16. *Klein R.* Privatization and the Welfare State // Lloyd Bank Review. 1984. Jan. P. 12–29.
17. *Le Grand J., Bartlett P.* Quasi-markets and Social Policy. London : Macmillan Press, 1993.

Совершенствование конституционного законодательства Российской Федерации в целях устойчивого развития

Кириленко Виктор Петрович

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; v.vvaas@yandex.ru

Алексеев Георгий Валерьевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; deltafox1@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Совершенствование конституционного законодательства на национальном уровне невозможно без учета тех прогрессивных трансформаций в международной системе, которые предопределяют прогресс в решении политических проблем современности. Демократия как безальтернативный политический режим и правовое государство как принцип социальной организации гарантируют легитимность решений публичной власти государства до тех пор, пока уровень правовой культуры народа позволяет оставаться в рамках правового поля, актуализируя толкование формальных предписаний основного закона. Исторический контекст модернизации правовых основ государственного устройства оказывает влияние на правосознание только в той степени, в какой изменения в законе порождают прогрессивные практики защиты фундаментальных прав и свобод человека. Многие амбициозные политические проекты и актуальные реформы не получили должного развития в силу того, что практические результаты модернизации конституционного строя решительно противоречили той картине социальной справедливости, что составляла идеологическую основу гуманитарной политики. Сохранение правовых традиций при актуализации толкования положений конституционных актов в практике конституционного правосудия может способствовать достижению целей устойчивого развития в значительно большей мере, чем те изменения в тексте конституционных актов, что несут в себе риски политической нестабильности и нарушения прав человека.

Ключевые слова: конституция, изменения, легитимность, принципы, права человека, демократия

Constitutional Legislation Developments in the Russian Federation for Sustainable Development Goals

Viktor P. Kirilenko

Doctor of Sciences, Professor, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Sankt Petersburg, Russian Federation; v.vvaas@yandex.ru

Georgy V. Alekseev

PhD in Jurisprudence, Associate Professor, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Sankt Petersburg, Russian Federation; deltafox1@yandex.ru

ABSTRACT

The improvement of constitutional legislation at the national level is impossible without taking into account the progressive transformations in the international system that predetermine progress in solving the political problems of our time. Democracy as a non-alternative political regime and the rule of law as the principle of social organization guarantee the legitimacy of decisions of the public authority of the state as long as the level of legal culture of the people allows you to remain within the legal framework, updating the interpretation of formal requirements of the constitutional law. The historical context of the modernization of the legal foundations of the state system affects legal awareness only to the extent that changes in the law give rise to progressive practices of human rights protection. Many ambitious political projects and current reforms have not been properly developed due to the fact that the practical results of the modernization of the constitutional system strongly contradicted the picture of social justice that formed the ideological basis for the humanitarian policy. Preserving legal traditions while updating the interpretation of the provisions of constitutional acts in the practice of constitutional justice can contribute to the achievement of sustainable development goals to a much greater extent than those changes in the text of constitutional acts that carry the risks of political instability and violation of human rights.

Keywords: constitution, changes, legitimacy, principles, human rights, democracy

Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 25 сентября

2015 г.[1] утвердила цели в области устойчивого развития (п. 59). С тех пор особое внимание мирового сообщества уделяется искоренению бедности, недопущению дискриминации и защите окружающей природной среды. Согласно целям устойчивого развития первоочередной задачей Организации Объединенных Наций является ликвидация нищеты и голода (цели 1 и 2 соответственно). Политические лидеры мирового сообщества декларируют свою решимость «создать условия для устойчивого, всеохватного и поступательного экономического роста, всеобщего процветания и достойной работы для всех с учетом разных уровней национального развития и возможностей» (п. 3), и органы законодательной власти Российской Федерации подтверждают свою приверженность целям устойчивого развития[2]. Общепризнано, что нищета, сопутствующий крайней бедности голод и дискриминация (в том числе экономическая) препятствуют реализации фундаментальных прав и свобод человека и отрицательно сказываются на качестве демократии[3].

Исторический опыт демонстрирует особое влияние государственного права на представления о социальной справедливости. Так, например, Великая хартия вольностей 1215 г. позволяет «убедиться в общепризнанном положении, что право формирует и учит общество»[4]. Великая хартия вольностей появляется «в результате сопротивления произволу со стороны монарха, как попытка поставить короля в определенные правовые рамки... Впоследствии положения Великой хартии оказали большое влияние на *развитие* (курсив наш — В. К., Г. А.) таких прав человека, как право на жизнь и право на свободу, а также многих процессуальных гарантий, которые, в свою очередь, сыграли важную роль в формировании концепции верховенства права»[5]. В контексте современных гуманитарных проблем, отраженных в основополагающих документах Организации Объединенных Наций, совершенствование российского конституционного законодательства необходимо осуществлять с учетом прогрессивного зарубежного опыта в решении проблем бедности и экономической дискриминации, которые сохраняются в российском обществе.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440) в своей основе посвящена экологическому аспекту структурных преобразований в экономике и лишь в некоторой степени отражает современное понимание проблемы устойчивого развития. Бесперспективными представляются попытки решить острые социальные проблемы в отрыве фундаментальных основ участия граждан в управлении государством. Менять основной закон страны можно и даже необходимо в тех случаях, когда социальный прогресс требует нормативной трансформации, однако мировой опыт показал, что практика внесения изменений в конституционные акты не всегда отражает реальные интересы народа. Так, например, восемнадцатая поправка к Конституции США была принята 18 декабря 1917 г. (вступила в силу 16 января 1919 г. См. Dillon v. Gloss, 256 U.S. 368, 376 (1921)) под влиянием активистов антиалкогольного движения, однако жизнь показала несостоятельность такого регулирования, и двадцать первая поправка к Конституции США, принятая 20 февраля 1933 г., отменила сухой закон. Изменение конституции развитого демократического государства всегда продиктовано стремлением политического класса проявить заботу о народе, указав те идеалы справедливости, которые предопределят социальный прогресс, однако такие усилия иногда бывают тщетными и неудачными. Успех в совершенствовании конституционного законодательства, как нам представляется, основан на понимании того исторического опыта, который привел к конституированию конкретных правовых реалий. Недооценка политических рисков и невнимание к праксиологическим аспектам конституционного законодательства способны повлечь юридические ошибки, препятствующие устойчивому развитию.

Конституционный правопорядок в России развивается под влиянием трансформации традиционных европейских институтов, таких как Европейский суд по правам человека, чья деятельность нацелена на защиту комплекса гуманитарных ценностей при создании общей политики государств — членов Совета Европы[6]. Политизация международного права оказывает непосредственное влияние

---

[1] A/RES/70/1. [Электронный ресурс]. URL: https://undocs.org/A/RES/70/1 (дата обращения: 06.01.2020).

[2] Об итогах парламентских слушаний «Повестки дня ООН в области развития на период после 2015 года» — практические аспекты реализации : постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 2 марта 2016 г. № 95-СФ.

[3] *O'Cinneide C.* Democracy, Rights and the Constitution — New Directions in the Human Rights Era // Current Legal Problems, Vol. 57, Iss. 1, 2004. P. 175–211.

[4] *Хатунов С. Ю.* Великая хартия вольностей и Трактат Генри Брактона «О законах и обычаях Англии» // Lex russica (Русский закон). 2012. Т. 71. № 1. С. 26.

[5] *Темирбеков Ж. Р.* Великая хартия вольностей — концептуальный предшественник концепции верховенства права в Средневековье // Право и государство. 2015. № 2 (67). С. 89–92.

[6] *Çalı B.* International Human Rights Law: One Purpose or Many? Reflections on Macklem's The Sovereignty of Human Rights // Jerusalem Review of Legal Studies, Vol. 15, Iss. 1, June 2017. P. 77–88.

на исполнение решений Европейского суда по правам человека. В сложной внешнеполитической обстановке «существенным фактором нестабильности и неопределенности становится подрыв традиционного международного порядка, включая геополитическую напряженность и отказ от международной координации»[7]. На тревожном фоне международной повестки дня в Российской Федерации сохраняется непростая экономическая обстановка: «Реальные располагаемые доходы населения продолжают снижаться уже пятый год подряд. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума остается на уровне, близком к 20 млн чел.»[8]. В этих условиях с разных сторон звучат призывы изменить Конституцию Российской Федерации 1993 г. с тем, чтобы обеспечить большую стабильность и справедливость социально-политического поля страны.

В центре российского механизма конституционно-правовой защиты прав человека находится политическая фигура Президента Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации 1993 г. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В своей речи, посвященной двадцатилетию Конституции Российской Федерации 1993 г., Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что «жесткая и твердая позиция Конституционного суда по отстаиванию конституционных основ нашего государства является опорой России, потому что размывание, расшатывание основного закона означает предтечу к размыванию и расшатыванию самого государства... нужно бережно относиться к основному закону»[9].

Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володин в своей статье «Живая конституция развития», отмечая, что «речь не идет об изменении и пересмотре базовых положений конституции», предложил, «чтобы Государственная Дума как минимум участвовала в консультациях при назначении членов правительства», и такая процедура действительно требует «внесения изменений в конституцию»[10]. Вокруг проблемы модернизации Конституции Российской Федерации 1993 г. идет активная дискуссия. По справедливому мнению С. А. Зенкина, «в условиях существующих политических реалий... жесткость правовых конструкций реформирования конституции является номинальной»[11], так как совершенно определенные политические силы имеют конституционное большинство в Федеральном Собрании Российской Федерации. Некоторые ученые ошибочно полагают, что «существует серьезная проблема легитимности действующей конституции»[12], а другие обоснованно анализируют «некоторые тенденции» совершенствования основного закона Российской Федерации[13]. Представляется, что перед нами стоит важнейшая задача по сохранению традиционной легитимности Конституции Российской Федерации 1993 г. путем модернизации эффективных практик ее толкования и применения в целях прогрессивной гуманизации административных практик.

Конституция Российской Федерации 1993 г. — знаковый исторический документ, ознаменовавший окончательный переход России к демократической форме правления и правовому государству. После распада СССР Российская Федерация должна была заново строить собственную государственность, так как романтические ожидания от политических преобразований быстро сменялись мрачными экономическими и политическими постсоветскими реалиями 90-х гг. XX в. Решение задачи по созданию основного закона, отвечавшего вызовам того времени, потребовало мобилизации почти всех существовавших на тот момент интеллектуальных и административных ресурсов страны.

В Российской Федерации с 1990 г. по 1993 г. работала Конституционная комиссия — постоянно действующий орган Съезда народных депутатов Российской Федерации по подготовке проекта новой Конституции России. Однако по ряду политических причин эти усилия не привели к разработке текста основного закона, отвечающего всем интересам российского общества. Рабочая

---

[7] *Мау В. А., Абрамов А. Е., Апевалова Е. А.* и др. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Москва, 2019. Т. 40. С. 20.

[8] Там же. С. 26.

[9] *Путин В. В.* Конституция должна быть стабильна [Электронный ресурс]. URL: https://tass.ru/politika/828204 (дата обращения: 06.01.2020).

[10] *Володин В. В.* Живая конституция развития // Парламентская газета. 17.07.2019 [Электронный ресурс] URL: https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html (дата обращения: 05.01.2020).

[11] *Зенкин С. А.* Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex russica (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 40–62. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.040-062. С. 54.

[12] *Бондарев А. В.* О необходимости изменения российской конституции // Молодой ученый. 2019. № 21. С. 319–321. [Электронный ресурс] URL https://moluch.ru/archive/259/59683/ (дата обращения: 28.11.2019).

[13] *Овсепян Ж. И.* Изменения в Конституцию РФ: некоторые тенденции // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 79–83.

комиссия по доработке проекта Конституции Российской Федерации была образована Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации». В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 июня 1993 г. № 840 «О порядке работы Конституционного совещания» с 5 по 16 июня 1993 г. были проведены пленарные заседания Конституционного совещания в Мраморном зале Кремля, было инициировано широкое общественное обсуждение конституционных проектов. В ходе заседаний групп представителей, рабочей комиссии и экспертных групп Конституционного совещания было принято решение разработать текст конституции, отвечающий всем требованиям правового государства. Приступили к работе Общественная и Государственная палаты Конституционного совещания, а также Комиссия конституционного арбитража.

В Конституционном совещании участвовало более 800 делегатов. В его составе работали наиболее авторитетные российские юристы, авторами конституционных проектов были С. С. Алексеев и С. М. Шахрай, над основным законом работал и первый мэр города Санкт-Петербурга А. А. Собчак. Он потом писал: «Наибольшие возражения в проекте Конституционной комиссии вызывает преемственность и взаимосвязь с прежними советскими конституциями как в структуре проекта, так и в изложении материала. Один из самых существенных недостатков — это расширение предмета конституционного ведения. Конституция — основной закон государства. В проекте же она провозглашается основным законом государства и общества. Мы не в ранге Господа Бога, общество жило, живет и будет жить по своим собственным законам, которые не сродни юридическим, а лишь имеют юридический характер»[14].

В результате работы Конституционного совещания новый, готовый к опубликованию, единый проект Конституции России был разработан только к 8 ноября 1993 г. Достаточно вспомнить события сентября — октября 1993 г. в Москве, связанные с прекращением работы Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, чтобы понять, в какой политической обстановке шла работа над текстом конституции. Однако, несмотря на все политические трудности, основной закон был принят по итогам всенародного голосования, прошедшего 12 декабря 1993 г. Тогда в 1993 г. проект конституции поддержало более 58% принявших участие в голосовании, около 33 млн граждан России. Легитимность документа не может вызывать сомнений, и это стало главным итогом работы Конституционного совещания. Вместе с тем последующие изменения в тексте основного закона могут поставить под сомнение легитимность новой редакции документа. Принятие поправок к конституции всегда сопряжено с политическими рисками. При условии что новые положения основного закона отражают представления о справедливости и соответствуют международному праву[15], остается проблема соотношения авторитета первоначального текста и более поздних поправок, так как очевидно, что порядок принятия конституционного акта существенно отличается от процедуры внесения изменений в текст документа.

В ходе работы над проектом конституции были созданы нормативные конструкции и система публичных институтов, отвечающая за их реализацию. Судья в отставке Конституционного суда Российской Федерации Б. С. Эбзеев отмечает, что рабочая группа по окончательной доработке проекта новой конституции внесла решающий вклад в создание текста конституции[16]. Руководил рабочей группой С. А. Филатов, который в своей статье «Живет ли Россия по конституции?» спустя 15 лет подвел итог работы Конституционного совещания с учетом определенного исторического опыта, отметив, что: «На основе конституции страна сумела пройти сложнейший период масштабных, воистину революционных трансформаций. Сумела пройти и не ввергнуться в хаос нескончаемых конфликтов регионов, властей, идеологий. Пройти и не обрушить общество, не потерять государственность. В конституции мы получили тот правовой фундамент, который обеспечил политическую, экономическую, социальную целостность России»[17]. Конституционное совещание разработало действенный механизм государственно-правового регулирования, однако потребовалась длительная законодательная работа по принятию федеральных конституционных законов для того, чтобы реализовать потенциал основного закона в полной мере.

Работа Конституционного суда Российской Федерации оказала значительное воздействие на понимание и применение положений конституции. Возглавлявший Конституционный суд с 1997

---

[14] *Собчак А. А.* Россия без деспотии и деспотов [Электронный ресурс]. URL: http://sobchak.org/site/112.html (дата обращения: 05.01.2020).

[15] *Tasioulas J.* Human Rights, Legitimacy, and International Law // The American Journal of Jurisprudence, Vol. 58, Iss. 1, June 2013. P. 1–25.

[16] *Эбзеев Б. С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М. : Проспект, 2013. 336 с.

[17] *Филатов С. А.* Живет ли Россия по конституции? // Знамя. № 11. 2008. С. 115–121.

по 2003 гг. профессор М. В. Баглай точно сформулировал те принципы работы, которые позволяют успешно сохранять конституционный правопорядок в России: «Конституционный суд вне политики — это известно. В том смысле, что судьи Конституционного суда не занимаются политической деятельностью. Никто не входит в политические партии, и ... никаких политических дискуссий, политических подходов, соображений целесообразности в нашей работе нет. Только правовые критерии»[18]. Авторитет Конституционного суда Российской Федерации, его право на официальное толкование конституции предопределяет необходимость непосредственного участия судей Конституционного суда Российской Федерации в процессе модернизации конституционного законодательства и его применении в целях защиты прав и свобод человека, а также противодействия угрозам устойчивому развитию. В условиях модернизации российской демократии необходима активность лидеров профессионального юридического сообщества в вопросах совершенствования конституционного законодательства, ввиду того, что устойчивое развитие Российской Федерации, как ведущей мировой державы — постоянного члена Совета Безопасности ООН, во многом зависит от рациональности законодательных решений.

Конституция Российской Федерации 1993 г., как живой документ прямого действия, постепенно изменялась. Разработана система внесения изменений в конституцию посредством особых федеральных законов о поправке к Конституции Российской Федерации. Так, например, закон от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» увеличил срок полномочий президента до шести лет, а Государственной Думы до пяти лет; закон от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» обязал Правительство Российской Федерации представлять Государственной Думе отчеты о результатах его деятельности. На основании закона от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» произошли известные изменения в судебной системе; закон от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» определил полномочия Президента Российской Федерации по участию в формировании верхней палаты парламента.

За четверть века стала очевидна необходимость дальнейшего реформирования конституционных механизмов регулирования функционирования государственного аппарата. В октябре 2018 г. Председатель Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькин в своей статье «Буква и дух Конституции» отметил, что «у нашей конституции есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры»[19]. Однако действительно важно учиться «полноценно жить по конституции», так как «без решения этой генеральной задачи Россия не сможет обрести свое новое высокое и прочное место во все более сложном и далеко не благостном глобальном мире»[20].

Следует признать, что без решительных и своевременных изменений в Конституции Российской Федерации 1993 г. невозможно было обеспечить воссоединение России с Крымом, защитить права русских людей, проживающих на территории полуострова. Конституция является неотъемлемым элементом системы национальной безопасности, которая гарантирует правовой ответ в отношении любых нелегитимных политических решений.

Прогресс в вопросе защиты прав человека стал одним из самых значимых достижений реализаций положений Конституции Российской Федерации 1993 г. На основе конституционных норм были выстроены изначально непростые отношения между Российской Федерацией и Советом Европы. По обоснованному мнению профессора С. М. Шахрая, «положение о верховенстве конституции прямо и четко сформулировано в самом основном законе... было закреплено подчиненное положение норм международных договоров перед самой конституцией и федеральными конституционными законами»[21]. Вместе с тем очевидно, что «полноценная имплементация конституционных принципов в жизнь нуждается не только в соблюдении формальных процедур, но и в наличии у политических элит и государственных служащих должной политической и правовой

---

[18] Интернет-конференция Председателя Конституционного суда Российской Федерации М. В. Баглая «К 10-летию Конституции Российской Федерации: защита конституционных прав и свобод граждан». 29 января 2003 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.garweb.ru/conf/ks/20030129/ (дата обращения: 06.01.2020).

[19] *Зорькин В. Д.* Буква и дух конституции // Российская газета. 09.10.2018 № 226 (7689).

[20] Там же.

[21] *Шахрай С. М.* Изменять конституцию — все равно что рушить фундамент // РИА Новости. 14.08.2015. [Электронный ресурс] URL: https://ria.ru/20150814/1183677399.html (дата обращения: 05.01.2020).

культуры, уважения к верховенству закона, единства в понимании идей основного закона»[22]. Безусловно справедлив тезис С. М. Шахрая об инициативах, направленных на изменение Конституции Российской Федерации, которые «были и остаются не юридическими, но политическими, поскольку действующий основной закон по-прежнему обладает значительным потенциалом. В конституционных нормах нет прямых запретов для политического творчества, а потому для легализации большинства новелл нашей общественно-политической жизни достаточно консенсуса элит»[23]. При этом принципиальную роль в построении современного правового государства играют те ценности, вокруг которых наблюдается консенсус политического класса с другими элитами.

Существенное влияние на конституционный строй Российской Федерации оказывает кризис неолиберальной модели народного хозяйства[24]. В условиях, при которых статус субъекта правоотношений определяется его экономической состоятельностью, значительная часть стратегических инициатив, критически значимых для национальной безопасности и социальной справедливости, остается без должной поддержки. Поскольку в центре механизма конституционного регулирования должны оставаться права и свободы граждан[25], постольку гарантии равноправия и социальной справедливости будут определять тренд в модернизации конституционного права Российской Федерации. В контексте традиционной легитимности будет полезным, если будет преимущественно меняться толкование основного закона, а изменения в тексте получат ограниченное распространение в практике нормотворчества, так как Конституция Российской Федерации 1993 г. успела стать своеобразным символом современной России.

Характеризуя влияние Конституции Российской Федерации 1993 г. на российское общество, С. С. Алексеев был безусловно прав, утверждая, что «в любом государстве День Конституции — один из ведущих праздников. Может быть, именно в конституции заключена наша национальная идея, которую так упорно ищут»[26]. Конституционные идеалы и демократия в России, несомненно, будет развиваться для того, чтобы страна соответствовала принципам справедливости и равноправия, а также целям устойчивого развития, сформулированным на международном уровне. Закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 г. принципы государственного устройства позволили не только выйти государству из политического кризиса, но сформировали прочную основу для устойчивого развития в России. Совершенствование механизмов правового государства напрямую зависит от политических приоритетов, которыми руководствуются органы управления на различных уровнях публичной власти[27]. Очевидно, что необходимо ограничить субъективизм в применении норм конституционного права[28], вместе с тем именно профессиональное правосознание и правовая культура судей Конституционного суда Российской Федерации гарантирует законность, сохранение традиций и защиту прав человека в России.

Совершенствование конституционного законодательства необходимо проводить с учетом правоприменительной практики Европейского суда по правам человека и тех актуальных вызовов равноправию и справедливости, с которыми все столкнулись в современной международной системе. Обеспечить достижение целей устойчивого развития невозможно без своевременных и легитимных политических изменений, однако нельзя оставаться в правовом поле, постоянно меняя нормы конституционного законодательства без четкого разъяснения гражданскому обществу того, как изменения конституционного законодательства улучшат жизнь рядовых граждан. Всякая попытка изменения конституции имеет символическое значение и требует известной политической осторожности, что, безусловно, не исключает необходимость приведения в соответствие положений источников конституционного права с теми жизненными реалиями, что влияют на суверенитет и национальные интересы Российской Федерации.

---

[22] *Шахрай С. М.* 25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей // Lex russica (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 14.

[23] *Шахрай С. М.* Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 12 (264). С. 38–39.

[24] *Кириленко В. П., Алексеев Г. В., Пацек М.* Естественное право и кризис либерального правопорядка // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. № 1. С. 38–54.

[25] *Авакьян С. А.* Проблемы обеспечения конституционных публично-политических прав и свобод граждан Российской Федерации: новые реальности // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2017. № 1. С. 3–34.

[26] Право Алексеева // Российская газета. 16.07.2009. Урал № 0 (4954) [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2009/07/16/reg-ural/alekseev.html (дата обращения: 05.01.2020).

[27] *Авакьян С. А.* Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3–6.

[28] Авакьян С. А. Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 3–11.

Конституционные нормы и принципы должны оставаться не только формальными критериями правового государства, но они призваны регулировать общественные отношения по существу, гарантируя фундаментальный статус гражданина во взаимоотношениях с государством. Если модернизация конституционного законодательства не будет направлена на поиск реалистичных путей решения актуальных проблем с реализацией фундаментальных прав человека, то устойчивое развитие неизбежно затормозится из-за несправедливости, порожденной несовершенством закона. В этом контексте цели устойчивого развития и интересы действенной защиты прав человека в Российской Федерации диктуют необходимость проявлять сдержанность в вопросе изменения конституционного законодательства и требуют от органов конституционного контроля уделять пристальное внимание прежде всего экологическому благополучию, искоренению бедности и обеспечению благосостояния домохозяйств, защищая их право на собственность.

Литература

1. *Авакьян С. А.* Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3–6.
2. *Авакьян С. А.* Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 3–11.
3. *Авакьян С. А.* Проблемы обеспечения конституционных публично-политических прав и свобод граждан Российской Федерации: новые реальности // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2017. № 1. С. 3–34.
4. *Зенкин С. А.* Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex russica (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 40–62. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.040-062.
5. *Зорькин В. Д.* Буква и дух конституции // Российская газета. 09.10.2018. № 226 (7689).
6. *Кириленко В. П., Алексеев Г. В., Пацек М.* Естественное право и кризис либерального правопорядка // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. № 1. С. 38–54. DOI: 10.21638/spbu14.2019.103.
7. *Мау В. А., Абрамов А. Е., Апевалова Е. А.* и др. Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Москва, 2019. Т. 40.
8. *Овсепян Ж. И.* Изменения в Конституцию РФ: некоторые тенденции // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 79–83.
9. *Темирбеков Ж. Р.* Великая хартия вольностей — концептуальный предшественник концепции верховенства права в Средневековье // Право и государство. 2015. № 2 (67). С. 89–92.
10. *Филатов С. А.* Живет ли Россия по конституции? // Знамя. № 11. 2008. С. 115–121.
11. *Хатунов С. Ю.* Великая хартия вольностей и Трактат Генри Брактона «О законах и обычаях Англии» // Lex russica (Русский закон). 2012. Т. 71. № 1. С. 26.
12. *Шахрай С. М.* 25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей // Lex russica (Русский закон). 2018. № 11 (144). С. 9–15. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.009-015.
13. *Шахрай С. М.* Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 12 (264). С. 33–39. DOI: 10.12737/art_2018_12_3.
14. *Эбзеев Б. С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М. : Проспект, 2013. 336 с.
15. *O'Cinneide C.* Democracy, Rights and the Constitution — New Directions in the Human Rights Era // Current Legal Problems. Vol. 57. Iss. 1. 2004. P. 175–211. DOI: 10.1093/clp/57.1.175.
16. *Çalı B.* International Human Rights Law: One Purpose or Many? Reflections on Macklem's The Sovereignty of Human Rights // Jerusalem Review of Legal Studies. Vol. 15. Iss. 1. June 2017. P. 77–88. DOI: 10.1093/jrls/jlx010.
17. *Tasioulas J.* Human Rights, Legitimacy, and International Law // The American Journal of Jurisprudence. Vol. 58. Iss. 1. June 2013. P. 1–25. DOI: 10.1093/ajj/aut001.

References

1. *Avakyan S. A.* Modernization of Public and Political Relationships and Constitutional Reformation: Issues and Prospects // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo]. 2019. № 9. P. 3–6. (In rus)
2. *Avakyan S. A.* Government Relations: Existence Regularities, Regulation and Law Enforcement Subjectivism // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo]. 2018. № 5. P. 3–11. (In rus)
3. *Avakyan S. A.* Problems of Ensuring Constitutional Public-Political Rights and Freedoms of Citizens of the Russian Federation: New Realities // Moscow University Herald. Iss. 11: Law. [Problemy obespecheniya konstitutsionnykh publichno-politicheskikh prav i svobod grazhdan Rossiyskoy Federatsii: novyye real'nosti // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo]. 2017. № 1. P. 3–34. (In rus)
4. *Zenkin S. A.* Modernization of the Constitution of the Russian Federation: Normative Model and Practice [Modernizatsiya konstitutsii rossiyskoy federatsii: normativnaya model' i praktika] // Lex russica (Russian law)

[Lex russica (Russkiy zakon)]. 2018. № 11 (144). P. 40–62. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.040-062. (In rus)
5. *Zorkin V. D.* The Letter and Spirit of the Constitution [Bukva i dukh konstitutsii] // Russian newspaper [Rossiyskaya gazeta]. 09.10.2018. № 226 (7689). (In rus)
6. *Kirilenko V. P., Alekseev G. V., Pacek M.* Natural Law and the Crisis of Liberal Legal Order // Bulletin of St. Petersburg University. Law [Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo.] 2019. T. 10. № 1. P. 38-54. DOI: 10.21638/spbu14.2019.103. (In rus)
7. *Mau V. A., Abramov A. E., Apevalova E. A.*, et al. Russian Economy in 2018. Trends and Prospects [Rossiyskaya ekonomika v 2018 godu. Tendentsii i perspektivy]. Moscow, 2019. T. 40. (In rus)
8. *Ovsepyan Zh. I.* Changes to the Constitution of the Russian Federation: Some Trends [Izmeneniya v Konstitutsiyu RF: nekotoryye tendentsii] // Russian law: Education, Practice, Science [Rossiyskoye pravo: obrazovaniye, praktika, nauka]. 2014. № 2 (83). P. 79–83. (In rus)
9. *Temirbekov Zh.* Magna Carta — as the Conceptual Predecessor of the Rule of Law Concept in the Middle Ages // Law and State [Pravo i gosudarstvo]. № 2 (67) 2015. P. 89–92. (In rus)
10. *Filatov S. A.* Does Russia Live by Constitution? [Zhivet li Rossiya po konstitutsii?] // Banner [Znamya]. P. 115–121. (In rus)
11. *Khatunov S. Yu.* Magna Carta and Treaty of Henry Brackton “On the Laws and Customs of England” [Velikaya khartiya vol’nostey i Traktat Genri Braktona “O zakonakh i obychayakh Anglii”] // Lex russica (Russian law) [Lex russica (Russkiy zakon)]. 2012. T. 71. № 1. (In rus)
12. *Shahray S. M.* 25 Years of the Constitution of the Russian Federation: Implementation and Development of Constitutional Models // Lex Russica (Russian law) [Lex russica (Russkiy zakon)]. 2018. № 11 (144). P. 9–15. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.009-015. (In rus)
13. *Shahray S. M.* Creative Potential of the Constitution of the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2018. № 12 (264). P. 33–39. DOI: 10.12737/art_2018_12_3. (In rus)
14. *Ebzeev B. S.* Constitution, Power and Freedom in Russia: the Experience of Synthetic Research [Konstitutsiya, vlast’ i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya]. M. : Prospekt, 2013. 336 p. (In rus)
15. *O’Cinneide C.* Democracy, Rights and the Constitution — New Directions in the Human Rights Era // Current Legal Problems. Vol. 57. Iss. 1. 2004. P. 175–211. DOI: 10.1093/clp/57.1.175.
16. *Çalı B.* International Human Rights Law: One Purpose or Many? Reflections on Macklem’s The Sovereignty of Human Rights // Jerusalem Review of Legal Studies. Vol. 15. Iss. 1. June 2017. P. 77–88. DOI: 10.1093/jrls/jlx010.
17. *Tasioulas J.* Human Rights, Legitimacy, and International Law // The American Journal of Jurisprudence. Vol. 58. Iss. 1. June 2013. P. 1–25. DOI: 10.1093/ajj/aut001.

Влияние постановлений Европейского суда по правам человека на реализацию конституционных гарантий прав человека

Филатова Виктория Викторовна

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и интеграционного права юридического факультета им. М. М. Сперанского Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Санкт-Петербург, Российская Федерация; victoria-vf@mail.ru

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена реализации конституционного права граждан Российской Федерации на обращение в межгосударственные органы по защите прав человека. Реализация данного права рассмотрена на примере Европейского суда по правам человека и выносимых им постановлений. Дана оценка изменениям российского законодательства, производимым на основании постановлений Европейского суда, а также тем трудностям, с которыми сталкивается государство, реформирую свою правовую систему.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Европейский суд по правам человека, изменения законодательства РФ, конституционное право на защиту в межгосударственных органах, постановления ЕСПЧ

The Impact of the Judgments of the European Court of Human Rights on the Implementation of Constitutional Guarantees of Human Rights

Victoria V. Filatova

PhD in Jurisprudence, Associate Professor Faculty of Law named after M. M. Speransky of the Institute of Law and National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Department of International and Integration Law, Sankt Petersburg, Russian Federation; victoria-vf@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the implementation of the constitutional right of citizens of the Russian Federation to appeal to interstate bodies for the protection of human rights. The implementation of this right is considered on the example of the European Court of human rights and its rulings. The author gives an assessment of the changes in Russian legislation made on the basis of European Court rulings, as well as the difficulties faced by the state when reforming its legal system.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, the European Court of human rights, changes in the legislation of the Russian Federation, the constitutional right to protection in interstate bodies, ECHR resolutions

В 2018 г. исполнилось 25 лет Конституции Российской Федерации. Это тот срок, за который можно оценить реализацию на практике многих конституционных норм и сделать некоторые прогнозы на будущее. В настоящее время Российская Федерация стоит на пороге перемен. 20 января 2020 г. Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу РФ Законопроект № 885214-7 — Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»[1], в котором наряду с иными существенными изменениями предусматривается новая редакция ст. 79 Конституции РФ[2]. Если изменения будут приняты, то данная статья дополнится следующим положением: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»[3], что может повлечь изменения не только в толковании конституционных норм, но и в их практическом применении. Такие изменения могут привести к увеличению количества постановлений Европейского суда по правам человека,

[1] [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения: 29.01.2020 г.).

[2] Прим.: в настоящее время ст. 79 Конституции звучит так: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации» // Конституция РФ. Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

[3] [Электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения: 29.01.2020 г.).

признаваемых Конституционным судом Российской Федерации неисполнимыми. В настоящее время Конституционный суд РФ наделен этим правом[4]. Представляется, что необходим разумный баланс между реализацией конституционного права гражданина на защиту в межгосударственных органах и защитой суверенитета государства. Это нужно, чтобы конституционная норма о защите прав в межгосударственных органах не превратилась в «иллюзорную» норму.

В этой связи представляется важным проанализировать существующий опыт обращений граждан Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав человека, в частности, в Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ), а также оценить влияние постановлений Европейского суда на российскую правовую систему, которое, несмотря на сложности, с которыми сталкивается государство при их исполнении, является положительным.

Напомним, что согласно ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый по исчерпании всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты может на основании международных договоров РФ обратиться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Данная конституционная гарантия наиболее активно реализуется гражданами Российской Федерации через Европейский суд по правам человека.

За более чем 20-летнюю историю участия России в системе Европейского суда было вынесено значительное число постановлений, причем в большинстве из них признаны нарушения тех или иных статей Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция) со стороны Российской Федерации. Прослеживается взаимосвязь: чем больше страна, тем больше против нее постановлений[5]. Термин «постановления» употребляется в значении, указанном в ст. 46 Конвенции, как окончательный документ, вынесенный по существу дела и обязательный к исполнению сторонами. На основании постановлений ЕСПЧ вносятся изменения в законодательство РФ, об исполнении постановлений государство отчитывается перед Комитетом министров Совета Европы.

Несмотря на то, что часто постановления ЕСПЧ критикуются юридическим сообществом, многие из них повлияли на реформирование российской правовой системы и в целом усиливают правовые гарантии защиты прав граждан РФ.

Здесь уместно упомянуть «пилотные постановления» ЕСПЧ против РФ, в которых государству предписывается принять меры общего характера для решения системной или структурной проблемы, чтобы не допустить повторяющихся нарушений Конвенции в будущем.

В частности, пилотным постановлением «Бурдов против Российской Федерации» (№ 2) от 15 января 2009 г.[6] было обращено внимание на длительное неисполнение государственными органами судебных решений. Во исполнение этого постановления был принят федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»[7], позволивший в случае длительного неисполнения судебных решений обращаться в национальные судебные инстанции. Впоследствии данный закон был дополнен нормами, расширившими его действие на требования неимущественного характера, например, на обязательства государства предоставить квартиру либо исполнить иные обязательства в натуре[8], что стало реакцией на пилотное постановление «Герасимов и другие против Российской Федерации».

В результате проведенной работы по внесению изменений в законодательство РФ было создано новое национальное средство правовой защиты, и поток жалоб в ЕСПЧ на неисполнение судебных решений практически иссяк.

Также положительное влияние на российскую правовую систему оказало пилотное постановление по делу «Ананьев и другие против РФ» 2012 г., касающееся условий содержания в СИЗО.

---

[4] См.: О Конституционном суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018), гл. XIII.1 «Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека» // СПС Консультант+.

[5] Россия и Европейский суд по правам человека: что дальше? // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание, 2015 г. № 3. С. 137.

[6] Дело «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» (№ 2) (жалоба № 33509/04) // Российская хроника Европейского суда, 2009, № 4.

[7] О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ // СПС Консультант+.

[8] См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок в части присуждения компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего исполнение государством требований имущественного и (или) неимущественного характера»: федеральный закон № 450-ФЗ. 2016 г. // СПС Консультант+.

Проблема условий содержания в СИЗО для РФ была и остается крайне актуальной. Первым делом, в котором Европейский суд обратил внимание на условия содержания в учреждениях пенитенциарной системы, было постановление «Калашников против Российской Федерации» 2002 г.[9] Одним из главных вопросов, кроме чудовищных условий содержания, являлся вопрос обоснованности содержания под стражей. Суды в Российской Федерации практически не указывали причины продления сроков. С момента вынесения постановления по делу Калашникова начались реформы пенитенциарной системы, которые были направлены и на улучшение условий содержания под стражей, и на усиление конституционных гарантий прав граждан, в частности, права на справедливое судебное разбирательство.

Несмотря на усилия, предпринимаемые российскими властями, а именно во исполнение постановления «Ананьев и другие против РФ», приняты девять федеральных законов, одно постановление Правительства Российской Федерации и ряд ведомственных нормативных правовых актов[10]. Например, одним из таких актов стал приказ Минстроя России от 15 апреля 2016 г. № 245/пр «Об утверждении свода правил “Следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы. Правила проектирования”»[11], которым в том числе предусматривается увеличение нормы площади прогулочных дворов, количества душевых сеток, а также обустройство помещений для психолога и групповой работы, полная изоляция санузла в камерах и др.

Тем не менее условия содержания в учреждениях пенитенциарной системы по-прежнему квалифицируются Европейским судом как пыточные[12]. Данная ситуация приводит к вынесению новых постановлений относительно условий и обоснованности содержания под стражей. Так, в 2016 г. суд принял Постановление по делу «Жеребин против Российской Федерации»[13], констатировав системный характер проблемы и предложив эффективный подход к ее решению. Суд отметил, что в настоящее время российские суды указывают причины продления срока содержания под стражей, однако отсутствует пропорциональность между причинами и ограничением, бремя доказывания отсутствия причин для продления срока содержания возлагается на обвиняемого[14]. Как указывает юрист Европейского суда по правам человека М. Х. Гильмитдинова, «мотивировочная часть судебного решения должна содержать анализ личной ситуации конкретного человека и соответствовать логике ст. 5 Конвенции, построенной по принципу ограничения лишь в исключительных случаях»[15], с чем, безусловно, нельзя не согласиться. Подобный подход, с одной стороны, усилит правовые гарантии защиты прав граждан, с другой стороны, повысит авторитет национальной судебной системы.

В целях создания эффективного компенсаторного средства правовой защиты Минюстом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования компенсаторного судебного средства правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания под стражей и в местах лишения свободы)». Законопроектом предусматривается внесение изменений в Федеральный закон от 15 июля 1995 г. №103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и УИК РФ, а именно, закрепление права на компенсацию в судебном порядке вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания, вне зависимости от наличия вины государственных органов и их должностных лиц за счет казны Российской Федерации[16].

Необходимо отметить и внесение изменений в Уголовно-процессуальный и Гражданско-процессуальный кодексы Российской Федерации, нормы которых теперь позволяют возобновлять

---

[9] Дело «Калашников против Российской Федерации»: постановление ЕСПЧ от 15.07.2002 (жалоба № 47095/99) // Путеводитель по прецедентной практике Европейского суда по правам человека за 2002 г. М., 2004. С. 315.

[10] Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 г. //СПС Консультант+.

[11] Об утверждении свода правил «Следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы. Правила проектирования»: приказ Минстроя России от 15.04.2016 № 245/пр //СП Консультант+.

[12] См.: Дело «Барсуков против РФ». 2017 г. // Российская хроника Европейского суда, 2017, № 3; «Солоненко против РФ». 2018 г. // Российская хроника Европейского суда, 2018, № 2.

[13] Дело «Жеребин против Российской Федерации» (жалоба № 51445/09): постановление ЕСПЧ от 24.03.2016 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2016. № 12.

[14] *Гильмитдинова М. Х.* От Калашникова до Жеребина: развитие проблематики обоснованности содержания под стражей // Российская хроника Европейского суда. 2019. № 3. С. 151.

[15] Там же.

[16] Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2017 г. // СПС Консультант+.

производство по делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, так, например, в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 413 УПК РФ, к новым обстоятельствам отнесено «установленное Европейским судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела...». Подобные нововведения позволяют уже на национальном уровне пересмотреть дело и исключить последствия нарушения Конвенции. Данные изменения являются достаточно прогрессивными и были внесены во исполнение постановления ЕСПЧ «Посохов против РФ» 2003 г.

Кроме пилотных, значимые последствия повлекли и постановления, такие как: «Штукатуров против РФ», во исполнение которого были внесены изменения в ФЗ от 6 апреля 2011 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании” и Гражданско-процессуальный кодекс РФ»[17] и ст. 29, 30 и 33 Гражданского кодекса РФ, которыми был введен институт частичной дееспособности. Для помещения человека в психиатрическую лечебницу необходимо его согласие, а при его отсутствии — мотивированное решение суда с обязательным присутствием заинтересованного лица[18].

Изменения вносились и во исполнение постановлений, таких как: «Путинцева против Российской Федерации» 2012 г. — принятие Устава военной полиции Вооруженных сил Российской Федерации; «Кормачева против РФ» 2004 г. — сокращение сроков гражданского и уголовного судопроизводства, компенсация за судебную волокиту, «Киютин против РФ» 2011 г. — прекращение автоматической высылки ВИЧ-инфицированных граждан и многие другие.

Безусловно, реформирование законодательства во исполнение подобных постановлений положительно сказывается на правоприменительной практике и усиливает правовые и конституционные гарантии защиты прав граждан.

Однако нередко государство сталкивается со сложностями при исполнении постановлений ЕСПЧ. Эти сложности связаны в первую очередь с тем, что в некоторых постановлениях затрагивается проблема соотношения национального и международного правопорядков. С внесением изменений в Конституцию РФ она станет еще более актуальной. Например, вопрос соотношения международного и национального права был затронут в постановлении ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации»[19]. Европейский суд нашел нарушение требований ст. 3 протокола № 1 к Конвенции, став на сторону заявителей, которые жаловались на то, что они, как содержавшиеся под стражей осужденные заключенные, не могут участвовать в выборах. Таким образом, исполнение постановления вошло в противоречие с Конституцией РФ, согласно ч. 3 ст. 32 которой «Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Соответственно, для того чтобы исполнить постановление, необходимо внести изменения в Конституцию, а это не представляется возможным, так как ст. 32 входит в гл. II Конституции, изменение которой представляет особую сложность. При столкновении национального конституционного и международного права — и конституционного права, не подлежащего пересмотру, — неизбежно возникает проблема сопоставимости второго с первым[20].

Как указывает П. А. Виноградова[21], по мнению Конституционного суда Российской Федерации, выраженного в Постановлении № 21-П, которым Конституционный суд РФ после внесения изменений в Федеральный конституционный закон о Конституционном суде РФ наделяется полномочиями признавать постановления ЕСПЧ неисполнимыми в случае их несоответствия Конституции, наличие в ЕСПЧ проблем, связанных с отступлением от принципа субсидиарности, создает риск возникновения ситуаций, при которых ориентация на достаточно абстрактные нормы ЕКПЧ может привести к игнорированию воли конституционного законодателя в межгосударственной

---

[17] О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 06.04.2011 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 11.04.2011, № 15, ст. 2040.

[18] *Грачева С. С.* Соблюдение прав при оказании психиатрической помощи и прав недееспособных лиц // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights) / Т. К. Андреева, Е. Е. Баглаева, Г. Е. Беседин и др. М. : Развитие правовых систем, 2019. Вып.: Россия и Европейская конвенция по правам человека: 20 лет вместе. С. 145.

[19] Дело «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04, 15162/05): постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 // Бюллетень Европейского суда по правам человека, 2014, № 2.

[20] *Бланкенагель А.* «Прощай, Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!»? Комментарий к Постановлению Конституционного суда России от 19 апреля 2016 г. об исполнимости Постановления ЕСПЧ по делу Анчугова и Гладкова от 4 июля 2013 г. // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 146.

[21] *Виноградова П. А.* Порядок разрешения коллизий конституционного и конвенционного толкования // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 32.

правовой конструкции, не предполагающей передачи ей такого элемента государственного суверенитета[22].

Проблема толкования Европейским судом Конвенции и невозможности в связи с этим исполнения некоторых постановлений является дискуссионной как в других странах, так и в Российской Федерации. Однако в данном случае, безусловно, необходим поиск компромисса в целях недопущения, с одной стороны, нарушения принципа государственного суверенитета, с другой стороны, ухудшения положения граждан государства как заявителей по жалобам.

Нельзя не согласиться с мнением профессора А. И. Ковлера, который отмечает: «...в силу того, что Конституция наделяет принципы и нормы международного права юридической силой, превышающей силу национального закона, можно говорить о верховенстве ее норм. Но любой юрист должен заботиться о соблюдении правовой определенности, поэтому каждый конфликт между национальными конституционными нормами и наднациональными нормами должен решаться "мирным путем"»[23]. То есть необходим диалог между национальной и международной правовой системой, которые должны преследовать одну цель — надлежащее обеспечение прав человека. Как отмечает С. Л. Будылин: «Реальная проблема здесь не в том, одержит ли победу "национальное" или "наднациональное", а скорее в том, как лучше организовать совместную работу государственных органов каждой страны и международных институтов, которая позволит им достичь единой цели»[24].

Таким образом, более эффективно было бы, если бы Конституционный суд РФ давал заключения о соответствии Конституции РФ того или иного способа исполнения постановления, не ставя под вопрос саму его «исполнимость»[25].

Тем не менее, несмотря на все трудности взаимодействия Российской Федерации и Европейского суда по правам человека, это тот случай, когда вместе сложно, а врозь невозможно. Реформы, производимые во исполнение постановлений Европейского суда, должны быть продолжены, ведь они призваны усилить конституционные гарантии обеспечения прав человека, что в конечном итоге должно привести к минимизации разрыва между закрепленными в Конституции РФ правами и их практической реализацией. Европейский суд по правам человека работает на основе принципа субсидиарности, он должен дополнять систему национального правосудия, но не заменять ее, поэтому выбор способа исполнения постановления Европейского суда остается за государством. Цель изменений законодательства, производимых на основании постановлений ЕСПЧ, как представляется, добиться эффективности национального правосудия.

Литература

1. *Бланкенагель А.* «Прощай, Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!»? Комментарий к Постановлению Конституционного суда России от 19 апреля 2016 г. об исполнимости Постановления ЕСПЧ по делу Анчугова и Гладкова от 4 июля 2013 г. // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 135–150.
2. *Будылин С. В.* Конвенция или Конституция? Международное право и пределы государственного суверенитета // Закон. 2013. № 12. С. 64–80.
3. *Виноградова П. А.* Порядок разрешения коллизий конституционного и конвенционного толкования // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 30–33.
4. *Гильмитдинова М. Х.* От Калашникова до Жеребина: развитие проблематики обоснованности содержания под стражей // Российская хроника Европейского суда. 2019. № 3. С. 151–156.
5. *Грачева С. С.* Соблюдение прав при оказании психиатрической помощи и прав недееспособных лиц // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European

[22] По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», п. 1 и п. 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ч. 1 и ч. 4 ст. 11, п. 4 ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и ч. 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и ч. 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Вестник Конституционного суда РФ, № 6, 2015.

[23] *Ковлер А. И.* Европейская конвенция в международной системе защиты прав человека: монография. М. : ИЗиСП, Норма, ИНФРА-М, 2019. С. 300.

[24] *Будылин С. В.* Конвенция или Конституция? Международное право и пределы государственного суверенитета // Закон. 2013. № 12. С. 78.

[25] *Ковлер А. И.* Европейская конвенция в международной системе защиты прав человека: монография. М. : ИЗиСП, Норма, ИНФРА-М, 2019. С. 303.

Convention on Human Rights) / Т. К. Андреева, Е. Е. Баглаева, Г. Е. Беседин и др. М. : Развитие правовых систем, 2019. Вып. 5: Россия и Европейская конвенция по правам человека: 20 лет вместе. 576 с.
6. Дело «Барсуков против РФ», 2017 г. // Российская хроника Европейского суда, 2017, № 3.
7. Дело «Бурдов против Российской Федерации» (№ 2) (жалоба № 33509/04) // Российская хроника Европейского суда, 2009, № 4.
8. Дело «Солоненко против РФ», 2018 г. // Российская хроника Европейского суда, 2018, № 2.
9. *Ковлер А. И.* Европейская конвенция в международной системе защиты прав человека: монография. М. : ИЗиСП, Норма, ИНФРА-М, 2019, 304 с.
10. Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 «Дело “Анчугов и Гладков против Российской Федерации”» (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека, 2014, № 2.
11. Постановление ЕСПЧ от 15.07.2002 «Дело ”Калашников против Российской Федерации”» (жалоба № 47095/99) // Путеводитель по прецедентной практике Европейского суда по правам человека за 2002 год. М., 2004. 504 с.
12. Постановление ЕСПЧ от 24.03.2016. «Дело “Жеребин против Российской Федерации”» (жалоба № 51445/09) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2016. № 12.
13. Россия и Европейский суд по правам человека: что дальше? // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2015 г. № 3. С. 136–146.

References

1. *Blankenagel Alexander.* “Good-Bye, Council of Europe!” or “Council of Europe, let’s talk!”? Commentary on the judgment of the Constitutional Court of Russia of April 19, 2016 on the enforceability of the judgment of the ECHR in the case of Anchugov and Gladkov of July 4, 2013 [«Proshchay, Sovet Evropy!» ili «Sovet Evropy, davay pogovorim!»? Kommentariy k Postanovleniyu Konstitutsionnogo Suda Rossii ot 19 aprelya 2016 goda ob ispolnimosti Postanovleniya ESPCH po delu Anchugova i Gladkova ot 4 iyulya 2013 goda] // the Comparative Constitutional Review [Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie]. 2016. No. 6. P. 135–150. (In rus)
2. *Budylin S. N.* Convention or Constitution? International Law and State Sovereignty Limits // Lex [Zakon Journal]. 2013, No. 12. P. 64–80. (In rus)
3. *Vinogradova P. A.* The Procedure for Resolving Conflicts of Constitutional and Conventional Interpretation // Russian Justitia. 2015, No. 11. P. 30–33. (In rus)
4. *Gilmitdinova M. Kh.* From Kalashnikov to Zherebin: Development of the Problems of the Validity of Detention [Ot Kalashnikova do Zherebina: razvitiye problematiki obosnovannosti soderzhaniya pod strazhey] // Russian Chronicle of the European Court [Rossiyskaya khronika Evropeyskogo Suda]. 2019. No. 3. P. 151–156. (In rus)
5. *Gracheva S. S.* Respect for the Rights in the Provision of Psychiatric Care and the Rights of Disabled Persons [Soblyudeniye prav pri okazanii psikhiatricheskoy pomoshchi i prav nedeyesposobnykh lits] // Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights [Rossiyskiy yezhegodnik Yevropeyskoy konventsii po pravam cheloveka] / T. K. Andreeva, E. E. Baglaeva, G. E. Besedin et al. M. : Development of legal systems [Razvitiye pravovykh sistem], 2019. Issue 5: Russia and the European Convention on Human Rights: 20 years together [Vyp. 5: Rossiya i Yevropeyskaya konventsiya po pravam cheloveka: 20 let vmeste]. 576 p. (In rus)
6. The Case “Barsukov v. Russia” 2017 [Delo «Barsukov protiv Rossii» 2017 g.] // Russian chronicle of the European Court [Rossiyskaya khronika Evropeyskogo Suda]. 2017, No. 3. (In rus)
7. The Case of “Burdov v. Russia” (No. 2) (application No. 33509/04) [Delo «Burdov protiv Rossiyskoy Federatsii» (№ 2) (zhaloba № 33509/04)] // Russian Chronicle of the European Court [Rossiyskaya khronika Evropeyskogo Suda], 2009, No. 4. (In rus)
8. “Solonenko v. Russia”, 2018 [«Solonenko protiv Rossii» 2018 g.] // Russian Chronicle of the European Court of Justice [Rossiyskaya khronika Evropeyskogo Suda]. 2018, No. 2.
9. *Kovler A. I.* European Convention in the International System of Human Rights: a monograph [Yevropeyskaya konventsiya v mezhdunarodnoy sisteme zashchity prav cheloveka: monografiya]. M. : IZiSP, Norma, INFRA-M [IZiSP, Norma, INFRA-M], 2019. 304 p. (In rus)
10. The Decision of the ECHR of July 4, 2013 The Case of Anchugov and Gladkov v. Russia (application No. 11157/04, 15162/05) [Postanovleniye YESPCH ot 04.07.2013 «Delo “Anchugov i Gladkov protiv Rossiyskoy Federatsii”» (zhaloba № 11157/04, 15162/05)] // Bulletin of the European Court of Human Rights [Byulleten’ Evropeyskogo suda po pravam cheloveka]. 2014, No. 2.
11. The Decision of the ECHR of July 15, 2002 Case “Kalashnikov v. Russian Federation” (complaint No. 47095/99) [Postanovleniye YESPCH ot 15.07.2002 Delo «Kalashnikov protiv Rossiyskoy Federatsii» (zhaloba № 47095/99)] // 2002 European Court of Human Rights case-law guide [Putevoditel’ po pretsedentnoy praktike Evropeyskogo suda po pravam cheloveka za 2002 god]. M., 2004? 504 p. (In rus)
12. The Decision of the ECHR of March 24, 2016, the Case “Zherebin v. Russian Federation” (complaint No. 51445/09) [Postanovleniye YESPCH ot 24.03.2016 Delo «Zherebin protiv Rossiyskoy Federatsii» (zhaloba № 51445/09)] // Bulletin of the European Court of Human Rights [Byulleten’ Evropeyskogo suda po pravam cheloveka]. 2016. No. 12. (In rus)
13. Russia and the European Court of Human Rights: What Next? [Rossiya i Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka: chto dal’she?] // Bulletin of the European Court of Human Rights. Russian edition. [Byulleten’ Yevropeyskogo Suda po pravam cheloveka. Rossiyskoye izdaniye]. 2015. No. 3. P. 136–146. (In rus)

Образование как категория частного права

Кобчикова Елена Васильевна
доцент кафедры гражданского права Казанского (Приволжского) федерального университета, доцент, кандидат юридических наук; mix-les@mail.ru

Макаров Тимофей Григорьевич
доцент кафедры гражданского права Казанского (Приволжского) федерального университета, доцент, кандидат юридических наук; timamakarov@mail.ru

АННОТАЦИЯ
В настоящей работе Е. В. Кобчиковой и Т. Г. Макаровым в качестве категории частного права рассмотрена категория «образование». Авторами установлена связь частного права с образовательными правоотношениями, выявлено, что особенностью образовательных правоотношений является сочетание в них публичных и частных начал, а также отмечено, что образование является междисциплинарной областью. Несмотря на преимущественно публично-правовой (административно-правовой) характер образовательных правоотношений, в них присутствует и частноправовая составляющая, которая и явилась объектом настоящего исследования. В статье проанализированы частные правоотношения в сфере образования, скрупулезно исследовано понятие образовательной услуги, охарактеризованы особенности договора об образовании, показано место данного договора среди других договоров об оказании услуг. При этом авторы отмечают, что образовательный договор принадлежит к числу договоров об оказании фактических услуг, что определяет его юридическую природу.
Ключевые слова: Частное право, публичное право, образовательная организация, обучающийся, договор об образовании

Education as a Category of Private Law

Elena V. Kobchikova
Associate Professor, Department of Civil Law, Kazan (Volga Region) Federal University, Associate Professor, PhD in Jurisprudence; mix-les@mail.ru

Timofei G. Makarov
Associate Professor, Department of Civil Law, Kazan (Volga Region) Federal University, Associate Professor, PhD in Jurisprudence; timamakarov@mail.ru

ABSTRACT
In the present work the category “education” is considered as a category of private law. The authors established the relationship of private law with educational legal relations, revealed that the peculiarity of educational legal relations is the combination of public and private principles in them, and it is also noted that education is an interdisciplinary field. Despite the predominantly public law (administrative) nature of educational legal relations, they also have a private law component, which was the object of this study. The article analyzes private legal relations in the field of education, explores the concept of educational services, describes the features of an educational agreement, shows the place of this agreement among other agreements on the provision of services. At the same time, the authors note that the educational contract belongs to the number of contracts for the provision of actual services, which determines its legal nature.
Keywords: Private law, public law, educational organization, student, educational contract

М. Ю. Челышев отмечал: «Практика настоятельно требует от юридической науки изучения проблем системности, в том числе и в гражданско-правовой сфере. Не в последнюю очередь такая необходимость обусловлена существенным развитием комплексного, межотраслевого правового регулирования, включающего и гражданско-правовые средства»[1]. Межотраслевые связи в области образования, в связи с вышеизложенным, заслуживают глубокого изучения и анализа. Принятие Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) повлекло актуализацию интереса к теме правового регулирования образовательной деятельности.

В п. 4 ст. 4 указанного закона закреплено: «Нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах

[1] *Челышев М. Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Казань, 2009. С. 3.

Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными настоящим Федеральным законом».

Закон об образовании говорит нам о преимущественно административно-правовом характере отношений в сфере образования. Публичные (государственные и муниципальные) образовательные услуги, исключенные ранее из действующего законодательства, получили эффективный механизм их обеспечения[2].

В числе «возрожденных» в новом Законе об образовании, прежде всего, следует выделить статьи, которые закрепляют правовой статус педагогического работника (ст. 46–48), договорное регулирование в сфере образования (ст. 54 Закона), экономические основы образования (гл. 13 Закона).

Г. А. Дорохова еще в 1985 г. отмечала, что нормы разных правовых отраслей, встраиваясь в систему правового регулирования образования, получают новое «гражданство», т. е. по сути становятся нормами образовательного права[3].

На самом деле нечто сходное произошло с новым Гражданским кодексом РФ, в который вошли статьи публично-правового характера, такие как статьи о лицензировании отдельных видов деятельности, нормы о банкротстве и др. [4]

Именно междисциплинарные подходы обусловили специфику договора об образовании (образовательного договора), позволив рассматривать его как гражданско-правовой договор с элементами публичного права[5].

Междисциплинарная природа отдельных категорий иногда имеет и отрицательные последствия, приводя правоприменительную практику к расширительному толкованию. В связи с этим в данной работе мы исследуем образование в большей степени как категорию частного, а не публичного права.

Следует отметить, что в нашей стране от того, как функционирует система образования, зависит и экономическая, и социальная политика. Ст. 43 Конституции Российской Федерации закрепляет право на образование. Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образование — это единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом.

Успешные подготовка и реализация целевых программ в сфере образования за счет бюджетных средств, проведение экспертной оценки достигнутых показателей, несомненно, повышают эффективность деятельности образовательных организаций по всей России. Для профессионального образования в Российской Федерации характерны длительная и тяжелая адаптация выпускников образовательных организаций на рынке труда, а также существенные вложения работодателей в дополнительное профессиональное образование выпускников. Все это свитедетельствует о том, что система профессионального образования должна иметь должное правовое регулирование, в том числе нормами частного права, так как именно гражданин выступает в роли заказчика качественных профессиональных образовательных услуг.

Согласно ст. 101 Закона об образовании образовательные организации имеют право осуществлять образовательную деятельность за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Договорному обеспечению образования новый закон об образовании уделяет немало внимания. Но тем не менее имеющиеся в настоящее время проблемы в сфере образования говорят нам о том, что правовое регулирование образовательных отношений, безусловно, имеет недостатки, которые могут отрицательно влиять на развитие гражданина и общества в целом.

Эволюция системы образования в России всегда связана с изменениями качественных характеристик общества. Информационные технологии, глобальная цифровизация трансформируют окружающий мир. Это обуславливает насущную необходимость в изменении образовательных подходов и технологий. Однако стремительное развитие образования немыслимо без должного

---

[2] См.: Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007. С. 160.

[3] *Дорохова Г. А.* Законодательство о народном образовании (теоретические проблемы совершенствования). М., 1985. С. 13–14.

[4] См.: *Сюбарева И. Ф.* Правовой режим имущества образовательных организаций в современной России. М. : 2016. С. 55.

[5] См.: *Казаков В. П., Ревнова М. Б.* Особенности договора об оказании образовательных услуг // Юрид. мысль. 2001. № 5. С. 46–51.

правового регулирования, в том числе нормами частного права. Именно с этим связан интерес к правовым проблемам реформирования образования всех уровней, которое, следует отметить, происходит на протяжении всех последних лет.

Соединение публичных и частных начал в образовательных правоотношениях является их особенностью. В этой связи заслуживает внимания позиция И. А. Покровского, который указывал, что между частным и публичным правом не может быть жесткого разграничения[6]. За период Советского Союза образовательные правоотношения практически полностью являлись публичными, однако распад СССР привел к кардинальным трансформациям всех областей общественной жизни и повлиял на становление нового рыночного типа экономики. Переход с административно-плановой на рыночную экономику способствовал появлению частной составляющей и в системе образования. В данной системе, для которой был характерен субординационный (императивный) подход, постепенно стали появляться координационные (диспозитивные) начала, типичным примером которых можно назвать область договорного регулирования образовательных правоотношений[7].

В свое время известный правовед О. С. Иоффе указывал, что проблема правоотношений наиболее сложна и одновременно наименее разработана в юридической науке[8]. Причины споров могут носить как объективный, так и субъективный характер, что связано с историческими аспектами изменений правоотношений. Один из отечественных специалистов в области образовательного права В. М. Сырых придерживается мнения о том, что образование не является областью, подпадающей под гражданско-правовое регулирование. Договор об образовании, с его точки зрения, следует рассматривать в качестве квазидокумента. Поэтому, по его мнению, образовательные отношения — это особый вид правоотношений, которые отличаются от любых иных правоотношений (гражданско-правовых, административных и других)[9]. К такому же мнению тяготеет ученый В. А. Белов[10].

Знаменитый цивилист Е. А. Суханов считает образовательные правоотношения разновидностью административно-правовых. Но в данных правоотношениях отсутствует присущее административному праву государственное принуждение, в связи с чем согласиться с позицией Е. А. Суханова не представляется возможным[11].

В настоящее время для существенной доли образовательных отношений характерны частноправовые черты. Однако режим их правового регулирования, безусловно, должен быть основан и на публично-правовом подходе. В сфере образования соотношение публично-правовых и частноправовых элементов не является статичным, оно постоянно меняется в зависимости от той роли, которую играет образование на государственной арене. Рыночный тип экономики, распространив частноправовые элементы в сфере образования, породил в настоящее время рынок образовательных услуг со всеми функционирующими внутри данного рынка закономерностями. Образовательные организации сегодня обладают и пользуются существенными полномочиями, в том числе и в области частного права.

Для дальнейшего анализа частноправовых отношений в области образования нужно все-таки понять, к какому же виду частных правоотношений они относятся. О. С. Иоффе отмечал, что правоотношения могут быть имущественными и личными неимущественными[12]. Однако советский период остался в прошлом, и уже Е. А. Суханов указывает, что основами гражданско-правового регулирования являются вещные и обязательственные права[13]. В. А. Белов и А. Б. Бабаев приоритетными считают группу абсолютных и относительных правоотношений, которые выделяются по кругу обязанных субъектов: в абсолютных правоотношениях данный круг не определен, в относи-

---

[6] См.: *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. Изд. 3-е, стер. М. : Статут, 2016. С. 102.

[7] См.: *Белов В. А.* Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / В. А. Белов, А. Б. Бабаев; под общ. ред. В. А. Белова. М. : Юрайт-Издат, 2015. С. 438–440.

[8] См.: *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе. Л. : Изд-во ЛГУ, 1949. С. 32–35.

[9] См.: *Сырых В. М.* Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание / В. М. Сырых // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 71–72.

[10] См.: *Белов В. А.* Гражданское право. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты : учебник для бакалавров / В. А. Белов. М. : Юрайт, 2014. С. 135.

[11] См.: Гражданское право. В 4 т. Том 2 / Под ред. Е. А. Суханова. Москва, 2014. С. 62.

[12] См.: *Иоффе О. С.* Избранные труды: в 4 т. Т. 2 / О. С. Иоффе. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2014. С. 109–112.

[13] См.: *Суханов Е. А.* Вещные права и права на нематериальные объекты / Е. А. Суханов // Вестник ВАС РФ. 2007. № 7. С. 17.

тельных — четко определен[14]. Вещные и обязательственные правоотношения выступают в качестве абсолютных и относительных соответственно. Обязательственное или относительное отличается, прежде всего, своим содержанием (требованием определенного действия). Вещное же или абсолютное право отличается своим объектом (индивидуально определенной вещью)[15].

Таким образом, касательно гражданских правоотношений в сфере образования можно сделать вывод о том, что в данной сфере присутствуют относительные правоотношения, так как определен их субъектный состав (управомоченная и обязывающая стороны).

Исследуя разнообразные научные подходы, следует в первую очередь обратить внимание на динамику трансформации содержания правоотношения с учетом изменений в обществе и государстве, положения дел в научно-технической области, актуальных социальных потребностей и иных социально значимых аспектов образования как услуги.

Частноправовые отношения в сфере образования, несомненно, построены на принципе юридического равенства сторон (ст. 1 Гражданского кодекса РФ (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ). Подобное равенство в таких отношениях, как, например, отношения «обучающийся — высшее учебное заведение», присутствует в случае контрактного обучения. Суть контрактных правоотношений между студентом и вузом заключается в предоставлении платных образовательных услуг, в получении качественного образования, которое позволит занять выпускнику соответствующую должность в организации по своему направлению (специальности) и эффективно осуществлять профессиональную деятельность. В соответствии с договором об образовании образовательная организация оказывает заказчику образовательную услугу. При этом необходимо отметить, что данный договор заключается заказчиком не с непосредственными исполнителями (педагогами вуза), а с самим вузом в лице ректора. На эти отношения распространяется и Гражданский кодекс РФ, и Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей». Исходя из вышеизложенного, студент или иной обучающийся может рассматриваться в качестве заказчика, а образовательное учреждение — в качестве исполнителя. Юридическое равенство в указанных правоотношениях проявляется в том, что стороны договора об образовании имеют взаимные права и обязанности, а также несут взаимную ответственность друг перед другом.

Строго говоря, понятие «договор об образовании», упомянутое в Законе об образовании (ст. 54), несколько шире понятия «договор об оказании платных образовательных услуг». Второе понятие используется в том случае, когда мы говорим об образовании, получаемом на платной основе за счет средств заказчика. В роли заказчика может выступать гражданин, зачисляемый на обучение, либо его законный представитель (родитель, усыновитель и др.). В этом случае образовательный договор является потребительским, а обучающийся может рассматриваться как слабая сторона, а потому он нуждается в повышенной юридической защите. В роли заказчика может выступать также юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель, обязующиеся оплатить обучение лица, зачисляемого на обучение. В обоих случаях для договоров характерна возмездность и на них распространяется действие Гражданского кодекса РФ. Попытку исследования именно таких договоров мы и предприняли в настоящей работе.

Следует отметить, что в Гражданском кодексе РФ (ст. 779) речь идет об услугах по обучению, тогда как в Законе об образовании (ст. 54) говорится об образовательных услугах. В связи с этим некоторые ученые отрицают гражданско-правовой характер договоров о получении образования на платной основе[16]. В связи с этим нам хотелось бы не согласиться с данной позицией. Из самого Закона об образовании следует, что образование представляет собой «процесс воспитания и обучения» (ст. 2). Услуга по обучению является, таким образом, разновидностью образовательной услуги и, безусловно, носит гражданско-правовой характер.

Образовательная услуга, как и любая иная услуга, не имеет овеществленного результата. Данная услуга заключается в формировании тех компетенций, знаний, умений и навыков, которые должны быть сформированы у потребителя такой услуги во время ее оказания. Получение диплома, свидетельства, удостоверения или иного документа об образовании не может быть рассмотрено в качестве овеществленного результата, так как документ свидетельствует только лишь о получении того или иного уровня образования. Следует обратить внимание и на такой признак услуги в сфере образования, как отсутствие гарантии со стороны обязанной стороны по дости-

---

[14] См.: *Белов В. А.* Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / В. А. Белов, А. Б. Бабаев; под общ. ред. В. А. Белова. М. : Юрайт-Издат, 2015. С. 354.

[15] См.: Гражданское право : учебник в 2 т. / Под ред. Б. М. Гонгало. Т. 2. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2017. С. 255–258.

[16] См.: *Сырых В. М.* О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения // Право и образование. 2002. № 4. С. 68–83.

жению ожидаемого результата. Ожидаемый результат находится за рамками договорных отношений. Предметом договора об образовании является сам процесс оказания образовательной услуги, но никак не ее результат, ведь последний напрямую зависит от личных качеств потребителя. По итогам получения образования одного и того же уровня один потребитель приобретет необходимые знания, умения и навыки в полном объеме, а другой — только частично. В связи с этим возникает вопрос о недостатке образовательной услуги, доказать который представляется крайне сложной задачей. П. М. Ходырев и Е. А. Ходырева в своих научных работах приводят примеры судебных дел, в которых истцы (заказчики) пытались привлечь к гражданско-правовой ответственности ответчиков (исполнителей) по причине обнаружения недостатков оказанных им образовательных услуг.

Пример 1. Между М. и ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» был заключен договор об оказании образовательных услуг. Данным договором последствия нарушения его условий не были определены (Постановление Президиума Челябинского областного суда от 24.12.2008). М. (истец) предъявил иск к ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (ответчику) о применении последствий ненадлежащего исполнения ответчиком договора, а именно некачественного оказания образовательных услуг. «Истец связывал качество образовательной услуги с такими критериями, как несоответствие преподанного учебного материала требованиям образовательного стандарта, введение не установленных стандартом дисциплин без согласования с обучающимся. Ответчик же ссылался на то, что образовательная программа, по которой обучался истец, соответствует требованиям ГОСТа. Студенту М. был выдан необходимый минимум знаний, приобретение остальной части знаний происходит путем самостоятельной работы студента. В свою очередь, суд указал, что прочитанный истцу преподавателями университета учебный материал, а также количество изученных дисциплин и их разделов не могут свидетельствовать о качестве оказанной ответчиком услуги. Предметом заключенного сторонами договора по оказанию образовательных услуг явилось осуществление подготовки истца по оговоренной специальности, а не количество прочитанных лекций по учебным дисциплинам. По окончании обучения и успешной аттестации по освоенному учебному материалу студенту был выдан диплом о высшем образовании, соответствующий государственному стандарту. Диплому была дана оценка как доказательству, подтверждающему надлежащее выполнение ответчиком условий договора»[17].

Пример 2. С. предъявила иск к Федеральному государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Московская государственная академия ветеринарной медицины и биотехнологии им. К. И. Скрябина». (Определение Московского городского суда от 1 июля 2010 г. по делу № 33-16602.) Истец просила обязать ответчика произвести ее обучение по индивидуальному плану на факультете очно-заочного обучения (по очно-заочной форме) для получения второго высшего образования с присвоением квалификации «ветеринарный врач», т. к. по итогам обучения ей была присвоена более узкая квалификация «ветеринарный врач — биохимик». В иске было отказано, так как к качеству образования С. претензий не имеет, обучение ей оказано в строгом соответствии со специальностью, указанной в договоре, квалификация «биохимик» соответствует государственным образовательным стандартам и государственной аккредитации. Несоответствие качества образования социальным и личностным ожиданиям человека не может стать основанием для удовлетворения вышеуказанного требования[18].

Рассмотренные примеры судебных дел подтверждают тот факт, что предъявление требований к образовательной организации высшего образования связано со сложностями доказывания истцом недостатка оказанной ему образовательной услуги. В первом примере недостаток образовательной услуги, по мнению истца, был выражен в виде ненадлежащего качества услуги, т. е. ее несоответствия требованиям образовательного стандарта. Во втором примере истец ожидала, что ей присвоят широкую квалификацию, а ей была присвоена узкая. В этом, по ее мнению, заключался недостаток образовательной услуги. Ни в первом, ни во втором примере доказать недостаток образовательной услуги не удалось, а, следовательно, образовательные организации высшего образования не были привлечены к гражданско-правовой ответственности.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что гражданские правоотношения в области образования являются относительными. Они отличаются долгосрочностью взаимодействия сторон, соотноше-

---

[17] *Ходырев П. М., Ходырева Е. А.* Возмещение ущерба, причиненного студентам вузов некачественным образованием: перспективы законодательного регулирования // Вестник Удмуртского университета. 2011. Вып. 4. С. 161.

[18] *Ходырев П. М., Ходырева Е. А.* Качество образования и вопросы ответственности вуза перед студентом // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. № 3 (10). С. 67.

нием публичных и частных интересов, а также наличием у субъектов определенного уровня интеллектуального развития.

Образовательные услуги, надо сказать, относятся к группе фактических услуг. Понятие образовательной услуги можно сформулировать в соответствии с экономическим и педагогическим содержанием процесса образования. Услуги, предоставляемые в системе образования, могут быть подразделены на образовательные услуги в широком и узком смысле в зависимости от личности исполнителя, объема и характера услуги, особенностей порядка предоставления. Сам процесс получения образования охватывается понятием образовательной услуги в узком смысле.

Объектами гражданского права являются такие услуги, которые удовлетворяют, прежде всего, частные интересы лица. Это обусловливает необходимость в регулировании отношений по оказанию таких услуг нормами образовательного и гражданского законодательства. Другие образовательные услуги финансируются за счет бюджетных средств и удовлетворяют наряду с частными также общественные и публичные интересы. Правовое регулирование деятельности по оказанию таких услуг осуществляется исключительно нормами образовательного законодательства. В связи с этим еще раз подчеркнем, что Гражданский кодекс РФ распространяет свое действие на договор возмездного оказания образовательных услуг. Понятие «договор об образовании», как нами уже было отмечено, является более широким по своему объему.

Рассматривая место образовательного договора среди других договоров о предоставлении услуг, необходимо отметить, что он принадлежит к числу договоров об оказании фактических услуг. Данный договор отличается от сделок по совершению юридических действий и от сделок по совершению фактических и юридических действий. Особенности предмета сделки позволяют отграничивать его от других сделок по совершению фактических действий, в частности, от договора об оказании консультационных услуг, договора об оказании информационных услуг и других.

При заключении образовательного договора возможны два варианта. Если в роли оферента выступает заказчик, то договор заключается по общим правилам, предусмотренным Гражданским кодексом РФ. Когда же в роли оферента выступает образовательная организация, речь идет об организации платных курсов, семинаров, лекториев и т. п. Оферта в данном случае подчиняется правилам о публичной оферте. Заключение образовательного договора происходит путем присоединения к заранее сформированным условиям. Такой договор носит характер договора присоединения.

Рассматривая содержание исследуемого договора, следует отметить, что основными обязанностями заказчика являются обязанности оплатить услугу и принять личное участие в ее потреблении. При этом существенным является вопрос о способах и сроках оплаты, а также об изменении цены договора. В частности, в договоре указывается необходимость предупреждения о повышении цены за обучение не позднее чем за семестр. Право требовать от исполнителя выполнения соответствующих обязанностей, несомненно, является правом заказчика.

Анализируя формы ответственности, на наш взгляд, следует сказать, что основной ее формой выступает возмещение убытков. Вместе с возмещением причиненных убытков в данном образовательном договоре может быть применена и уплата неустойки. При этом неустойка однозначно должна быть штрафной. Именно штрафная неустойка обеспечивает дополнительную охрану прав потребителей образовательных услуг.

В рамках обеспечения частного права в системе образования существует проблема взаимодействия государства и общества в период реформирования образования. Взаимодействие общества с государством обусловлено актуализацией общественного интереса к инновационным технологиям в системе образования, а также желанием существенной доли нашего общества регулировать и контролировать процессы, происходящие в образовании. Современная система управления образованием не может в полном объеме обеспечить влияние общественности на принятие управленческих решений в области образования. Учет интересов общественности должен послужить основой для развития частноправового регулирования отношений в сфере образования.

Образование играет особую роль в контексте становления экономики знаний. В условиях рыночного типа экономики изменяется механизм работы системы образования: появляются новые способы финансирования, развивается частное образование, взимается плата за обучение, трансформируется процесс управления образованием. Ответственность за образование, вне всякого сомнения, должна распределяться между многими субъектами. В то же время система образования должна быть гибкой и адаптированной к актуальным требованиям общества.

Регулирование системы образования — это особое экономическое поведение государства в отношении образовательных организаций. Целью такого регулирования является создание условий

эффективной экономической работы организаций образования. Роль государства в регулировании образовательных отношений состоит в необходимости определения результатов образования, которых хотят достичь общество и государство. Однако необходимо иметь в виду, что и отдельные экономические субъекты также имеют право управлять образовательным процессом, поэтому государство должно выступать не только гарантом прав граждан на образование, но и гарантом частного права в сфере образования.

Литература

1. *Белов В. А.* Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / В. А. Белов, А. Б. Бабаев; под общ. ред. В. А. Белова. М. : Юрайт-Издат. 2015. 993 с.
2. *Белов В. А.* Гражданское право. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты : учебник для бакалавров / В. А. Белов. М. : Юрайт. 2014. 360 с.
3. Гражданское право. В 4 т. Т. 2 / Под ред. Е. А. Суханова. Москва, 2014. 496 с.
4. Гражданское право : учебник в 2 т. / Под ред. Б. М. Гонгало. Т. 2. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут. 2017. 654 с.
5. *Дорохова Г. А.* Законодательство о народном образовании (теоретические проблемы совершенствования). М., 1985. 157 с.
6. *Иоффе О. С.* Избранные труды. В 4 т. Т. 2 / О. С. Иоффе. СПб. : Юрид. центр Пресс. 2014. 511 с.
7. *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе. Л. : Изд-во ЛГУ, 1949. 144 с.
8. *Казаков В. П., Ревнова М. Б.* Особенности договора об оказании образовательных услуг // Юрид. мысль. 2001. № 5. С. 46–51.
9. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. Изд. 3-е, стер. М. : Статут. 2016, 352 с.
10. Публичные услуги и право : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007. 415 с.
11. *Суханов Е. А.* Вещные права и права на нематериальные объекты / Е. А. Суханов // Вестник ВАС РФ. 2007. № 7. С. 16–31.
12. *Сырых В. М.* Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание / В. М. Сырых // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 69–79.
13. *Сырых В. М.* О юридической природе образовательного договора с условием оплаты обучающимся стоимости обучения // Право и образование. 2002. № 4. С. 68–83.
14. *Сюбарева И. Ф.* Правовой режим имущества образовательных организаций в современной России. М. : 2016. 146 с.
15. *Ходырев П. М., Ходырева Е. А.* Возмещение ущерба, причиненного студентам вузов некачественным образованием: перспективы законодательного регулирования // Вестник Удмуртского университета. 2011. Вып. 4. С. 160–165.
16. *Ходырев П. М., Ходырева Е. А.* Качество образования и вопросы ответственности вуза перед студентом // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. № 3 (10). С. 66–69.
17. *Челышев М. Ю.* Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование : автореф. дис. д-ра юрид. наук. Казань, 2009. 40 с.

References

1. *Belov V. A.* Civil Law: Actual Problems of Theory and Practice [Grazhdanskoye pravo: aktual'nyye problemy teorii i praktiki] // Belov V. A., Babaev A. B.; under the general. ed. V. A. Belova. M., 2015. 993 p. (In rus)
2. *Belov V. A.* Civil Law. Vol. II. Common part. Persons, Benefits, Facts: Textbook for Bachelors [Grazhdanskoye pravo. T. II. Obshchaya chast'. Litsa, blaga, fakty: uchebnik dlya bakalavrov] // Belov V. A. M., 2014. 360 p. (In rus)
3. Civil Law. In 4 volumes. Volume 2 [Grazhdanskoye pravo. V 4 tomakh. Tom 2] // Ed. Sukhanov E. A. M., 2014. 496 p. (In rus)
4. Civil Law: Textbook. In 2 Vol. [Grazhdanskoye parvo: uchebnik. V 2 tomakh] // Ed. Gongalo B. M. Vol. 2. 2nd ed., M., 2017. 654 p. (In rus)
5. *Dorokhova G. A.* Legislation on Public Education (Theoretical Problems of Improvement) [Zakonodatel'stvo o narodnom obrazovanii (teoreticheskiye problemy sovershenstvovaniya)]. M., 1985. 157 p. (In rus)
6. *Ioffe O. S.* Selected Works: in 4 vol. Vol. 2 [Izbrannyye trudy: v 4 t. T. 2]. SPb, 2014. 511 p. (In rus)
7. *Ioffe O. S.* Legal Relationship in Soviet Civil Law [Pravootnosheniye po sovetskomu grazhdanskomu pravu]. Leningrad : Publishing House of Leningrad State University [Izd-vo LGU], 1949. 144 p. (In rus)
8. *Kazakov V. P., Revnova M. B.* Features of the Agreement on the Provision of Educational Services [Osobennosti dogovora ob okazanii obrazovatel'nykh uslug] // Legal thought. 2001. No. 5. P. 46–51. (In rus)
9. *Pokrovsky I. A.* The Main Problems of Civil Law [Osnovnyye problemy grazhdanskogo prava] // I. A. Pokrovsky. 3d Ed. M., 2016. 352 p. (In rus)
10. Public Services and Law: Scientific and Practical Guide [Publichnyye uslugi i pravo: nauchno-prakticheskoye posobiye] // ed. Tikhomirov Yu. A. M., 2007. 415 p. (In rus)

11. *Sukhanov E. A.* Property Rights and Rights to Intangible Objects [Veshchnyye prava i prava na nematerial'nyye ob"yekty] // The Herald of Economic Justice. 2007. No. 7. P. 16–31. (In rus)
12. *Sirikh V. M.* Educational Services and Educational Legal Relationships: Controversial Views and True Reflection // Journal of Russian Law. 2010. No. 4. P. 69–79. (In rus)
13. *Sirikh V. M.* On the Legal Nature of an Educational Contract with a Condition for Paying Students the Cost of Training [O yuridicheskoy prirode obrazovatel'nogo dogovora s usloviyem oplaty obuchayushchimsya stoimosti obucheniya] // Law and Education [Pravo i obrazovaniye]. 2002. No. 4. P. 68–83. (In rus)
14. *Syubareva I. F.* The Legal Regime of Property of Educational Organizations in Modern Russia [Pravovoy rezhim imushchestva obrazovatel'nykh organizatsiy v sovremennoy Rossii]. M., 2016. 146 p. (In rus)
15. *Khodyrev P. M., Khodyreva E. A.* Compensation for the Damage Caused by Poor Quality of Higher Education: Prospects for the Legislative Control // Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law. 2011. Issue 4. P. 160–165. (In rus)
16. *Khodyrev P. M., Khodyreva E. A.* The Quality of Education and the Issues of Responsibility of the University to the Student [Kachestvo obrazovaniya i voprosy otvetstvennosti vuza pered studentom] // Vector of science TSU. Series: Jurisprudence [Vektor nauki TGU. Seriya: Yuridicheskiye nauki]. 2012. No. 3 (10). P. 66–69. (In rus)
17. *Chelyshev M. Yu.* The System of Interbranch Ties of Civil Law: Civil Law Research [Sistema mezhotraslevykh svyazey grazhdanskogo prava: tsivilisticheskoye issledovaniye]. Extended abstract of dissertation of Dr. of Sciences. Kazan, 2009. 40 p. (In rus)

Соотношение понятий «правовая культура» и «правовой менталитет»

Орехова Наталья Леонидовна
доцент юридического факультета Санкт-Петербургского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук, Санкт-Петербург, Российская Федерация; nataiaorekhova@bk.ru

АННОТАЦИЯ
Статья содержит теоретико-методологический анализ структуры и типологии правовой культуры как социального явления. Автором сравниваются различные позиции современных ученых по данной проблеме, исследуются разновидности и социальные формы правовой культуры. В статье предпринимается попытка научного анализа элементного состава правовой культуры, особое внимание уделяется дискуссионным вопросам, в частности, исследуется соотношение понятий «правовой менталитет» и «правовое сознание».
Ключевые слова: правовая культура, элементный состав правовой культуры, типология правовой культуры, правовое сознание, правовой менталитет, правовая психология, правовая деятельность, юридическая практика

Correlation of the Concepts of “Legal Culture” and “Legal Mentality”

Natalia L. Orekhova
Associate Professor of the Faculty of Law, St. Petersburg State Agrarian University, PhD in Law, Saint Petersburg, Russian Federation; nataiaorekhova@bk.ru

ABSTRACT
The article contains a theoretical and methodological analysis of the structure and typology of legal culture as a social phenomenon. Particular attention is paid to discussion issues, the author compares the various positions of modern scholars on this issue, explores the varieties and social forms of legal culture. The article attempts to scientifically analyze the elemental composition of the legal culture: legal mentality and legal consciousness, legal activity and legal acts.
Keywords: legal culture, elemental composition of legal culture, typology of legal culture, legal consciousness, legal mentality, legal psychology, legal activity, legal practice

В настоящее время, как показывает мировая практика, большое внимание уделяется правовой культуре, составляющей основу правопорядка и режима законности в обществе. Для социума культура, являющаяся сложной многоаспектной категорией, имеет большое значение, поскольку она играет роль связующего моста между поколениями, способствует развитию возможностей человека и формированию его личности. Культура является социальным регулятором, так как оказывает влияние на различные сферы практической деятельности.

Правовая культура является сложным и в рамках правовой сферы глобальным феноменом, поэтому, анализируя данное явление, необходимо использовать системный подход. По нашему мнению, исследование структуры правовой культуры необходимо для того, чтобы глубоко понять сущность этого института, являющегося качественным показателем состояния правовой жизни общества.

В правовой литературе активно ведутся дискуссии относительно структуры правовой культуры. Так, например, В. П. Сальников выделяет следующие структурные элементы правовой культуры, которые являются компонентами юридической действительности: «право, правосознание, правовые отношения, законность и правопорядок, правомерная деятельность субъектов»[1].

По мнению автора, в деятельной стороне правовой культуры можно выделить два вида деятельности:

а) деятельность непосредственно в правовой сфере;

б) деятельность, связанную с действием права (литература, кино, журналистика и т. д., где так или иначе отражаются правовые чувства, оценки и идеи).

В содержание правовой культуры также входит уровень развития правосознания, законности, правопорядка. Многие авторы, в частности М. Н. Марченко, к структурным элементам правовой

[1] *Сальников В. П.* Правовая культура // Актуальные проблемы теории права / под. ред. К. Б. Толкачева и А. Г. Хабибуллина. Уфа, 1995. С. 152.

культуры относят также правовую науку, критерии политической оценки правового поведения и права, а также правовые учреждения, которые обеспечивают правовой контроль, исполнение и регулирование права[2]. Кроме того, в структуре правовой культуры можно выделить также уровень развития системы юридических документов[3].

Перечислим элементы правовой культуры, которые выделяет А. П. Семитко[4]:

1) развитие правовой деятельности;
2) уровень развития правового сознания населения (уровень усвоения правовых ценностей и информированности);
3) степень совершенства юридических актов различного вида.

По нашему мнению, является довольно спорной позиция Л. А. Морозовой, согласно которой можно отождествить правовой менталитет и правовую культуру[5]. В частности, утверждение Л. А. Морозовой о том, что правовая культура представляет собой образ мышления, норму и стандарт поведения, а в целом правовой менталитет общества, являющийся более широким понятием, является дискуссионным по следующим причинам.

Для более точного понимания вышеприведенного тезиса обратимся к справочной литературе. Менталитет, согласно толкованию, предложенному толковым словарем русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой, определяется как умонастроение[6]. Слово «менталитет» произошло от лат. mens — душевный склад, ум, мышление. Под словом «менталитет» принято понимать некий глубинный уровень коллективного и индивидуального сознания, который включает и бессознательное. Это понятие отражает установки и предрасположения социальной группы или индивида определенным образом мыслить, действовать, воспринимать мир. Поскольку человек живет в конкретной социальной среде, усваивает культуру и традиции социума, то это влияет на формирование менталитета личности. В свою очередь, менталитет оказывает влияние на культуру и социальную среду.

Как отмечает Д. В. Меняйло, есть органическое единство между правовым менталитетом и правовым мышлением, правовым сознанием, правовым мировоззрением. Это единство проявляется во взаимодействии правового менталитета и правового мышления, правового мировоззрения[7].

Аналогично рассматривает единство правосознания и правового менталитета В. Н. Синюков, по мнению которого «категория ментальности отражает более глубокий пласт общественного сознания». По мнению автора, менталитет является своего рода «духовным и умственным строем народа»[8]. В. Н. Синюков высказывает довольно спорную позицию, отождествляя правовой менталитет и правовую культуру. Он полагает, что правовая ментальность — это различные правовые феномены, которые образуют правовую культуру (законодательство, правовая деятельность и др.), поэтому она шире правосознания.

Аналогичную позицию занимает И. А. Иванников, который также отождествляет правовой менталитет и правовую культуру по структуре и содержанию[9].

Мы полагаем, что в настоящее время существует необходимость проведения отдельного исследования, посвященного содержанию и соотношению категорий «правовая культура» и «правовой менталитет», поскольку правовой менталитет оказывает влияние на поведение отдельных социальных групп и индивидов, играет роль регулятора в процессе правотворчества. Чтобы понять закономерности государственно-правовой российской действительности, необходимо пропустить ее через «призму» правового менталитета.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что менталитет — это понятие, органически связанное с категорией сознания, а сознание — это элемент общей культуры социума и индивида. Сделав проекцию данного вывода на проблематику элементного состава правовой культуры, можно прийти к следующему заключению: правовой менталитет не только является элементом правовой культуры, но и представляет собой детерминирующий фактор динамики уровня правовой культуры.

---

[2] *Марченко М. Н.* Теория государства и права. М., 1996. С. 8

[3] Социология права. Под ред. В. М. Сырых. М., 2001. С. 225.

[4] *Семитко А. П.* Понятие и структура правовой установки, ее роль в правовом поведении // Проблемы реализации права: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1990. С. 112–116.

[5] *Морозова Л. А.* Теория государства и права. М., 2002. С. 371.

[6] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 350.

[7] *Меняйло Д. В.* Правовой менталитет: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Волгоград, 2003. С. 7.

[8] *Синюков В. Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. С. 180.

[9] *Иванников И. А.* Концепция правовой культуры // Известия высших учебных заведений. Научно-теоретический журнал, 1998. № 3. С. 41.

Проведя анализ всех компонентов правовой культуры, которые выделены в научной литературе, можно представить ее элементный состав в следующем укрупненном виде:

1) правовое сознание и правовой менталитет;

2) правовая деятельность;

3) правовые акты.

Таким образом, необходимо детально рассмотреть принципы и исходные предпосылки формирования понятия «менталитет» в теории правовой культуры.

В политологической энциклопедии «менталитет» определяется как политико-публицистическое, обобщенное понятие, имеющее образно-метафорическое значение. В широком смысле данный термин обозначает своеобразный склад психических качеств и свойств, проявлений и особенностей[10].

Изначально понятие «менталитет» означало наличие особой «психологической оснастки», некоего общего «умственного инструментария» у представителей того или иного общества, что трактовалось как социокультурная и национально-этническая общность людей, позволяющая по-особенному осознавать не только самих себя, но и свое социальное и природное окружение[11]. Позже термин «менталитет» стали использовать для того, чтобы в обобщенном виде описать особенности и свойства политического сознания и самосознания, организации политической и социальной психологии людей.

По мнению Д. В. Меняйло[12], все существующие определения «менталитета» можно условно распределить по трем группам. Первую группу составляют парадигмы, которые характеризуют данный термин как комплекс архетипических, неосознанных, коллективно-бессознательных элементов. Определения, составляющие вторую группу, акцентированы на ментальной сфере, определяющейся совокупностью представлений, установок, образов, ценностей — осознанных элементов. К третьей группе относятся такие определения, в которых акцент делается на тесно взаимодействующие, осознанные и неосознанные структурные компоненты.

Феномен «правовой менталитет» исследован немногими авторами, но в целом все определения данного понятия имеют много общего. В основном авторы дают определение правового менталитета как совокупности правовых установок коллектива, группы, общности и индивида, которые формируют программу деятельности, внутренний план в юридически значимых ситуациях[13].

По определению В. Н. Синюкова, «правовой менталитет» является категорией, отображающей сложную морфологию индивидуального и общественного сознания, которая обозначает все феномены правовой культуры — знаковые, символические, образные, позитивные и непозитивные. Категория «правовой менталитет», в понимании В. Н. Синюкова, выражает многослойное, составное явление[14].

По определению А. И. Коваленко, «правовой менталитет» является устойчивым мировоззрением, состоянием умонастроений определенного класса, социальной группы, народа, нации и иной общности на право и государство, компоненты правовой системы, особым видением роли политической и правовой реальности в общественной жизни.

Все представленные выше определения «правового менталитета» являются правильными, но наиболее удачным является, на наш взгляд, определение правового менталитета, которое предложил Д. В. Меняйло[15]. Автор определяет правовой менталитет как комплекс специфических исторически сложившихся мировоззренческих реагирований, представлений, на объекты государственно-правовой действительности. Эти представления являются типичными, устойчивыми для определенной национально-этнической общности. В данном определении заключена главная, сущностная особенность понятия «правовой менталитет», которая включает различные структурные компоненты — правовые установки, стереотипы, представления, ценностно-правовые ориентации.

Рассмотрим содержание и сущность следующего элемента правовой культуры — категории правосознания.

Правосознание — форма общественного сознания, предопределяющая и мотивирующая поведение человека, отражающее объективные потребности общественного развития. Есть несколько форм сознания как отражения общественных отношений: философское, религиозное, правовое, политическое, эстетическое сознание.

---

[10] Политология: энциклопедический словарь. Общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. М., 1993. С. 175.

[11] *Синюков В. Н.* Указ. соч. С. 181.

[12] *Гранат Н. Л.* Правосознание и правовое воспитание // Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 3 / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. С. 303.

[13] *Синюков В. Н.* Указ. соч. С. 183.

[14] *Синюков В. Н.* Указ. соч. С. 189.

[15] *Меняйло Д. В.* Указ. соч. С. 7.

Правовое сознание имеет специфические особенности, которые позволяют считать его относительно самостоятельным явлением. Л. А. Морозовой выделены следующие особенности[16]:

1) в правовом сознании отражаются законодательство, юридическая практика — государственно-правовые явления, которые составляют правовую сферу общественной жизни;
2) государственно-правовая действительность отражается следующими способами: посредством правовых традиций и обычаев, правовых категорий и понятий, юридических конструкций и т. д.;
3) в правовом сознании отражаются тенденции развития общественных отношений, что говорит о способности правосознания к опережающему отражению правовой действительности;
4) правовое сознание находится в тесной связи с иными формами общественного сознания, в особенности с нравственным сознанием. Содержание правовых представлений и взглядов составляют морально-нравственные устои, ориентиры — понятия о гуманизме и справедливости, о равенстве всех людей и т. п.;
5) правовое сознание влияет на реформы, социальные процессы и преобразования: способно затормозить или, напротив, ускорить эти процессы. Это проявляется, в частности, в том, что если правовое сознание населения отстает от общественных потребностей, то большими социальными группами могут быть не поняты и не поддержаны прогрессивные правовые реформы.

Правовое сознание, по мнению П. П. Баранова, представляет собой систему правовых представлений и установок, эмоций и чувств, оценок и идей, которые являются выражением отношения членов общества как к действующему праву и юридической практике, так и к желаемому праву, к юридической практике[17].

Аналогичное определение понятия «правосознание» предлагает Н. Л. Гранат, который пишет о том, что правосознание — это особая область или форма человеческого сознания, «явление идеальное, непосредственно не наблюдаемое»[18]. По мнению автора, правосознание, являясь областью или формой сознания, в различных формах отражает правовую действительность. Н. Л. Гранат перечисляет следующие формы отражения правовой действительности: «юридические знания, правовые установки, оценка права и юридической практики, ценностные ориентации людей, которые проявляются в деятельности и поведении людей в таких ситуациях, которые являются юридически значимыми»[19].

Т. В. Синюкова также пишет о правосознании как о совокупности чувств и представлений, которые выражают отношение людей к праву (действующему или желаемому). Автор пишет о том, что правосознание — весьма независимое, целостное явление, которое необходимо изучать как особый объект теории права, поскольку через правосознание теория права «выходит» на вопросы о генезисе и сущности права, культурной специфике правового регулирования, которая свойственна той или иной цивилизации, а также на вопросы «о причинах возникновения социальных патологий, преступности и иных формах деформирования правового поведения»[20].

Все рассмотренные выше подходы к определению сущности правосознания свидетельствуют о том, что данное понятие очень сложное, специфичное и неоднозначное.

Правовая культура общества, по мнению А. П. Семитко, зависит в первую очередь от того, на каком уровне развития находится правосознание граждан, насколько население страны информировано в вопросах права, освоены ли людьми главные феномены права, такие как ценность свобод и прав человека, ценность юридических процедур при решении споров и т. д. Очень важно, каково отношение населения к закону, праву, судебным учреждениям в эмоциональном плане. Следует отметить, что население разнообразно по социальному, возрастному, образовательному, профессиональному и другим критериям. По мнению А. П. Семитко, все, перечисленное выше, является «первым элементом правовой культуры»[21].

Как подчеркивает С. С. Алексеев, «правовая культура — это, прежде всего, “качественно насыщенное” правосознание»[22]. Имеется в виду уровень развития чувства права и законности, понимания права, знания законов, степень веры в право.

---

[16] *Морозова Л. А.* Указ. соч. С. 373.

[17] *Баранов П. П.* Правосознание и правовое воспитание // Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 475.

[18] *Гранат Н. Л.* Указ. соч. С. 309.

[19] Там же.

[20] *Барулин В. С.* Социальная философия. Ч. 1. М., 1993. С. 233–237.

[21] *Семитко А. П.* Указ. соч. С. 117.

[22] *Алексеев С. С.* Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 270.

Будучи сложным социально-психологическим явлением, правосознание имеет свое внутреннее строение. Общепризнанным является положение о том, что структура правосознания складывается из двух основных элементов: правовой психологии и правовой идеологии. Некоторые авторы выделяют поведенческий элемент правосознания[23].

Правовая психология как отражение обыденного, повседневного бытия людей, связанного с юридической практикой, представляет собой совокупность сложившихся и развивающихся осознанных и неосознанных психологических состояний в виде правовых чувств, эмоций, переживаний, привычек, желаний, ожиданий, притязаний, выражающих конкретное отношение индивидов, групп, коллективов, общества в целом к праву, законам, юридическим нормам, ко всем явлениям правовой действительности и обусловливающих становление у каждого индивида как субъекта права необходимых мотивов, моделей, стереотипов предстоящего правового поведения в реальных жизненных ситуациях.

Правовая психология, как пишет В. И. Шепелев, представляет собой самый точный критерий оценки того, как личность относится к компонентам юридической практики и правовой системы. Именно в рамках правовой психологии каждый индивид раскрывает свое истинное отношение к правовым явлениям, показывает умение критически воспринимать конкретные законы и юридические нормы, сообразовывать с ними свое поведение[24].

Н. Л. Гранат называет правовое сознание «узловым пунктом, который аккумулирует в себе все психические состояния, свойства и процессы, проявляющиеся в конкретном правовом поведении именно как результат ценностных ориентаций и правовых установок»[25]. Основная роль здесь отводится правовой психологии.

Важное свойство правовой психологии отмечено Т. В. Синюковой: «...Правовая психология — наиболее глубинная, “скрытая” от непосредственного восприятия и понимания сфера правового отражения»[26], являющаяся источником возникновения реакции массы и индивидуума на законодательство, право. Именно от этого часто зависит, будет удачным или неудачным осуществление тех или иных законодательных программ. В реализации нового законодательства могут возникнуть проблемы, если население психологически не будет воспринимать определенные дозволения как социально оправданные, а те или иные запреты — как реально необходимые. Т. В. Синюкова подчеркивает, что нельзя игнорировать правовую психологию населения, поскольку это может привести к провалу тех или иных государственных мероприятий, которые являются общественно полезными «с точки зрения социальной цели (борьба с самогоноварением, с отдельными противоправными традициями и обычаями и т. д.)»[27].

На наш взгляд, все вышеизложенное позволяет сделать следующий вывод. В настоящее время есть необходимость проведения социально-правовых исследований состояния правовой культуры и сознания населения: исследовать уровень престижа закона и права, правовых знаний населения и других компонентов комплекса правовых установок, убеждений и чувств, характеризующих отношение социальных групп, отдельных граждан к существующим законам и правовым явлениям.

Многие правовые реформы, которые проводятся в настоящее время в России, управленческие решения являются неэффективными именно потому, что они были приняты без соотношения с правовым сознанием народа, социальной группы, индивида. Как полагает В. М. Сырых, важность проведения научных исследований заключается в том, что с помощью полученного богатого эмпирического материала можно осуществить теоретический анализ важнейших проблем, которые связаны с механизмом правового регулирования[28]. Автор отмечает, что, только понимая правовые чувства и эмоции населения, правовую психологию индивида и социальных групп, можно учитывать роль правовой психологии в разработке норм права и повышении эффективности правового регулирования правовых институтов, отдельных отраслей права[29].

Перечислим факторы, наиболее точно передающие содержание правовой психологии, которым необходимо уделить особое внимание:

- характер оценки (отрицательная или положительная) действующих законов;
- степень солидарности с принципом, который основан на признании высокой социальной ценности законов и права;

---

[23] Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 2000. С. 341.

[24] *Шепелев В. И.* Правосознание и правовая культура / Теория государства и права. М., 2003. С. 495.

[25] *Гранат Н. Л.* Указ. соч. С. 304.

[26] *Синюкова Т. В.* Правосознание и правовое воспитание // Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001. С. 613.

[27] Там же.

[28] *Сырых В. М.* Социология права. М., 2011. С. 401–404.

[29] Там же.

- направленность и степень правовой активности личности в правовой сфере;
- наличие установки на правомерное поведение;
- мотивы желания действовать в соответствии с правом и с действующими законами.

Правовая идеология — когнитивная, познавательная сторона правового сознания. Представим определение правовой идеологии, которое дает Л. Н. Гранат: «Правовая идеология является систематизированным научным выражением правовых требований, принципов, взглядов общества, различных слоев и групп населения»[30].

Аналогичной позиции придерживается и В. И. Шепелев. В частности, он пишет: «Правовая идеология — это система правовых взглядов, воззрений, идей, принципов, суждений, концепций, учений, теорий, складывающихся и проявляющих себя на уровне слоев, групп населения, общества в целом и характеризующих правовую систему, юридическую действительность и практику и их отдельные компоненты»[31]. Как явление более высокого познавательного и информационного уровня правовая идеология наполняет необходимым содержанием правовую психологию, придает ей более осознанный и целенаправленный характер, что позволяет индивиду более точно ориентироваться в реальных жизненных обстоятельствах, опосредуемых правовыми предписаниями.

Основанная на интеллекте правовая идеология вносит мировоззренческо-теоретизированные начала в чувственно-эмоциональную сферу правосознания, придавая последнему состояние целостного, социально значимого правового явления. При этом правовая идеология может нести в себе не только позитивный, но и негативный потенциал. Сказанное не означает, что под активным воздействием правовой идеологии правовые эмоции и чувства утрачивают какое-либо значение, носят производный характер. Являясь компонентами относительно самостоятельной части правосознания — правовой психологии, эмоции, чувства, переживания являются факторами, критериями, наглядно подтверждающими действительное отношение субъектов права к тем или иным сторонам, элементам правовой системы, и являются своеобразным ориентиром относительно того, какие коррективы следует вносить в теорию и практику правовых сфер общественной жизни. Сказанное означает, что и правовая психология оказывает достаточно заметное влияние на содержание правовой идеологии и на правосознание в целом.

Относительно взглядов о поведенческом элементе правосознания О. Ф. Скакун пишет: «Правовое поведение — волевая сторона правосознания, которая представляет собой процесс перевода правовых норм в реальное правовое поведение»[32]. Правовое поведение составляют элементы, которые определяют его характер (направление), — это правовые установки, мотивы правового поведения.

Однако, по нашему мнению, прав В. И. Шепелев[33], который пишет о том, что выделение поведенческого элемента правового сознания является не совсем убедительным, поскольку правовая психология и правовая идеология предполагает, что личность посредством осмысления установок и оценки правовой действительности в той или иной степени смоделирует направление и характер предстоящего правового поведения. Все содержание правового сознания практически пронизано поведенческим элементом. Из этого следует, что правовое поведение — это самостоятельный деятельностный элемент правовой культуры.

Перейдем к рассмотрению понятия юридической практики. По данной теме в российской юриспруденции сложилось несколько представлений. Проанализируем три из существующих в настоящее время мнений о сущности понятия «юридическая практика». Одни авторы, включая И. Я. Дюрягина, В. Кнаппа и А. Герлоха, полагают, что понятия «юридическая практика» и «юридическая деятельность» являются тождественными. Другие авторы, в частности С. И. Вильнянский и С. С. Алексеев, считают, что следует ограничить юридическую практику от юридической деятельности, поскольку последняя является относительно самостоятельным явлением, к которой относится объективированный опыт правовой деятельности.

По нашему мнению, целесообразно рассматривать виды юридической практики в полном единстве юридической деятельности и социально-правового опыта, который сформирован на ее основе. Данная позиция дает возможность правильно отразить диалектику правовой деятельности, точно определить элементы структуры юридической практики, определить значение социально-правового опыта в правовой системе общества.

---

[30] *Гранат Н. Л.* Указ. соч. С. 307.
[31] *Шепелев В. И.* Указ. соч. С. 497.
[32] Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 2000. С. 348.
[33] *Шепелев В. И.* Указ. соч. С. 497.

Таким образом, можно дать следующее определение юридической практики. Юридической практикой принято называть деятельность людей, в ходе которой они воздействуют на общественные отношения, преобразуют данные отношения, а также накопленный социально-правовой опыт.

На правовую культуру общества оказывает существенное влияние правоприменение. Под данным понятием принято понимать властную деятельность компетентных должностных лиц и специальных органов по реализации норм права, регламентированную нормативными актами, законами, другими нормативными правовыми документами[34]. Правоприменительная деятельность должностных лиц и государственных органов должна осуществляться в строгом соответствии с принципами, которые являются общепризнанными во всех странах мира. В научной литературе по праву перечисляются следующие принципы:

- принцип социальной справедливости;
- принцип целесообразности и обоснованности принимаемых решений;
- принцип социальной справедливости[35].

В. М. Сырых определены следующие показатели эффективного правоприменения:

1) социальные и юридические цели достигнуты одновременно;

2) материальные затраты минимизированы;

3) достижения достигнуты в короткий срок[36].

Такого же мнения придерживается В. В. Лазарев, который отмечает, что только тогда можно признать правоприменение эффективным, если все цели достигнуты «с наименьшим ущербом для различных социальных ценностей, с наименьшими экономическими затратами, в наиболее короткий срок»[37].

Под достижением целей правоприменения понимается процесс познания и формирования воли, выраженной как государственное властное решение по какому-либо определенному делу. В. В. Лазарев отмечает, что «сама по себе привязка общих норм к конкретному случаю является организующим и творческим делом, поскольку оно связано с оценкой права и факта, с учетом особенностей всех элементов фактического состава (события, причинной связи, вины и т. д.), с необходимостью определять конкретных лиц, ответственных за реализацию права в данном конкретном случае, определять на той же основе средства обеспечения права и т. д.»[38].

Важный элемент правовой культуры общества — уровень совершенства всего комплекса нормативных правовых актов, являющихся итогом правоприменительной и правотворческой деятельности.

Если в обществе высокий уровень правовой культуры, то это означает, что в стране создана совершенная система законодательства, в котором нет противоречий и пробелов, нечеткости и неясности норм и правовых предписаний, что исключает произвол должностных лиц, органов и государства.

Таким образом, рассмотрев проблемы элементного состава категории «правовая культура», можно сделать следующий обобщающий вывод.

Несмотря на обилие подходов к проблеме определения содержания правовой культуры, данную категорию, по мнению автора, необходимо рассматривать в диалектическом единстве составляющих ее элементов: правового менталитета, правового сознания, правовой деятельности, всей системы правовых актов. Каждый из элементов имеет свои сущностные и содержательные признаки и свойства. Кроме того, деятельностные компоненты должны реализовываться в соответствии с основополагающими принципами, рассмотренными автором в настоящей работе. Уровень правовой культуры общества находится в закономерной зависимости от реализации данных принципов в практической деятельности субъектов права.

Литература

1. *Алексеев С. С.* Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. 712 с.
2. *Баранов П. П.* Правосознание и правовое воспитание // Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 475–494.
3. *Барулин В. С.* Социальная философия. Ч. 1. М., 1993. 334 с.
4. *Гранат Н. Л.* Правосознание и правовое воспитание // Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 3 / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001.

[34] *Гранат Н. Л.* Указ. соч. С. 308.

[35] Проблемы теории государства и права. Под ред. М. Н. Марченко. М., 2017. С. 116.

[36] *Сырых В. М.* Указ. соч. С. 413.

[37] *Лазарев В. В.* Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 61.

[38] Там же.

5. *Иванников И. А.* Концепция правовой культуры // Известия высших учебных заведений. Научно-теоретический журнал, 1998. № 3. С. 12–16.
6. *Лазарев В. В.* Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. 207 с.
7. *Марченко М. Н.* Теория государства и права. М., 1996.
8. *Меняйло Д. В.* Правовой менталитет: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Волгоград, 2003.
9. *Морозова Л. А.* Теория государства и права. М., 2002.
10. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 2003.
11. Проблемы теории государства и права. Под ред. М. Н. Марченко. М., 2017.
12. *Сальников В. П.* Правовая культура // Актуальные проблемы теории права / под. ред. К. Б. Толкачева и А. Г. Хабибуллина. Уфа, 1995. С. 147–158.
13. *Синюков В. Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. Саратов, 1994. 496 с.
14. *Синюкова Т. В.* Правосознание и правовое воспитание // Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001.
15. *Семитко А. П.* Понятие и структура правовой установки, ее роль в правовом поведении // Проблемы реализации права: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1990. С. 112–116.
16. Социология права / под ред. В. М. Сырых. М., 2001.
17. *Сырых В. М.* Социология права. М., 2011.
18. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова, М., 2000.
19. *Шепелев В. И.* Правосознание и правовая культура / Теория государства и права. М., 2003.

References

1. *Alekseev S. S.* Law. Complex Research Experience [Opyt kompleksnogo issledovaniya]. M., 1999. 712 p. (In rus)
2. *Baranov P. P.* Legal Awareness and Legal Education // General Theory of Law [Pravosoznaniye i pravovoye vospitaniye // Obshchaya teoriya prava] / Ed. Babaeva V. K. N. Novgorod, 1993. P. 475–494. (In rus)
3. *Barulin V. S.* Social Philosophy [Sotsial'naya filosofiya]. Part 1. M., 1993. 333 p. (In rus)
4. *Granate N. L.* Legal Awareness and Legal Education // General Theory of State and Law. Academic Course [Pravosoznaniye i pravovoye vospitaniye // Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskiy kurs]. T. 3 / Ed. M. N. Marchenko. M., 2001. (In rus)
5. *Ivannikov I. A.* The Concept of Legal Culture // News of Higher Educational Institutions. Scientific and Theoretical Journal [Kontseptsiya pravovoy kul'tury // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Nauchno-teoreticheskiy zhurnal], 1998. No. 3. P. 12–16. (In rus)
6. *Lazarev V. V.* The Effectiveness of Enforcement [Effektivnost' pravoprimenitel'nykh aktov]. Kazan, 1975. 207 p. (In rus)
7. *Marchenko M. N.* Theory of State and Law [Teoriya gosudarstva i prava]. M., 1996. (In rus)
8. *Menyaylo D. V.* Legal Mentality: Abstract of Dissertation for the Degree of Candidate of Legal Sciences [Pravovoy mentalitet: Avtoreferat dissertatsii na soiskaniye uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk]. Volgograd, 2003. (In rus)
9. *Morozova L. A.* Theory of State and Law [Teoriya gosudarstva i prava]. M. 2002. (In rus)
10. *Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu.* Explanatory Dictionary of the Russian Language [Tolkovyy slovar' russkogo yazyka]. M., 2003. (In rus)
11. Problems of the Theory of State and Law [Problemy teorii gosudarstva i prava]. Ed. M. N. Marchenko. M., 2017. (In rus)
12. *Salnikov V. P.* Legal Culture // Actual Problems of the Theory of Law [Pravovaya kul'tura // Aktual'nyye problemy teorii prava] / Ed. K. B. Tolkacheva and A. G. Khabibullina. Ufa, 1995. P. 147–158. (In rus)
13. *Sinyukov V. N.* Russian Legal System. Introduction to the General Theory [Rossiyskaya pravovaya sistema. Vvedeniye v obshchuyu teoriyu]. Saratov, 1994. 496 p. (In rus)
14. *Sinyukova T. V.* Legal Awareness and Legal Education // Theory of State and Law [Pravosoznaniye i pravovoye vospitaniye // Teoriya gosudarstva i prava] / Ed. N. I. Matuzova, A. V. Malko. M., 2001. (In rus)
15. *Semitko A. P.* The Concept and Structure of the Legal Framework, Its Role in Legal Behavior // Problems of the Implementation of Law: Interuniversity Collection of Scientific Papers [Ponyatiye i struktura pravovoy ustanovki, yeye rol' v pravovom povedenii // Problemy realizatsii prava: Mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh trudov]. Sverdlovsk, 1990. P. 112–116. (In rus)
16. Sociology of Law [Sotsiologiya prava] / Ed. V. M. Syrykh. M., 2001. (In rus)
17. *Syrykh V. M.* Sociology of Law [Sotsiologiya prava]. M., 2011. (In rus)
18. Theory of State and Law [Teoriya gosudarstva i prava] / Ed. V. M. Korelsky and V. D. Perevalova, M., 2000. (In rus)
19. *Shepelev V. I.* Legal Awareness and Legal Culture / Theory of State and Law [Pravosoznaniye i pravovaya kul'tura / Teoriya gosudarstva i prava]. M., 2003. (In rus)

Материалы Третьей конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра» (Санкт-Петербург, 9–10 декабря 2019 г.)[1]

АННОТАЦИЯ
Материал посвящен обзору выступлений экспертов на 3-й Конференции «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», состоявшейся в г. Санкт-Петербурге 9–10 декабря 2019 года. Эксперты, участвовавшие в конференции, проанализировали становление и современное состояние государственного устройства Российской Федерации, его особенности и возможные пути развития; проблемы прав и свобод человека в России и в других государствах, а также современное состояние местного самоуправления в России, тенденции его сохранения, расширения и приведения в соответствие современным требованиям общественного развития в условиях глобализации.
Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, федерализм, права и свободы человека, местное самоуправление

Materials of the Third Conference “The Constitution of Russia: Yesterday, Today, Tomorrow” (St. Petersburg, December 9–10, 2019)[2]

ABSTRACT
This material is devoted to a review of expert speeches at the Conference “The Constitution of Russia: Yesterday, Today, Tomorrow”, held in St. Petersburg on December 9–10, 2019. The problems of modern federalism, human rights and freedoms, and their protection by the state and local self-government were discussed at the conference. The experts analyzed the origins and causes of the existing state structure in the Russian Federation, its features and possible development paths; problems of human rights and freedoms in Russia and in other states, as well as the current state of local self-government in Russia, trends in its preservation, expansion and bringing into line with modern requirements of social development in the context of globalization.
Keywords: Constitution of the Russian Federation, federalism, human rights and freedoms, local government

В начале декабря 2019 года в Санкт-Петербурге прошла 3-я конференция «Конституция России: вчера, сегодня, завтра», посвященная проблемам конституционного права в Российской Федерации. Организаторами Конференции выступили юридический факультет Северо-Западного Института управления РАНХиГС, Фонд «Президентский центр Б. Н. Ельцина», Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге и Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина.

На конференции обсуждались актуальные вопросы российского конституционализма, в том числе проблемы федеративного устройства, регулирования и защиты прав и свобод человека как основы конституционного строя, вопросы местного самоуправления и многое другое. Конференция проходила в формате панельных дискуссий и включала в себя три панели[3].

Участниками **первой панели «Трудная судьба федерализма в России»** выступили Сергей Михайлович Шахрай[4] (модератор панели), Людмила Борисовна Ескина[5], Андрей Николаевич Медушевский[6], Андрей Александрович Захаров[7] и Сергей Львович Сергевнин[8].

Сергей Михайлович Шахрай. В настоящее время наблюдается тенденция изменения устройства государственного управления России от федеративного к унитарному, построенному по

[1] Обзор подготовлен редакцией журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция» Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

[2] The review was prepared by the editors of the journal “Theoretical and Applied Law” of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

[3] Развернутые публикации некоторых участников конференции размещены в настоящем номере журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция».

[4] Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, известный государственный и политический деятель России.

[5] Доктор юридических наук, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС.

[6] Доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук).

[7] Доцент Российского государственного гуманитарного университета, доктор философских наук, главный редактор журнала «Неприкосновенный запас».

[8] Доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой теории и истории права и государства юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС.

принципу жесткой вертикали власти. В то время как федерализм это не просто способ распределения полномочий между центрами исполнительной и судебной власти, но и гарантия сохранения демократического политического режима. Федерализм — это в своем роде философия, мировоззрение, в основе которого лежит понимание важности разнообразия, уважения к мнению другого, признание ценности равноправного диалога. Если такого понимания федерализма нет, то самая совершенная федерация превращается в формальность.

В России было как минимум три попытки перейти от формального федерализма к подлинному: в первой четверти XIX века после войны с Наполеоном, в первой четверти XX века в ходе работы Конституционной комиссии 1918 года. и в 90-х годов XX века, когда в итоге была принята действующая Конституция РФ.

В результате принятия Конституции 1993 года в ее тексте была реализована идея кооперативного федерализма, предполагающего ведение диалога, достижение согласия и совместное решение задач и проблем федеративным центром и региональными властями с участием местного самоуправления. Однако на практике данная модель не реализуется, поскольку органы власти, федеральные и региональные, имеют совершенно иные и, главное, разные представления о характере организации федеративного управления. Федеральные власти транслируют идеи унитарного государства, а региональные власти живут в условиях параллельной реальности, четко разделяя вопросы управления на федеративные и региональные, и решают их в первую очередь посредством соответствующего распределения бюджетных средств.

Таким образом, формула современного федерализма может быть оценена как следующая: как только в казне кончаются деньги, у нас вспоминают про федерализм, то есть отдают полномочия вместе с ответственностью и финансовыми и экономическими проблемами в регионы.

В рамках федерализма также остается нерешенной проблема разграничения предметов ведений и полномочий между уровнями власти. С одной стороны, в статье 11 Конституции, включенной в раздел «Основы конституционного строя», речь идет о том, что полномочия распределяются самой Конституцией, федеративным и иными договорами. Статьи 71–73 Конституции устанавливают, что вне предметов ведения самой Федерации вся полнота государственной власти принадлежит субъекту РФ, а в пункте 6 статьи 76 записано, что законы субъектов, принятые по предметам, отнесенным к их исключительному ведению, обладают приоритетом перед федеральными законами.

Кооперативная модель федерализма как раз и важна тем, что предполагает диалог, делегирование и поиск согласованных решений, стремления к поиску которых очевидно не наблюдается в настоящее время. Что касается кооперативного федерализма, этот выбор был сделан при подготовке текста Конституции и осознанно, и вынужденно. Вынуждено, потому что в 1992–93 годах провести более рациональное научное разграничение предметов ведения и полномочий не было возможности, столкновение интересов и противодействие одних сил другим было настолько велико, что легче было объявить вопрос предметом совместного ведения, включив его в перечень, установленный статьей 72 Конституции, чем пытаться его точно и детально юридически корректно определить. В этом плане кооперативный федерализм у нас вынужденный. Но Конституция предусматривает механизмы распределения полномочий и предметов ведения, а именно: путем использования положений самой Конституции, Федеративного договора, Федеральных конституционных и Федеральных законов, а также договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

В этом отношении статья 78 Конституции применяется на практике в отношении временного перераспределения полномочий. Так, к настоящему моменту заключено более 200 соглашений между РФ и органами власти субъектов о передаче соответствующих полномочий на определенное время и на конкретных условиях. В этом контексте снять напряжение в отношениях внутри федерации позволила бы передача на региональный уровень, а скорее, уровень местного самоуправления, вопросов культуры, национального вопроса и вопросов образования. Потому что федерализм — это институт государственного управления, в первую очередь бюджетного, экономического управления, на глобальном уровне федерации не представляется возможным решать вопросы, имеющие во многом субъективный, частный, местный характер.

Бюджетный федерализм и справедливость — еще одна стоящая перед нами проблема. Достаточно ли справедлив установленный порядок распределения бюджетных средств, дотаций, субсидирования? К сожалению, консенсус между федерацией и регионами, а также между самими регионами по данному вопросу не достигнут.

В настоящее время появляются попытки реформировать федеративное устройство, заложенное в Конституцию, например, путем создания мегарегионов или округов, включающих в свой

состав несколько субъектов. Встает вопрос, в какой форме возможно внедрение таких изменений, предусматривает ли их возможность Конституция или требуется в этой части вносить в нее изменения? А учитывая, что истинного федерализма в России нет, то можно ли реформировать то, чего нет? Крайне важный вопрос. В рамках этого вопроса необходимо отметить, что как раз в целях обеспечения независимости судебной власти следует разделить критерии образования субъектов РФ и судебных округов. Эти шаги уже предприняты, в частности, в рамках создания апелляционных округов в системе судов общей юрисдикции. Однако не следует останавливаться на достигнутом.

Одним из достижений разработчиков текста Конституции 1993 года следует считать отсутствие в ней положений о праве на сецессию (выход из состава федерации). Да, в Конституции содержится право народов на самоопределение, но только внутри федерации и в рамках действующей Конституции. В отношении равенства субъектов Российской Федерации в Конституции закреплены положения об их равенстве в отношениях с федеральными властями, но не между собой, потому что статус субъектов у нас очень разный, начиная от вида (республика, край, область и т. д.) и заканчивая количеством населения. В этой связи проблемы статуса субъектов и их взаимоотношений могут быть решены в рамках конституционных законов.

В целях объективного представительства интересов регионов следует формировать Совет Федерации на основе представительства в нем глав исполнительной и законодательной власти соответствующего субъекта. Данный порядок формирования Совета Федерации может быть определен в соответствующем конституционном законе, который отсутствует на сегодняшний день. Только при таком формировании Совета Федерации, по моему мнению, когда сами органы исполнительной и законодательной власти субъектов будут непосредственно вовлечены в разработку и принятие федеральных законов, влияющих в том числе на жизнь регионов, будет обеспечена возможность полной реализации решений федерации на региональном уровне.

Людмила Борисовна Ескина. Российский федерализм самый сложный в мире федерализм, потому что в нем намешано очень много разных критериев и, более того, складывался он еще при Российской империи, и в этом плане более сложной системы, которая бы называлась федерализмом, история и мир больше не знает. При создании структуры регионов еще в дореволюционный период четких критериев определено не было, а советская власть усугубила сложность территориального устройства, добавив национальный критерий создания субъектов федерации в рамках идеи, что в советском государстве должен реализовываться национальный суверенитет, который получил и территориальные очертания. Но учесть интересы всех национальностей просто не представлялось возможным, таким образом, и этот критерий не был внедрен в полном объеме. Тогда же была создана дополнительная градация субъектов по видам: автономные республики, автономные округа и области, которая сохранилась до настоящего времени.

Поэтому при разработке Конституции 1993 года стояла сложная задача найти компромисс между субъектами федерации, что нашло свое отражение в положении равенства субъектов в отношениях с федеральной властью (статья 5 Конституции). Но все противоречия таким образом сгладить не удалось, и они как раз сейчас становятся очевидными, потому что власть продолжает воспроизводить имперские модели управления, создавая параллельные субъектам структуры управления: федеральные округа, судебные округа, экономические территории и территории с особым статусом. Подобные тенденции явно свидетельствуют о намерении реформировать федеративную систему и попытках поиска способа, критерия ее реформирования. Необходимость в таком реформировании, очевидно, есть, для того чтобы управление соответствовало современным реалиям. Но нужно найти продуманный адекватный критерий распределения власти.

Для того чтобы найти такой критерий, необходимо обратиться к истокам возникновения федерализма, а именно вспомнить, что целью распределения власти внутри федерации изначально являлось соединение преимуществ большого и малого, когда на уровне федерации возникала возможность легче реализовывать большие проекты, а на уровне регионов, субъектов федерации — обеспечить демократический режим, то есть приблизить население к власти. Эта последняя задача остается на сегодняшний день крайне актуальной.

В отношении того, что в Конституции не предусмотрено право на сецессию субъекта федерации, хочу отметить, что напрямую этот запрет в Конституции не закреплен, при том что выход из федерации может считаться одной из форм самоопределения народа, право на которое как раз в Конституции прописано, и при том, что вариантов форм самоопределения в Конституции не содержится. К сожалению, механизмы реализации права на сецессию не разработаны ни на уровне различных государств, ни на международном уровне, но в то же время на практике это право реализуется (Приднестровье, Абхазия, Осетия, Каталония в Испании, например). Уклонение

от решения данной проблемы будет сохранять напряженность в этом вопросе как на внутригосударственном, так и на международном уровне.

Андрей Александрович Захаров. Парадоксальность природы российского федерализма, который, с одной стороны, закреплен в Конституции 1993 года, а с другой — на практике почти не находит своего применения. Особый интерес представляет в данной ситуации вопрос, почему так происходит. И если нормы Конституции, касающиеся федерализма, спящие, то что произойдет, когда они найдут свое применение? Что заставляет нас сохранять эту ситуацию противоречия между желаемым и действительным?

Учитывая, что современный статус федерации нам достался от советского прошлого, а советское государство приняло эту ситуацию от Российской империи соответственно, то оказывается интересным вопрос: почему при создании нового государства на обломках империи советская власть выбрала и сохранила странную на тот момент федеративную систему устройства государства? Необходимо следует вывод, что у советской власти просто не было другого выхода, чтобы обеспечить себе поддержку и выиграть Гражданскую войну, она вынуждена была использовать федерализм для удовлетворения требований самоопределения, которые предъявляли этнические группы, населявшие империю. Да, эти требования были удовлетворены частично, но в достаточной мере, чтобы одержать победу в Гражданской войне. Впоследствии же не представляется возможным отобрать даже ту, пусть неполную, степень суверенитета, в свое время предоставленного той или иной этнической группе. Таким образом, на этапе реформ 90-х годов XX века у России просто не было другого выхода, как сохранить внутреннюю организацию по территориально-национальному принципу. Есть ли возможность изменить такой способ организации территориального устройства Российской Федерации? Конечно, но издержки подобного рода трансформации, скорее всего, окажутся слишком велики.

При этом важно учесть тот факт, что Советский Союз практиковал то, что называют аффирмативным действием по отношению к этническим меньшинствам, населяющим страну, и начал это делать даже раньше, чем другие федеративные государства, и в этом смысле федерализм советского государства проявил себя как средство гармонизации отношений между этническими группами в рамках всего государства. Этот опыт важен для нас и сейчас в рамках Российской Федерации, поэтому не стоит безусловно отказываться от него.

В этом смысле и право на сецессию декларировалось в СССР как способ противопоставить союзное государство иным существующим на тот момент традиционным империям, из состава которых можно было выйти только с оружием в руках. В то время как новое государство рабочих и крестьян предоставляло свободу такого выхода. Правда, никто не верил, что это право когда-то придется признать или реализовывать. Но само по себе закрепление такого права было неслучайным.

В настоящее время процесс глобализации повышает спрос на федерализм, на создание квазифедеративных и федеративных образований, но вместе с тем глобализация обостряет и этническую чувствительность групп, населяющих планету. И это означает, что необходимо искать новые формы федерализма в условиях нерешенных национальных, этнических проблем.

Андрей Николаевич Медушевский. Мы не можем, обсуждая проблему федерализма, игнорировать изменения в мире, которые сейчас происходят. Важно пытаться сразу смотреть вперед, анализируя возможные перспективы изменения мира, связанные с глобализацией. Многие пишут о том, что фактически глобализация порождает феномен глобального конституционализма или глобального федерализма. И с этой точки зрения важно иметь в виду такое явление, как конвергенция международного и конституционного права.

Иногда используют понятие конституционализма международного права. Это означает, что международные нормы очень сильно влияют на конституционные, с одной стороны, и, с другой стороны, конституционные нормы интегрируются в международные акты таким образом, что возникает феномен международного конституционного права. Это, конечно, имеет принципиальное значение для федерализма, поскольку возникает совершенно новый вид права. Некоторые называют его глобальным правом, другие говорят о транснациональном праве.

Можно сказать, что разновидностью такого права является современное европейское право. Оно не может быть определено ни как международное, ни как конституционное. То есть это совершенно новый феномен. С этой точки зрения мы можем говорить об изменении глобального тренда в понимании федерализма и конституционализма. Смысл этого глобального тренда, на мой взгляд, заключается в том, что идет процесс переосмысления принципа разделения властей. Как уже было сказано, федерализм является частью разделения властей. Это вертикальное разделение в противоположность горизонтальному, но возникают и новые параметры разделения властей,

в частности на институты, основанные в международном праве, международные организации, и институты, основанные на конституционном праве.

Таким образом, возникает плюрализация систем разделения властей и плюрализация иерархий. Какое место занимает федерализм в этом процессе? Некоторые полагают, что сейчас некий переходный период, в результате которого сформируется новая иерархия уровней глобального разделения. Речь идет о разделении властей уже на уровне международных режимов, таких как, например, Европейский союз, уровень национальных государств, уровень субъектов федерации и уровень локального самоуправления. Таким образом, проблема федерализма является крайне сложной, в том числе и по отношению к российскому федерализму, который объединяет в себе проблемы интеграции на постсоветском пространстве и создания новых интегративных объединений.

Второй важный вопрос, который требует обсуждения в контексте проблемы федерализма, заключается в том, существуют ли собственно исторические предпосылки для возникновения федерализма на территории России. Российская империя, конечно, не знала никакого федерализма. Можно говорить об идеях федерализма, находивших некоторое применение на практике, но в целом это была империя, которая рассматривала себя как единое государство. И только в конце имперского периода появляются проекты децентрализации, но они не доходили содержательно до уровня федерализма, речь шла только о предоставлении определенной автономии потенциальным субъектам, таким как Финляндия, Украина и Польша. Вот, собственно, это то состояние реализации идей федерализма в России, которое сложилось к 1917 году.

Еще один важный аспект, на который необходимо обратить внимание: была ли создана система федерализма в Советском Союзе? Самый простой ответ — да, потому что он был зафиксирован в Конституции. Но при ближайшем рассмотрении оказывается, что советский федерализм с трудом может быть определен как федерализм. Почему? Потому что в его основу не была положена научная концепция федерализма, разработанная в тот период академической наукой. Научная концепция исходила из того, что децентрализация и решение национального вопроса, в том числе в форме федерализма, — это совершенно разные вещи. Связывать федерализм с национальностью и национальным самоопределением — это путь к распаду государства.

При обсуждении какой-либо концепции федерализма, очевидно следует решить вопрос о том, давать ли равный статус всем субъектам или лучше иметь в виду постепенное движение к федерализму в виде автономий, культурной, функциональной и т. п. И как следствие, в рамках федерации необходима судебная инстанция, которая бы разрешала возникающие между уровнями власти конфликты, в виде Верховного или Конституционного суда.

Большевики совершенно не считались с этой академической концепцией. В результате появилась модель федерализма, которая никоим образом не соответствует научным, академическим представлениям о нем. Тогда возникает вопрос, что же представлял из себя советский федерализм. Формально юридически при обсуждении государственного устройства Советского Союза мы не можем говорить о федерализме, потому что советская модель закрепляла право сецессии субъектов федерации, а это признак конфедерализма. Таким образом, можно говорить о том, что советский федерализм был конфедерацией, а вовсе не федерализмом, хотя в Конституции это образование именовалось федерацией.

И наконец, в реальности это было унитарное государство. Таким образом, мы получаем противоречие в определении понятия федерализма уже на уровне решения этих вопросов Конституционной комиссией 1918 года, когда конкурировали очень разные модели федерализма: и компаративистская (представление федерализма как совокупности регионов), и ленинско-сталинская концепция, которая в итоге восторжествовала, — концепция национально-территориального разделения страны. Вот мой коллега говорит, что не было другого выхода. Но я считаю, что другой выход был, и жаль, что он не состоялся. Другой выход состоял бы, на мой взгляд, в том, чтобы не создавать единую схему федерализма и навязывать ее всей стране, а ввести различия субъектов по очень дифференцированной шкале, исходя из того, насколько сами потенциальные субъекты готовы к тому, чтобы стать субъектами федерации.

Иначе говоря, общая модель федерализма была навязана регионам. Если мы рассмотрим эту навязанную конструкцию федерализма, которая была реализована в 1918 году, то юристы того времени сравнивали эту модель с колониальным управлением британской империей, то есть субъекты федерации, которые были созданы, напоминали доминионы Вестминстерской модели. Такая модель была крайне противоречива, она включала федерацию внутри федерации, большое количество различных по видам субъектов — это союзные, автономные республики и все прочие образования. И регулирование этой асимметричной модели, я бы сказал, регулирование этого искусственного асимметричного деления было организовано таким образом, чтобы только

поддерживать контроль над этой системой. То есть это была модель, удобная для управления, но не являющаяся федерацией по большому счету.

Поскольку эта модель в 90-е годы фактически была снова воспроизведена, когда статус союзных республик и автономных республик был уравнен, и поскольку эта модель фактически перешла в современную Россию, то спрашивается, должны ли мы за нее держаться или стоит поставить вопрос о радикальном пересмотре этой модели в соответствии с запросами современного глобализирующегося общества, с одной стороны, и с позиции тех концепций федерализма и вообще децентрализации, которые предлагает современная наука, с другой стороны. И стоит ли защищать эту модель? Может быть, стоит поставить вопрос о переходе от схематичной трактовки федерализма к другим формам децентрализации, например, деволюции, административного самоопределения, автономии, регионализации и т. д.

В отношении закрепления в Конституции СССР права на сецессию, хотелось бы отметить следующее: конечно, большевики хотели создать всемирную федерацию, и некоторые считают, что с этим связано введение права сецессии, однако право сецессии и вообще конструирование федерализма по национальному и этническому принципу, скорее, противоречит марксизму, поэтому объяснять это идеологическими причинами довольно трудно. Я бы сказал, что это был скорее тактический ход для удержания власти в распадающейся стране. Считать, что это некий базовый принцип, который может быть полезен, я бы не стал, потому что, конечно, закрепление такого права — это была мина замедленного действия под всем зданием, что, собственно, и произошло, поскольку распад Советского Союза, в котором ключевую роль сыграла Россия, осуществлялся именно на базе советской конституции и права сецессии.

Отказалась ли Конституция 1993 года от права на сецессию? Действительно, в ней закреплен принцип суверенитета многонационального народа РФ и ничего не говорится о суверенитете субъектов и тем более о праве сецессии. Все это верно, но тем не менее нельзя сказать, что Конституция РФ окончательно решила этот вопрос, потому что до сих пор ведутся серьезные споры в отношении того, имеем ли мы конституционную или договорную федерацию. Обращаю ваше внимание на пункт 3 статьи 11 Конституции РФ, который говорит о том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов осуществляется настоящей Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения. Таким образом, федеративный договор не отменен действующей Конституцией, а в федеративном договоре закрепляется, во-первых, суверенитет республик, во-вторых, право республик на контроль над их ресурсами, в-третьих, совместное осуществление судопроизводства, и в-четвертых, согласование с центром введения чрезвычайного положения. Если мы представим себе ситуацию кризиса центральной власти, то уверяю вас, что идея договорного федерализма быстро появится снова.

Какой может быть выход из этой ситуации? На мой взгляд, оптимальная модель государственного устройства для России — это сильный федеральный центр и широкое развитие местного самоуправления. Советская модель федерализма, которую унаследовала Россия, является неудачной, и ее необходимо пересмотреть.

Сергей Львович Сергевнин. В рамках системы правовой терминологии выйти из состава федерации не представляется возможным, поскольку право на выход — это признак такого государственного объединения, как конфедерация. Конечно, на международном уровне есть и иная практика, но если исходить из российской политико-правовой традиции, то следует таким образом смотреть на этот вопрос. Советская федерация, действительно, в своих конституционных положениях предусматривала право союзных республик на сецессию, на которое никто не обращал внимание, пока не возникли соответствующие социально-экономические и политические факторы, что привело к распаду Советского Союза. Этот печальный опыт был учтен при подготовке Конституции 1993 года, и права на сецессию не было в ней закреплено, и Российская Федерация с правовой точки зрения стала действительно федерацией, в то время как Советский Союз, скорее, формально походил на конфедеративное объединение.

Из права на сецессию, вернее его отрицания в конституционной практике федеративного государства, вытекает и принцип единства суверенитета, за который тоже пришлось очень серьезно побороться. Пришлось задействовать механизмы привлечения высших судов для того, чтобы констатировать невозможность двухступенчатого суверенитета в наших политико-правовых реалиях, поскольку источником этого суверенитета в едином государстве является народ и он не может быть распределен по разным уровням.

Для более точного понимания различий между федерализмом и конфедерацией необходимо вспомнить о таком инструменте, характерном именно для конфедераций, как ратификация,

присущем в большей степени для международного, чем внутреннего права. Те не менее опыт применения данного инструмента в России имел место, например, в отдельных субъектах РФ были попытки внедрения механизмов приостановления действия федеральных законов, изданных по предметам исключительного федерального ведения.

В некоторых случаях они оговаривались дополнительным механизмом приостановления действия региональных законов, которыми перераспределялись предметы федерального ведения, до момента, пока федерация не издаст свои законы по предметам своего исключительного ведения. Фактически это вариант ратификации федерального законодательства на уровне субъекта федерации — прямой путь к развалу государства. Примеры реализации права на сецессию, та же Каталония в Испании, касаются прежде всего не федеративных, а так называемых региональных государств. И это относительно новое явление на политико-правовой карте, практически не исследованное на сегодня.

Во **второй панели «Права и свободы человека — фундамент Конституции»** приняли участие Ольга Леонидовна Покровская (модератор панели)[9], Михаил Юрьевич Бирюков[10], Мария Георгиевна Мацкевич[11], Киммо Нуотио[12], Виктория Викторовна Филатова[13], Илья Георгиевич Шаблинский[14], Александр Владимирович Шишлов[15]. Также в рамках дискуссии по рассматриваемым вопросам выступили Фридрих Меммель[16] и Николай Викторович Разуваев[17].

Александр Владимирович Шишлов. Спектр защищаемых прав государством должен быть шире, чем предусмотрено Конституцией. Необходимо стремиться к увеличению круга признаваемых и защищаемых прав и свобод, но все же фундаментальные права и свободы, требование гарантии защиты которых государством прямо закреплено в Конституции, создают систему обратных связей в обществе. От того, как они регулируются и охраняются, зависит реализация всего остального спектра прав: социальных, культурных, экологических, трудовых и т. п. И там, где обратные связи нарушаются, система становится в лучшем случае не отвечающей запросам объектов управления, а в худшем случае она просто идет вразнос, становится неустойчивой. К сожалению, часто в российской правовой системе не удается найти справедливость. В этой связи очень важно, что Россия сохраняет членство в Совете Европы и российским гражданам доступен суд по правам человека.

Илья Георгиевич Шаблинский. Основной проблемой в части реализации избирательных прав, на мой взгляд, в текущий период является созданный практически непреодолимый барьер, связанный с регистрацией кандидатов. Инструмент проверки подписей неэффективный и создает условия для злоупотреблений.

Ведение видеозаписей в ходе выборов — неплохая идея, но условий для полной ее реализации на практике не создано. Доступ к архиву записей крайне сложный, и практика рассмотрения таких записей в качестве доказательств до сих пор не сложилась в рамках судебных процессов.

В этих условиях, мне кажется, эффективным и справедливым инструментом являлся избирательный залог, применение которого было отменено в 2005 году Возвращение такого инструмента, как избирательный залог, позволило бы вернуть условия конкуренции на выборы, отсутствие которой отрицательно сказывается на развитии государства, экономики и общества.

Михаил Юрьевич Бирюков. Действительно, растет ценность демократии, но одновременно с этим растут издержки, затраты, которые мы платим за реализацию наших прав за демократические выборы, демократические процедуры. На этом фоне особо тревожным выглядит усиление уголовной ответственности и неправомерное привлечение к уголовной ответственности лиц, принимавших участие в мирных акциях. Отсутствие открытых площадок для обсуждения проблем в обществе, например как Общероссийский гражданский форум, в том числе для обсуждения проблем взаимоотношения населения и власти, не могут привести к позитивному сценарию раз-

---

[9] Член Санкт-Петербургской избирательной комиссии с правом решающего голоса.

[10] Адвокат Московской адвокатской палаты, депутат муниципального округа «Красносельский», г. Москва.

[11] Старший научный сотрудник Социологического института РАН, кандидат социологических наук.

[12] Профессор Хельсинского университета, Финляндия.

[13] Доцент кафедры международного и интеграционного права РАНХиГС, кандидат юридических наук, член Адвокатской палаты г. Москвы.

[14] Профессор факультета права НИУ–ВШЭ, доктор юридических наук.

[15] Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, вице-президент Европейского института Омбудсмана, кандидат наук.

[16] Президент Конституционного суда Вольного города Гамбурга (ФРГ).

[17] Заведующий кафедрой гражданского и трудового права СЗИУ РАНХиГС, доктор юридических наук, главный редактор журнала «Теоретическая и прикладная юриспруденция».

вития государства, поскольку эффект накопления нерешенных вопросов может создать угрозу взрывоопасного их разрешения.

Виктория Викторовна Филатова. Хотелось бы отметить, что такое понятие, как иллюзорность правосудия, которое мы наблюдаем сейчас в нашем обществе, безусловно, должно уйти в прошлое. И в этом смысле те позиции и те правовые подходы, которые вырабатывает Европейский суд по правам человека, в том числе акцентирует внимание на этой проблеме — проблеме иллюзорности правосудия, безусловно, могут помочь государству в решении внутренних проблем при внимательном прочтении тех постановлений, которые выносит Европейский суд по делам в отношении Российской Федерации. Анализ этих решений может помочь преодолеть разрыв между тем, что написано в Конституции, и фактической реализацией прав, которую мы наблюдаем.

Накоплен двадцатилетний опыт участия России в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и, безусловно, этот опыт, несмотря на все сложности взаимоотношений России и Совета Европы, несмотря на неоднозначную оценку некоторых постановлений Европейского суда юридическим сообществом, имеет существенное значение для законодательной системы и правоприменительной практики Российской Федерации.

В первую очередь необходимо отметить пилотные постановления Европейского суда, вынесенные в отношении РФ, — это те постановления, где выявляется какая-то структурная проблема, в отношении которой суд предлагает государству предпринять меры общего характера, чтобы не допустить подобных нарушений в будущем и снизить, соответственно, поток жалоб по данной проблеме.

Таких проблем у нас было выявлено несколько. Например, такая проблема, как длительность неисполнения судебных решений. По этому вопросу было вынесено целых два пилотных постановления, и реакцией стали изменения в законодательство РФ — принятие закона о компенсации за нарушение судопроизводства и исполнение судебного акта в разумный срок, которым было создано внутригосударственное средство правовой защиты, неоднозначно оцениваемое, но тем не менее признанное Европейским судом эффективным средством правовой защиты.

Европейский суд по правам человека является субсидиарным механизмом в дополнение к внутригосударственным средства защиты прав и свобод человека, которые являются высшей ценностью и в России, что закреплено в нашей Конституции. И посыл, который дает Европейский суд государствам, заключается в том, что права и свободы в первую очередь должны быть осуществлены на уровне национальном, должна быть создана крепкая судебная система, позволяющая реализовать эти права именно на внутригосударственном уровне, а международный способ защиты является экстраординарным.

Большая часть государств проигрывают своим гражданам дела по правам человека в Европейском суде, и Россия не является здесь исключением. Но, безусловно, эти поражения в суде не следует воспринимать как проигрыш, потому что Европейский суд в данном случае — это способ взглянуть со стороны на внутригосударственное устройство, и в конечном итоге внимательное изучение и отношение к таким делам создает возможности реформирования правовой и судебной системы соответствующего государства.

Фридрих Йоахим Меммель. Одним из инструментов реализации прав и свобод человека, несомненно, является наличие независимой судебной системы, которая может обеспечить беспристрастную и независимую инстанцию для защиты прав и свобод от нарушения. На самом деле, вопросы независимости судебной системы в Европе, например Франции, Германии, Польше, Болгарии, актуальны не менее, чем в России. И во многом, конечно, решение этой проблемы зависит от намерений властей.

Глобализация в этом смысле создает не только возможности, но и сложности, в частности, размываются границы самоидентификации человека, что осложняет поиск решений, так как не всегда очевиден и понятен запрос на то или иное решение. Отдельный человек зачастую уже не понимает, к какой группе он себя причисляет. И такая ситуация создает условия не для реальной демократии и политики, а для популизма и манипуляции, что, естественно, негативно сказывается на общем состоянии общества и государства.

Поэтому в целях сохранения государственности, суверенитета важно начинать с малого, с местного уровня, вовлекая людей в решение местных проблем и создавая для людей условия идентификации себя с местным сообществом.

Николай Викторович Разуваев. К числу базовых потребностей человека относятся потребности в общественных благах, удовлетворение которых предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Государство не может быть единственным производителем таких благ, поскольку государственная монополия в общественном секторе негативно отражается на качестве

общественных благ. Их производство должно осуществляться на основе конкурентной деятельности некоммерческих организаций. Участие государства и органов местного самоуправления в общественном секторе должно сводиться, прежде всего, к финансированию расходов граждан на потребление общественных благ, а также к регулированию и контролю деятельности некоммерческих организаций.

Конституционной основой создания некоммерческих организаций, основанных на членстве, выступает право на объединение, гарантированное ст. 30 Конституции Российской Федерации. Создание условий для реализации права граждан на объединение требует системы гарантий, включающей в себя социально-экономические, политические, законодательные и иные гарантии. Особую роль среди гарантий права граждан на объединение играет его судебная защита от неправомерных действий государства и местного самоуправления. Такая защита должна быть направлена на применение к публичным образованиям, их органам и должностным лицам мер ответственности в случае нарушения прав и законных интересов некоммерческих организаций или их членов.

Мария Георгиевна Мацкевич. Существенное влияние на реализацию прав человека в государстве оказывает то обстоятельство, какие представления у самих граждан в отношении прав и свобод человека. Не так много людей в России информированы о том, какие права и свободы зафиксированы в Конституции РФ, и задумываются об этом. Результаты социологических опросов показывают, что около 2/3 опрошенных не знают, когда была принята Конституция РФ, а дату принятия Конституции знают лишь около 10% опрошенных. При этом большинство не владеет информацией об обстоятельствах, при которых происходило принятие Конституции 1993 года, то есть не учитывают и не понимают исторических процессов, которые привели к ее принятию.

Также результаты опросов демонстрируют приоритет социальных и экономических прав над правами политическими у наших граждан. Зачастую эти результаты используют для подтверждения отсутствия запроса граждан на демократические институты в обществе. Однако это не совсем так. С одной стороны, мы действительно видим, что часто люди не так ценят, например, свободу слова, собраний, объединений, как право на социальную защиту, бесплатную медицинскую помощь. С другой стороны, когда мы начинаем тщательно расспрашивать респондентов, не ограничиваясь общими формулировками, то часто слышим, что политические права есть нечто само собой разумеющееся.

Другой вопрос, соответствуют ли такие представления граждан действительности, но в сознании граждан их социальные и экономические права ущемляются чаще, чем политические. Например, некоторые социологические опросы демонстрируют, что молодежь в европейских странах критически относится к демократии. Означает ли это, что они хотят отказа от демократических институтов? Совсем нет. Напротив, ценность демократии в глазах населения растет, но растет и критическое отношение к работе демократических институтов, возникает запрос на их изменение.

При этом необходимо выявить еще одну опасную общественную тенденцию — это наметившееся расхождение между понятиями «легальность» и «легитимность», поскольку представления о том, что есть справедливость, все больше входят в противоречие с принимаемыми формально-правовыми решениями. Такая ситуация приводит к подрыву доверия населения ко всей институциональной системе власти, создавая угрозу стабильности. В этой ситуации каждый шаг, каждое решение определяет дальнейший вектор развития страны.

Киммо Нуотио. В Финляндии институт прав и свобод человека тоже развивался не сразу и не равномерно, да и в текущий момент нельзя сказать, что он совершенен и не требует дальнейшего развития. Конституция Финляндии претерпевала изменения в течение XX века. Первоначально Конституция Финляндии 1919 года была в большей степени консервативна, сосредоточиваясь на важности политических прав, защите права собственности. Но социальные, культурные, экономические права не охватывались ею в должной мере. Соответственно, в период реформ 1970-х годов эти права, значимость которых уже признавалась международным сообществом, получили свою реализацию и признание на практике. Финляндия стала членом Совета Европы, присоединилась к Европейской конвенции по правам человека, которую взяла в качестве образца для изменения Конституции Финляндии, в частности изменения раздела об основных правах и свободах человека. Конституционная реформа, начавшаяся в 1970-х годов, привела в итоге к принятию в 1999 году новой Конституции Финляндии, ориентированной на будущее, на развитие. В частности, в качестве основных прав и свобод человека было закреплено право на благоприятную окружающую среду, фундаментальным правовым положениям был придан статус мотиватора для развития законодательства, в частности законодательства о защите окружающей среды, административного законодательства, разрешительного регулирования.

При этом необходимо отметить, что большинство прав и свобод человека получили и получают признание вне зависимости от того, записаны ли они прямо в Конституции. После присоединения к Совету Европы и находясь под влиянием Европейского суда по правам человека, Финляндия пришла к осознанию, что необходимо дальнейшее развитие института прав человека. Под влиянием прецедентного права Страсбурга в Финляндии были проведены реформы в отношении уголовного процесса, исполнительной власти, полиции, сокращения длительности судебных процессов, что особенно влияет на доверие к судебной системе. Но и сейчас в сфере прав и свобод человека в Финляндии существуют проблемы.

Например, одними из особо важных и актуальных в современном мире стали вопросы защиты прав женщин, проблема домашнего насилия, поиск нового определения понятия насилия и другие. Свидетельством необходимости совершенствования законодательства Финляндии в отношении защиты прав и свобод человека служит одно из последних решений Страсбургского суда в отношении Финляндии, которым страна была признана виновной в несоблюдении 2 и 3 статей. Конвенции о правах человека. Поводом послужила депортация беженца, просившего предоставление убежища в Финляндии. Миграционные службы Финляндии посчитали, что предоставленные доказательства угрозы жизни заявителя не свидетельствуют о наличии реальной для него угрозы, так как являются обычными для территории, с которой он бежал. Страсбургский суд указал на то, что такой обобщенный подход не соответствует надлежащему уровню защиты прав и свобод человека и Финляндии необходимо применять индивидуальный подход.

Третья панельная дискуссия «Местное самоуправление на политическом горизонте России» была посвящена проблемам местного самоуправления в России. Участниками данной панели выступили: Эмиль Маркварт[18] (модератор панели), Сергей Алексеевич Цыпляев[19], Дмитрий Петрович Соснин[20], Ревекка Михайловна Вульфович[21], Елена Владимировна Гриценко[22], Юрий Альбертович Гурман[23], Патрик Терри[24].

Сергей Алексеевич Цыпляев. Местное самоуправление требует наличия людей, которые хотят решать свои вопросы самостоятельно, твердо стоя на земле, понимают, как это делать, и в состоянии самоорганизовываться. Это самая ключевая проблема для создания местного самоуправления, в нашей культуре пониженная степень самоорганизации. Второе условие для реализации системы местного самоуправления — это достаточное количество законодательных оснований, потому что это также система власти, но от государственной она отличается тем, что не обладает имманентным правом на принуждение, действует только на основании и во исполнение законов.

Законы принимает государственная власть, и органы местного самоуправления действуют на основании них. Поэтому нужна хорошая законодательная база, дающая широкое пространство для работы. И еще одним необходимым условием существования системы местного самоуправления является наличие финансовой базы. У нас традиционно деньги концентрируются на уровне федеральной власти, а затем возвращаются обратно в виде субсидий, субвенций и дотаций, что приводит к ситуации контроля над действиями органов местного самоуправления по распоряжению средствами, предоставленными федерацией или регионом. Таким образом, для сильного самоуправления нужны люди, полномочия, финансы.

В существующей вертикальной системе государственных органов власти тот факт, что органы местного самоуправления согласно Конституции исключены из этой вертикали, а значит, не могут подвергаться прямому властному воздействию, частно встречает непонимание у государственных чиновников. Хотя Конституция предусматривает все необходимые инструменты для контроля за действиями органов местного самоуправления: законы, финансирование, в конце концов,

---

[18] Профессор Института управления и регионального развития РАНХиГС, доктор наук.

[19] Декан юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС, доцент, кандидат наук.

[20] Координатор проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста», кандидат политических наук.

[21] Доктор наук, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Российская Федерация.

[22] Профессор кафедры конституционного права юридического факультета СПбГУ, доктор юридических наук.

[23] Исполнительный директор Ассоциации городских и сельских поселений Челябинской области, председатель правления Фонда «Голос Урала», член Европейского клуба экспертов местного самоуправления, эксперт Совета Европы.

[24] Декан юридического факультета Университета государственного управления, Кель, Германия.

партийная дисциплина. Но, к сожалению, у нас нет привычки и традиции пользоваться этими инструментами, нам привычен способ взаимодействия в рамках иерархически выстроенной системы от низа доверху. Многие считают, что это вечное наследие нашей страны, но это не так. Во времена земской власти, которая была создана Александром II, государственная власть вообще не занималась вопросом экономики, ее не интересовало, как земства выстраивают социально-экономические отношения, решают проблемы голода, образования, лечения. Земства создали с нуля земские школы, больницы, и все делали самостоятельно.

По оценкам исследователей, на местном уровне оставался основной объем бюджета. Патерналистская идея, что все рождается в центре, возникла несколько позже, но замечательно легла на нашу психологию. Если что-то не санкционировано сверху, это вызывает страх. Мы так воспитаны, мы так привыкли. Из-за этого система местного самоуправления воспринимается часто как некий вызов, как некая опасность, хотя, на мой взгляд, ими не является. Основной объем вопросов, которые должны решать для себя граждане, а это около 60% вопросов, решаются на уровне местного самоуправления в развитых странах, а не на уровне государственной власти.

При этом необходимо учитывать, что система местного самоуправления в какой-то мере является инструментом сдержек и противовесов между отношениями федерации и субъектов РФ, в частности, снижает риск усиления власти регионов с тенденцией к разобщению страны в случае ослабления центральной власти. В данной ситуации федеральной власти более логично опираться на органы местного самоуправления, чем стремиться поставить их под власть регионов. В качестве примера таких возможных последствий можно привести Москву и Санкт-Петербург, которым был предоставлен особый статус как субъектам федерации, в частности, предоставлена возможность определять вопросы местного самоуправления, что в результате привело к тому, что органы местного самоуправления в этих субъектах остались исключительно символически, без реальных полномочий и возможностей, то есть эти регионы полностью централизовали властные полномочия.

В настоящее время общество усложняется и экономически, и политически. При переходе в постиндустриальную экономику оно становится крайне разнообразным по условиям и требует участия свободного человека. Раз усложняется общество, должна усложняться система управления. Она не может быт простой, когда все команды выдаются из одного центра. Именно поэтому человечество развивает фактически трехуровневую систему управления публичной власти: два государственных уровня — федерация, субъект, и один — местное самоуправление. Такая трехуровневая система позволяет учитывать общественное многообразие и гибко реагировать на изменения. Поэтому, если страна хочет двигаться дальше, хочет развивать сложное общество, тогда придется строить вот такую очень сложную и необходимую систему управления, максимальное количество вопросов опускать на уровень как можно ниже и поднимать их на верхние уровни власти только в случае, если они не могут быть эффективно решены ниже или вообще не могут быть решены.

Еще одним важным элементом, необходимым для развития системы самоуправления в нашей стране, является умение муниципалитетов кооперироваться для решения важных или сложных вопросов. Потому что при отсутствии такого навыка все эти вопросы будут уходить для решения на более высокий уровень власти, что не будет способствовать развитию института самоуправления.

Дмитрий Петрович Соснин. Активное население является одним из основных условий для обеспечения возможности существования сильного местного самоуправления в нашей стране. Но также важным актором должны выступать сами муниципальные власти. Но в настоящее время условия их работы (в частности, назначение мэров, а не выборность) не способствуют их активности и принятию на себя ответственности за развитие территорий на местном уровне. Проблемой является также то, что само решение о создании территориального муниципального образования принимается на уровне государственных органов власти, а не местного населения, например, в форме референдума, что в определенной степени ограничивает право граждан на самоорганизацию на местном уровне для целей решения местных вопросов.

Ревекка Михайловна Вульфович. Муниципальные образования в России очень разные, они обладают разным статусом и разными ресурсами. Среди муниципальных образований второго уровня — городских округов — российские миллионники, и, безусловно, местное самоуправление в этих городах при всех наших проблемах и имеющихся недостатках вряд ли обладает властью вообще. Однако крупных городов, которые воспользовались правом на создание органов местного самоуправления и наделение их властными полномочиями, единицы, и это означает, что они не готовы и не хотят делиться властью. Они себя сами воспринимают как реальный властный

субъект. И это тоже в принципе проблема, когда город имеет население более одного миллиона человек, то необходима децентрализация власти.

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления все должны опираться на принцип субсидиарности властных полномочий, который на самом деле начинается не с местного самоуправления, а с индивидуального уровня, на котором граждане должны быть самостоятельными и самодостаточными, и для этого должна развиваться экономика, которая не должна опять на 80% становиться государственной. Если мы будем идти в этом направлении, то у нас будет еще больше проблем, чем есть сегодня, поскольку местное самоуправление физически объективно не сможет обеспечивать предоставление базовых абсолютно необходимых для нормального качества жизни услуг.

В рамках проблемы контроля над органами местного самоуправления со стороны государственных органов власти совершенно недопустимы ситуации, когда понятия контроля и надзора смешиваются между собой или соединяются в химеру под названием «контрольно-надзорная деятельность». Одно дело, когда речь идет о надзоре за соблюдением законов, то есть осуществлении правового надзора, и совсем другое — это контроль за рациональностью принимаемых на уровне местного самоуправления решений. Последнее совершенно не допустимо.

Елена Владимировна Гриценко. Собственно, деятельная самоорганизация, которая является главным признаком местного самоуправления, требует определенных условий, которых в настоящее время еще не создано. Такой ситуации способствуют в том числе усечение вопросов местного значения, централизованное распределение финансов и влияние органов государственного власти на органы местного самоуправления. Вообще возможность вмешательства государственной власти в деятельность местного самоуправления необходимо допускать в исключительных случаях, когда речь идет о возникновении кризисной ситуации неспособности органов местного самоуправления оказывать требуемые населению услуги и решать жизненно важные местные вопросы. Проблема в том, что часто правовые формы контроля трансформируются в меры неправомерного вмешательства, в частности, организационное вмешательство в самостоятельность местного самоуправления, например, через согласование назначения руководителя органа местного самоуправления, который наряду с вопросами местного значения занимается осуществлением отдельных государственных полномочий, или конкурсная процедура назначения губернаторов. Таким образом создаются условия подмены организационными мерами контрольных мероприятий.

Еще одной важной проблемой в рамках местного самоуправления и его возможной реформы становится отсутствие четкого понимания и представления о том, кто есть субъект муниципального управления и каким он должен быть. Понятие поселения как основной единицы местного самоуправления в ходе внесения последних изменений в законодательство постепенно размывается. Проявлением этого являются, в частности, такие меры, как, с одной стороны, разукрупнение городских округов до городских районов в целях приближения власти к населению (изменения законодательства 2014 года), а с другой стороны, укрупнение муниципального субъекта до муниципального района, отказ от поселения как основной единицы местного самоуправления (изменения 2017, 2019 годов).

Какой же тип организации местной власти наиболее эффективен, интересен и отвечает современным вызовам? Получается, что как раз альтернативы более интересной и подходящей на сегодня нет, потому что местное самоуправление позволяет учитывать существующее многообразие, позволяет гибко подойти к решению многих проблем и не отменяет принципов Хартии (Европейская хартия местного самоуправления 1985 года — прим. ред.), которые могут быть адаптированы к новым вызовам. В этом смысле и цифровизация дает очень интересные возможности, в том числе и с точки зрения пробуждения этой самой гражданской активности через порталы активного гражданина и различные формы локальных сообществ. На сегодняшний день более эффективной системы решения местных вопросов, чем органы местного самоуправления, не существует.

Юрий Альбертович Гурман. Когда мы говорим о сильном местном самоуправлении или о том, что оно должно быть сильным, необходимо помнить, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, а в Конституции закреплена целая отдельная глава, посвященная местному самоуправлению. То есть, с одной стороны, в основном законе формально закреплены положения, которые создают все условия для того, чтобы местное самоуправление было сильным, а, с другой стороны, на практике эти положения реализации не находят. В частности, причиной слабости местного самоуправления является недостаток финансирования, а безынициативность граждан поддерживается патерналистской моделью государственного управления. К сожалению, в сознании представителей государственной власти

во многом сохранились прежние советские модели взаимоотношений и управления, которые никак не способствуют росту самостоятельности граждан, в том числе и экономической, а значит, и не стимулируют развитие экономики государства.

В качестве примера хочется привести небольшой населенный пункт в США, представитель местного самоуправления которого приезжал в рамках обмена опытом в поселение Челябинской области. Так вот в небольшом американском поселке с численностью около 7,5 тысячи человек действуют десять гостиниц, шесть представительств федеральных университетов, есть свой суд, своя больница, свой театр. И жители этого поселка исключительно самостоятельны в распределении своих бюджетов и в принятии решений. Местные муниципалы не консультируются с представителями органов власти штата, ни тем более с федеральными властями. Вот какой эффект можно получить при предоставлении самостоятельности людям на местном уровне.

Патрик Терри. В Германии в настоящее время присутствуют определенные проблемы на уровне местного самоуправления, связанные с тем, что у людей существует определенное недоверие в отношении их возможностей повлиять каким-либо образом на принимаемые решения, в частности, есть мнение, что все решается на федеральном уровне власти. Это во много влечет проблемы с активностью выдвижения кандидатов в органы местного самоуправления, особенно в сельских местных поселениях. Нам приходится вести разъяснительную работу, рассказывать о том, как важно принимать участие в решении местных вопросов, рассказывать о собственном опыте. Таким образом, сейчас перед нами стоит важная задача преломить эту тенденцию неверия, убедить людей, что большое количество важных решений может и должно приниматься на местном уровне.

Однако противоположной проблемой является определенная перегрузка органов местного самоуправления количеством вопросов и проблем, которые им необходимо решать, в том числе и за счет собственных бюджетов, вызванная передачей значительного количества вопросов на местный уровень. В данной ситуации органам местного самоуправления, очевидно, не помешала бы помощь федеральной власти, в частности и финансовая.

При этом необходимо отметить, что сильное местное самоуправление может быть только при таких условиях, когда община не закрывается, строит открытые взаимоотношения с соседними общинами и когда муниципалитеты умеют объединяться для решения общих вопросов или для того, чтобы делиться друг с другом опытом в отношении решения отдельных проблем.

Эмиль Маркварт. В целом эксперты сошлись во мнении, что главным условием эффективного местного самоуправления является активное самоорганизованное население, финансовые ресурсы и организационная самостоятельность органов местной власти. Однако во всех этих сферах на сегодняшний день существуют проблемы, одной из которых является неверие населения в возможность на что-либо повлиять. В отношении полномочий местного самоуправления проблема проявляется в том, что из перечня местных функций изъято большое количество исконно присущих для решения на местном уровне вопросов, например, вопросы здравоохранения, образования; большое количество вопросов делегировано или изъято для решения на уровень субъектов РФ. Таким образом, был уничтожен принцип автономии местного самоуправления.

В отношении финансовой самостоятельности муниципалитетов необходимо отметить, что даже в экономически благоприятный период 96% муниципальных образований были дотационными, но не по причине недостаточности у них средств, а в связи с применяемым механизмом их изъятия и централизованного распределения государственными органами власти. Об организационной самостоятельности местного самоуправления говорить сложно, поскольку оно лишено прав принимать решения по вопросам определения собственной структуры, порядка формирования органов местного самоуправления, в связи с участием государственной власти в определении кандидатуры главы муниципального образования. Следствием такого чрезмерного вмешательства государства в вопросы местного значения становится стагнация и деградация территорий: чем больше вмешивается государство, тем меньше инициативы на местах, население не верит, что может что-то изменить, и просто уходит с данных территорий при возможности.

Участники конференции продолжили обсуждение **10 декабря 2019 года,** когда перед широкой студенческой аудиторией состоялась панельная дискуссия **«Федерализм в современном мире»** (модератор — С. А. Цыпляев). Здесь приняли участие А. А. Захаров, А. Н. Медушевский, Ф. Мемель, С. М. Шахрай, в чьих выступлениях получила развитие тематика предыдущего дня.

Городское методическое объединение как институт профессионального развития работников государственных учреждений социальной защиты населения Санкт-Петербурга

Бойко Валентина Владимировна

старший методист отдела организационно-методического сопровождения процессов предаттестационной подготовки, аттестации, внедрения профессиональных стандартов и наставничества Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Городской информационно-методический центр «Семья», Санкт-Петербург, Российская Федерация; bvvspb2015@yandex.ru

Евстигнеев Иван Сергеевич

начальник сектора научно-методического обеспечения управления персоналом и нормирования труда в сфере социального обслуживания Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Городской информационно-методический центр «Семья», Санкт-Петербург, Российская Федерация; avro79@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается особая форма профессионального развития работников государственных учреждений социальной защиты населения — методическое объединение, которое представляет собой общественный методический коллегиальный орган, состоящий из представителей профессионального сообщества. Опыт организации и работы методических объединений представлен на материалах городских методических объединений руководителей и специалистов организаций социального обслуживания населения Санкт-Петербурга. Особое место в статье занимает освещение работы городского методического объединения руководителей и специалистов кадровых служб, специалистов по нормированию и оплате труда как уникальной формы работы в области профессионального развития специалистов кадровых служб, специалистов по нормированию и оплате труда.

Ключевые слова: социальная защита, методическое объединение, нормирование туда, кадровая служба

City Methodical Association as an Institution of Professional Development of Employees of State-Financed Social Welfare Facilities of St. Petersburg

Valentina V. Bojko

senior methodologist of the department of organizational and methodological support of pre-certification, certification process, implementation of professional standards and mentoring of the St. Petersburg State-Financed Entity “City Information and Methodological Center “Family”, Saint Petersburg, Russian Federation; bvvspb2015@yandex.ru

Ivan S. Evstegneev

Head of the section of scientific and methodological support for personnel management and labor norming in the field of social services of the St. Petersburg State-Financed Entity “City Information and Methodological Center “Family”, Saint Petersburg, Russian Federation; avro79@yandex.ru

ABSTRACT

The article discusses a special form of professional development of employees of state-financed social welfare facilities — a methodological association, which is a public methodological collegial body consisting of representatives of the professional community. The experience of organizing and working methodological associations is presented on the materials of city methodological associations of leaders and specialists of social welfare facilities of St. Petersburg. A special place in the article is highlighted by the work of the city methodological association of managers and specialists of personnel departments, specialists in standardization and labor norming as a unique form of work in the field of professional development of specialists of personnel departments, specialists in regulation and labor norming.

Keywords: social protection, methodological association, labor norming, personnel department

Сегодня в сфере социальной защиты населения активно разворачиваются процессы институционализации и профессионализации[1]. Институционализация профессиональной деятельности — это

[1] См.: *Григорьева И. А.* Развитие социальной работы в российском обществе потребления // Журнал социологии и социальной антропологии. 2011. № 5 Vol. 14. С. 287–297; *Парфенова О. А., Малышев А. Г., Попова В. В.* Кто такой квалифицированный работник? : реконструкция представлений работников сферы социального обслуживания // Социальная политика и социология. 2019. Т. 18. № 1 (130). С. 124–131.

формирование и закрепление норм и организационных структур. Профессионализация — повышение статуса профессиональной группы посредством ограничения возможностей вхождения в соответствующую сферу профессиональной деятельности через требования к квалификации[2]. Вступление в силу Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и соответствующих подзаконных актов, разработка и внедрение профессиональных стандартов в сфере социальной защиты населения, многими из которых предусмотрены новые должности и области профессиональной деятельности (например, профессиональные стандарты «Специалист по работе с семьей», «Специалист по реабилитационной работе в социальной сфере» и другие), стали важными этапами указанных процессов.

Формирование и закрепление в нормативных правовых актах требований к работникам организаций социальной защиты подтолкнули многих работников к обучению, самосовершенствованию, актуализировали необходимость организации работы с кадровым составом, эффективного информационного, методического обеспечения социальной защиты. Поддержка информационно-методического характера позволяет аккумулировать, обобщать, распространять передовой опыт, обеспечивает непрерывное развитие профессионального мастерства специалистов, способствует их инновационной деятельности.

С целью повышения качества, результативности и эффективности социального обслуживания на основе применения передовых технологий и инноваций, оказания содействия организациям социальной защиты населения Санкт-Петербурга в обмене опытом в соответствии с распоряжением Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 12.11.2019 № 798-р «О деятельности городских методических объединений руководителей и специалистов организаций социального обслуживания населения Санкт-Петербурга» утверждено Положение о деятельности городских методических объединений (далее — ГМО) руководителей и специалистов организаций социального обслуживания населения Санкт-Петербурга.

Положением о деятельности городских методических объединений руководителей и специалистов организаций социального обслуживания населения Санкт-Петербурга предусмотрено, что ГМО являются общественными методическими коллегиальными органами, состоящими из представителей профессионального сообщества руководителей и специалистов организаций социального обслуживания населения Санкт-Петербурга. ГМО осуществляют координацию методической работы организаций социального обслуживания населения (аналитическую, экспертную, информационно-консультативную и методическую поддержку) и формируются из числа наиболее опытных и инициативных руководителей и специалистов организаций социального обслуживания населения, иных, в том числе научно-исследовательских, организаций, высших учебных заведений Санкт-Петербурга. Координацию деятельности каждого ГМО осуществляет куратор из числа специалистов Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга.

Такая форма методической поддержки профессионального развития как ГМО появилась в организациях социальной защиты населения более десяти лет назад, однако тогда это были ГМО отдельных групп специалистов, например, социологов[3]. Сегодня можно говорить о системно организованной работе ГМО, которые охватывают как профессиональные группы работников, непосредственно задействованных в социальном обслуживании граждан (например, психологи, руководители и специалисты организаций, осуществляющих социальное обслуживание семей и детей), так и работников, которые составляют инфраструктуру учреждения социальной защиты населения: специалисты по нормированию и оплате труда, работники кадровых служб, социологи, специалисты, отвечающие за повышение квалификации и организацию наставничества. Всего на сегодняшний день действуют четырнадцать ГМО, среди них: ГМО социологов, ГМО руководителей и специалистов кадровых служб, специалистов по нормированию и оплате труда, ГМО руководителей и специалистов, осуществляющих социальное обслуживание выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ГМО руководителей и специалистов организаций, осуществляющих социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов и другие.

Силами ГМО проводится анализ актуальных профессиональных потребностей специалистов социальной сферы. Специалисты, входящие в состав ГМО, изучают научную литературу, норма-

---

[2] См.: *Сельченок А.* Профессиональный стандарт специалиста по социальной работе как ресурс культурной легитимации профессии // Журнал исследований социальной политики. Т. 13. 2015. № 1. С. 164–173.

[3] См.: Малышев А. Г., Парфенова О. А. Социолог в пространстве государственной социальной службы: специфика профессии, вызовы и возможности // Журнал исследований социальной политики. 2015. Т. 13. № 4. С. 547–562.

тивную правовую и методическую документацию, передовой практический зарубежный и отечественный опыт по выявлению лучших методик и технологий в области социального обслуживания населения.

В рамках работы ГМО создаются рабочие группы наиболее опытных специалистов с участием представителей научного сообщества, проводится выработка единых методологических подходов к решению актуальных проблем, возникающих в системе социального обслуживания населения, разработка технологий и методик, эффективных для применения в социальной сфере, их апробация, проводятся методические семинары, совещания и конференции по актуальным проблемам профессиональной деятельности, а также разрабатываются и модернизируются методические материалы.

Безусловно, особыми являются ГМО, ориентированные на работников «инфраструктуры» организаций социальной защиты населения. Если методические объединения, например, для педагогов или даже специалистов по социальной работе являются традиционными, то методические объединения специалистов по кадрам, специалистов по оплате и нормированию труда — институт, ранее практически не встречавшийся. В связи с этим целесообразно рассмотреть работу именно этих «нетрадиционных» ГМО.

Чтобы оказать действенную помощь работникам кадровых служб, а также специалистам по нормированию и оплате труда государственных учреждений социальной защиты Санкт-Петербурга, Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга этим работникам государственных учреждений социальной защиты населения Санкт-Петербурга была предоставлена возможность создать ГМО, основная цель которого заключалась бы в обеспечении их потребностей во взаимном профессиональном общении и обогащении, обмене опытом, а также выработке единых подходов к решению актуальных профессиональных задач.

Созданию ГМО предшествовала организационная работа организации, на базе которой создавалось ГМО (Санкт-Петербургское государственное бюджетное учреждение «Городской информационно-методический центр «Семья»), и Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга. Так, в марте 2019 г. состоялось Организационное совещание по вопросу создания городского методического объединения работников кадровых служб, специалистов по нормированию и оплате труда учреждений социальной защиты. На совещании обсуждались вопросы организации работы ГМО. Было принято решение создать в рамках ГМО две секции: секцию работников кадровых служб и секцию специалистов по нормированию и оплате труда. Участники ГМО могут входить как в единственную секцию, так и в обе секции одновременно. Заседания секций проводятся разными модераторами, но согласовываются по времени так, чтобы не допустить одновременного проведения заседаний двух секций в один день, обеспечив тем самым возможность участия членам ГМО во всех заседаниях секций ГМО.

Организация работы секции работников кадровых служб

Перед специалистом по кадрам стоит широкий диапазон вопросов, связанных с обеспечением кадрами, оформлением трудовых отношений с работниками, обучением персонала, ведением кадровой документации и другими не менее важными и актуальными направлениями деятельности. За последние годы произошли изменения в кадровой работе, связанные с принятием значительного количества нормативных правовых актов в сфере трудовых отношений, которые повлияли на работу кадровой службы учреждения социальной защиты населения. По каждому такому изменению от работника кадров требовалась корректировка локальных нормативных актов и трудовых договоров с работниками в организации. Перед каждым специалистом ежедневно стоит задача, как в большом потоке нормативных актов корректно и эффективно выстроить свою работу, как при разработке и оформлении обязательных документов не допустить нарушений при ведении кадровой документации, а также при применении нормативных правовых актов по вопросам правового регулирования трудовых отношений с работниками.

Очень важным в работе специалиста по кадрам, как и большинства профессионалов, является желание и возможность совершенствоваться в работе, развиваться, возможность участвовать в семинарах и вебинарах по актуальной тематике, обмениваться опытом с коллегами. И даже при хорошей постановке кадрового делопроизводства в учреждении специалисту необходимо повышать свой профессиональный уровень.

В состав секции работников кадровых служб вошли 43 человека. До начала работы секции было проведено изучение профессиональных потребностей ее участников. С учетом полученных результатов был разработан план работы секции. Основная цель работы секции работников кадровых служб состоит в содействии созданию условий, обеспечивающих качественную эффектив-

ную профессиональную деятельность в области ведения кадрового делопроизводства. Для реализации цели необходимо решить следующие задачи, которые были сформулированы на организационном совещании:

- содействие научно-методическому обеспечению и практической помощи по расширению знаний в области кадрового делопроизводства и повышения уровня профессиональной компетентности работников кадровой службы;
- изучение и обмен опытом работы по вопросам ведения кадрового делопроизводства;
- разработка методической продукции в части ведения кадрового делопроизводства.

Заседания секции работников кадровых служб проводились в 2019 г. по следующим темам:

- структура и содержание трудового договора (эффективного контракта) работников государственного учреждения социальной защиты населения Санкт-Петербурга;
- из практики заключения трудового договора (эффективного контракта) с работником государственного учреждения социальной защиты населения;
- об отдельных сложных вопросах при применении профессиональных стандартов в государственных учреждениях социальной защиты населения Санкт-Петербурга;
- защита персональных данных сотрудников государственных учреждений социальной защиты населения.

На заседаниях, посвященных трудовому договору (эффективному контракту), были рассмотрены нормативные правовые акты и методические документы, регулирующие вопросы формирования трудовых договоров. Участники секции работников кадровых служб представили опыт заключения трудовых договоров в государственных учреждениях социальной защиты населения.

Особое место в работе секции работников кадровых служб отведено вопросам применения профессиональных стандартов, что в 2019 г. являлось особенно актуальным в связи с завершением периода реализации планов по организации применения профессиональных стандартов 01.01.2020. На расширенном заседании секции работников кадровых служб, посвященном данной проблематике, рассматривались вопросы определения потребности в обучении работников государственных учреждений социальной защиты населения в связи с применением профессиональных стандартов и возможности подготовки кадров для государственных учреждений социальной защиты населения, а также процедурные вопросы, связанные с внесением изменений в кадровую документацию государственных учреждений социальной защиты населения при применении профессиональных стандартов.

В заседании секции работников кадровых служб по вопросу защиты персональных данных принимал участие заместитель начальника отдела по защите прав субъектов персональных данных и надзора в сфере информационных технологий Управления Роскомнадзора по Северо-Западному федеральному округу. Такая встреча была необходима работникам кадровых служб, поскольку они получили возможность обсудить сложные вопросы защиты персональных данных работников государственных учреждений социальной защиты населения.

Силами участников секции в 2019 г. были разработаны Методические рекомендации для работников кадровых служб «Прием работников на работу». Члены секции принимали участие в обсуждении проекта Методических рекомендаций по формированию личных дел работников государственных учреждений, находящихся в ведении Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга.

В конце года на расширенном заседании секции работников кадровых служб было проведено анкетирование, продемонстрировавшее, что удовлетворены тематикой семинаров, проведенных в рамках секции работников кадровых служб, 87,5% членов секции.

В 2020 г. ожидается много изменений в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы кадровой работы, начинается период внедрения электронных трудовых книжек, а значит, работникам кадровой службы предстоит большая работа по применению нововведений в практической деятельности, соответственно, секция работников кадровых служб будет востребована.

Организация работы секции специалистов по нормированию и оплате труда

Структурно деятельность секции специалистов по нормированию и оплате труда осуществляется под управлением руководителя секции и под контролем куратора от Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга. Деятельность секции организуется таким образом, чтобы получить максимально полезный результат. Она должна быть целенаправленной и стимулировать участников предоставлять достоверные сведения для формирования эффективных решений.

Работа секции изначально основывалась на неформальном характере взаимодействия — когда обсуждение жестко не регламентировано и уровень вовлечения участников не влияет на оцен-

ку эффективности их работы в учреждении. Это позволяет снизить психологическую инерцию и создать благоприятные условия для обмена информацией.

Темы работы секции специалистов по нормированию и оплате труда выбираются так, чтобы затрагивать действительно значимые, до сих пор не решенные вопросы по направлению деятельности секции. В 2019 г., например, были выбраны следующие темы:

- обоснование включения в государственное задание работ, выполняемых учреждением (на сегодняшний день процедура обоснования включения работ отсутствует, и большая часть помощи, предоставляемой неопределенному кругу лиц, [работа] выполняется учреждениями без соответствующего финансирования);
- формирование методических рекомендаций для определения штатной численности работников учреждений типа Центр содействия семейному воспитанию (далее — ЦССВ).

В 2019 г. формирование методических рекомендаций по определению штатной численности работников учреждений типа ЦССВ было темой, потребовавшей наибольшей активности работы членов секции. Работа над этим документом была начата в июне 2019 г. Секция собиралась каждый месяц, таким образом, до конца года было проведено семь заседаний. На каждой встрече присутствовало от десяти до двадцати пяти участников, представлявших в среднем по девять учреждений каждый раз. Такой состав оказался необходимым и достаточным для продуктивной работы по выбранной теме. Участники предоставили уникальные сведения о специфике организации работы в учреждениях типа ЦССВ. Ценные замечания также были получены от приглашенного представителя Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, непосредственно курирующего работу ЦССВ. Результатом работы секции специалистов по нормированию и оплате труда стал проект Методических рекомендаций штатной численности работников учреждений типа Центр содействия семейному воспитанию. Выбраны два учреждения для апробации данного проекта.

Проблемно-ориентированный подход к организации работы секции специалистов по нормированию и оплате труда успешно зарекомендовал себя благодаря следующим элементам: выбор конкретной, значимой для функционирования учреждений цели и определение конкретной формы результата работы (Методические рекомендации), неформальный, но при этом регулярный характер встреч участников секции, привлечение экспертов, способных внести значительный вклад в конечный результат работы секции по выбранной теме.

Литература

1. *Григорьева И. А.* Развитие социальной работы в российском обществе потребления // Журнал социологии и социальной антропологии. 2011. № 5 Т. 14. С. 287–297.
2. *Малышев А. Г., Парфенова О. А.* Социолог в пространстве государственной социальной службы: специфика профессии, вызовы и возможности // Журнал исследований социальной политики. 2015. Т. 13. № 4. С. 547–562.
3. *Парфенова О. А., Малышев А. Г., Попова В. В.* Кто такой квалифицированный работник? : реконструкция представлений работников сферы социального обслуживания // Социальная политика и социология. 2019. Т. 18. № 1 (130). С. 124–131.
4. *Сельченок А.* Профессиональный стандарт специалиста по социальной работе как ресурс культурной легитимации профессии // Журнал исследований социальной политики. Т. 13. 2015. № 1. С. 164–173.

References

1. *Grigoryeva I.* Transformation of Social Work in Russian Consumer Society // The Journal of Sociology and Social Anthropology (JSSA). 2011. No 5. Vol. 14. P. 287–297. (In rus)
2. *Malyshev A. G., Parfenova O. A.* Sociologist in the Space of Public Social Service: the Professional Distinctiveness, Challenges and Opportunities [Sotsiolog v prostranstve gosudarstvennoy sotsial'noy sluzhby: spetsifika professii, vyzovy i vozmozhnosti] // Journal of Social Policy Studies. No 4. Vol. 13. P. 547–562. (In rus)
3. *Parfenova O. A., Malyshev A. G., Popova V. V.* What Does It Mean to Be a Qualified Employee? : Reconstruction of the Ideas of Social Service Workers // Social Policy and Sociology. 2019. No 1 (130). Vol. 18. P. 124–131. (In rus)
4. *Selchonok A. K.* The Professional Standard of a Specialist in Social Work as a Resource for the Cultural Legitimation of the Profession [Professional'nyi standart spetsialista po sotsial'noy rabote kak resurs kul'turnoy legitimatsii professii] // Journal of Social Policy Studies. No 1. Vol. 13. P. 164–173. (In rus)

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И ПРИКЛАДНАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

2020. № 1

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Ответственный редактор
И. К. ШМАРКО

Корректор
Е. А. ЛЫСУНЕЦ

Верстка
С. И. ШИРОКОЙ

УЧРЕДИТЕЛЬ
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

ИЗДАТЕЛЬ
Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Свидетельство о регистрации СМИ
ЭЛ № ФС 77-77212 от 08.11.2019

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей.
При перепечатке ссылка на журнал «Теоретическая и прикладная юриспруденция» обязательна.

АДРЕС РЕДАКЦИИ:
199004, Санкт-Петербург, В. О., 8-я линия, д. 61.
Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10. E-mail: shmarko-ik@ranepa.ru

Подписано к публикации 17.03.2020.
Минимальные системные требования — наличие устройства CD-ROM и ПО для прочтения pdf-файлов.
Сайт журнала https://www.taljournal.ru
Объем данных 1,8 Мб.
Тираж (количество носителей) 60 шт.

Макет подготовлен издательско-полиграфическим центром Северо-Западного института управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В. О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97