

ОБСУЖДЕНИЕ ПРОБЛЕМ НАРОДОВЛАСТИЯ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ПРАВОСУДИЯ

20–21 октября 2011 г. в Российской академии правосудия (далее – РАП) состоялась IV Международная научно-практическая конференция “Народовластие и права человека”. В обсуждении актуальных проблем приняли участие ученые из различных регионов России, а также из Украины, Беларуси, Италии, Франции, Финляндии.

С докладом *“Народовластие: конституционный идеал и реальность”* выступил Н.В. Витрук (зав. кафедрой конституционного права РАП, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, судья Конституционного Суда РФ в отставке). Докладчик отметил, что под лозунгом формирования “сильного” государства отчетливо прослеживаются авторитарные тенденции в современном общественно-политическом развитии. В “вертикаль власти”, допустимой в соответствии с Конституцией РФ по отношению к органам исполнительной власти, оказалось встроенным Федеральное Собрание, так как большинство в Государственной Думе и в Совете Федерации, зачастую задействовав машину голосования, игнорирует интересы низшего и среднего слоев общества и меньшинства в самой Государственной Думе, тем самым нарушая представительный характер парламента.

Как показывает практика, к выборам допускаются только партии, которые доказали лояльность к существующей элитарной власти. Все главы субъектов РФ “добровольно” вступают в “Единую Россию”, возглавляют, как правило, списки кандидатов от “Единой России” и ответственны за их прохождение на выборах (иначе им грозит потеря своих постов).

Государственная Дума и Совет Федерации теряют качество представительного органа еще и потому, что в них отсутствует заинтересованное и квалифицированное обсуждение законопроектов, идет штамповочный конвейер законопроектов, представляемых Президентом РФ и Правительством РФ.

Определенное недоумение вызывает ряд позиций из заявлений Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко и Председателя Государственной Думы Б.В. Грызлова о том, что “никогда больше не будет ситуации, когда Совет Федерации отклоняет принятый Государственной Думой федеральный закон... Теперь это – единый орган”. Для этого в Государственной Думе и Совете Федерации предполагается создать одинаковое количество комитетов и комиссий и называться в двух палатах они будут одинаково. Законопроекты, которые готовятся к первому чтению Государственной Думой, с самого начала будут обсуждаться депутатами совместно с членами аналогичных комитетов Совета Федерации с тем, чтобы “снять все возможные споры и сократить сроки принятия законов”. Такого рода предложения сводят на нет роль и значение Совета Федерации как палаты в Федеральном Собрании. При таком подходе можно вообще поставить вопрос о ненужности второй палаты, т.е. ее ликвидации.

Призывы к благотворительности миллионеров и миллиардеров, к социальной ответственности крупного бизнеса напоминают сюжет басни И.А. Крылова “Кот и повар”: “А Васька слушает да ест”.

В социальной сфере Правительство РФ продолжает ограничиваться *полумерами*. Мизерное увеличение зарплат бюджетникам, пенсий, пособий не может конкурировать с повышением цен, обесцениванием рубля. Находясь на посту Президента РФ и Председателя Правительства РФ, В.В. Путин постоянно отстаивал под разными предлогами неприкосновенность итогов залоговых аукционов, незаконной и криминальной приватизации государственной собственности, отрицал возможность хотя бы частичной национализации природно-сырьевых ресурсов, защищал плоскую шкалу налогов, тем самым оберегая растущие доходы олигархов. Под давлением общественности В.В. Путин, выступая на съезде партии “Единая Россия”, признал необходимость введения налогов на недвижимость, на сверхдоходы олигархов в целях выравнивания социального неравенства в российском обществе.

Россию ожидают тяжелые времена, связанные с понижением цен на нефть и газ. В этой связи в бюджете 2013–2014 гг. запланировано сокращение расходов на здравоохранение, образование, культуру, экологию и на социальные нужды с одновременным увеличением бюджетных средств на оборону, на содержание ФСБ, полиции и других правоохранительных органов.

Современная государственная власть проявляет упорство в проведении неэффективных реформ, не учитывает, а подчас прямо игнорирует общественное мнение, обоснованную критику. Проведя монетизацию, отменив и заменив льготы различным категориям граждан, власть не предоставила им реальной замены в виде денежных выплат. Власть слабо прислушивается к общественности, проводя реформу в области образования (введение в средней общеобразовательной школе ЕГЭ, переход на систему получения двухуровневого высшего образования – бакалавриата и магистратуры и др.). Переименование милиции в полицию ложится тяжелым бременем на налогоплательщиков (смена вывесок, изготовление жетонов и т.п.), однако результаты такой реформы не дают надлежащего эффекта (все те же взятки, избиение граждан).

Далека до завершения *административная реформа*. Не устранены административные преграды в развитии малого и среднего бизнеса, в практическом осуществлении контрольно-надзорной деятельности, нарушаются принципы и административные процедуры, не ослабевает коррумпированный подход к ее осуществлению уполномоченными должностными лицами.

Е.А. Лукашева (зав. сектором прав человека Института государства и права РАН, чл.-корр. РАН, доктор юрид. наук, проф.) подняла *проблему мифологизации политической жизни в истории человечества и в современной России, в частности*.

Миф – первичная форма нормативной регуляции, воздействия на поведение людей и общностей, которая формировалась на самых ранних стадиях становления человеческого сообщества. Миф оказался крайне важным, полезным способом влиять на сознание людей, а еще более на подсознание, направлять их поведение. Современные мифы стремятся

приукрасить реальность, создать привлекательные доктрины “светлого будущего”.

Какие признаки характеризуют современное мифотворчество?

1. Мифология создает образ идеального государственного устройства (демократии, прав человека, равенства, справедливости и т.д.), высоких эталонов и нравственных качеств лидеров, т.е. тех ценностей, к которым стремится человек и которые хочет видеть в реальности.

2. Мифотворчество ставит целью подчеркнуть особый менталитет общности, на которую рассчитаны современные мифы.

3. В отличие от первобытных людей, которые безгранично верили в мифологические ориентиры, современные мифотворцы зачастую не верят в реальность выдвигаемых теорий, знаков, символов, выражаемых в их идеологических конструкциях.

4. Мифотворчество обретает форму пропаганды, на которую идут огромные финансовые средства. Однако убедить народ, социокультурные общности, отдельного человека становится все труднее, поскольку люди обрели большой опыт разочарований, обид от пустых, нереализованных проектов и обещаний.

5. Мифотворчество по мере дальнейшего развития стран и народов все чаще работает вхолостую, поскольку люди, утратившие веру в правдивость пропаганды (мифов), становятся индифферентны к планам, призывам, лозунгам и т.д. Но мифология, однако, неизменно оставляет след в сознании масс.

Пассивность и апатию российского народа Е.А. Лукашева объясняет его “генетической памятью”, поскольку в течение столетий он жил в условиях системоцентризма, где человек – только средство, но не цель проводимых преобразований. Однако безразличие к политической и общественной жизни в современной России имеет и другие причины: постепенно власть стала сужать механизмы народовластия, предусмотренные Основным Законом.

Народ давно перестал верить оценкам и обещаниям власти. Люди все больше дистанцируются от государства. Поэтому обществу, в котором господствуют апатия и неверие, не может быть названо гражданским.

Свободные выборы стали мифом, поскольку использование административных ресурсов, подавление оппозиции, недостойные способы привлечения на свою сторону избирателей, нечистоплотные методы борьбы за власть превратили этот важнейший институт народовластия в чистую декорацию народного волеизъявления.

Недостаточно обеспечены гарантии участия в выборах политических партий. Расплывчатая формулировка в законодательстве оснований и порядка применения санкций в избирательном праве (отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, отмена регистрации кандидата) ограничивает возможности непосредственной демократии.

Чем выше уровень демократии, тем меньше места остается мифологии. Только честный, открытый диалог власти и народа, реализация всех конституционных прав на осуществление народовластия могут обеспечить важнейший принцип политической жизни – народовластие.

В докладе **В.Н. Шаповал (Председатель ЦИК Украины, чл.-корр. НАН Украины, доктор юрид. наук, проф.)** были раскрыты *смысловые взаимосвязи народного суверенитета*

с правами и свободами человека и гражданина. Проблема народного суверенитета в реалиях верховенства прав человека была рассмотрена и в докладе **А.О. Селиванова (акад. НАН Украины, доктор юрид. наук, проф.)**.

Е.И. Козлова (профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук) дала характеристику *эволюции концептуальных основ теории народного представительства в советском (российском) государстве*.

Ю.Г. Барабаш (проректор, зав. кафедрой конституционного права Украины Национального университета “Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого”, доктор юрид. наук) на основе *анализа существующей политической системы в Украине* пришел к выводу, что политические партии так и не стали настоящими выразителями и проводниками воли избирателей, не смогли стать движущей силой демократических преобразований. Странность всей этой ситуации заключается в том, что на каком-то этапе в обществе возникло ощущение, что в Украине уже существуют партии демократического типа, достаточно только дать им толчок в виде пропорциональной избирательной системы и “партийно-императивного” мандата, чтобы они совершили революцию в политической системе, хотя для таких выводов не было никаких объективных оснований.

Отсутствует механизм финансовой поддержки внесistemных, а самое главное – оппозиционных партий, не разорвали историческую пуповину с коммунистическим прошлым в государственном управлении и опять оказались в плену иллюзий относительно того, что гражданское общество в целом и его политическую компоненту можно построить сверху, не имея в обществе социального капитала, о котором говорил еще А. Токвиль, описывая американскую демократию. На смену такой “партийной” эйфории пришел период разочарования, вылившийся в возврат к смешанной, пропорционально-избирательной системе.

В.Е. Чиркин (гл. научный сотрудник ИГП РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ), отметив *недостатки в регулировании народовластия современными конституциями, в том числе Конституцией РФ 1993 г.*, сформулировал ряд выводов.

1. Публичная и государственная власть – неодинаковые понятия. Это необходимо учитывать в конституционном регулировании идеи народовластия.

2. В каждом публично-территориальном образовании (государство – публично-территориальное образование в масштабах страны) существует свой территориальный публичный коллектив как часть народа страны (в масштабах государства это – общество, народ). Такой коллектив (народ, территориально объединяемая часть народа) является источником собственной публичной власти данного территориального публично-правового образования (в определенных пределах такой власти).

3. В соответствии с уровнем публично-правовых образований существуют четыре разновидности публичной власти народа (части народа – территориального публичного коллектива). Это – суверенная власть государства; несuverенная государствовоподобная власть государственных образований – субъектов федераций; автономная несuverенная власть и местное самоуправление – власть муниципальных образований. Такая власть осуществляется соответствующими органами публично-правовых образований и непосредственно населением (например, на общегосударственном и местных референдумах).

4. Государственная власть как суверенная власть, действующая от имени всего общества (целого), всего народа, естественно, по правилам системы и ее элементов, определяет статус и полномочия его территориальных частей (частей народа), т.е. других публично-правовых образований. Это имеет место (хотя и по-другому) также в отношении субъекта федерации и муниципальных образований в его составе. Поэтому на территории некоторых публично-правовых образований наряду с государственной властью может действовать и власть вышестоящего публично-правового образования по вопросам его полномочий (компетенции). Собственная публичная власть территориального публичного коллектива автономна только по вопросам, отнесенным конституцией и законами государства к его собственному, исключительному ведению. Таким образом, отношения между территориальными публичными коллективами являются более сложными, чем это нередко представляется в теории и на практике. Все это необходимо учитывать в конституционном и ином законодательном регулировании.

С.А. Авакьян (зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ) в докладе *“Протестные отношения и конституционное право”* пришел к выводу, что протестными следует считать общественные отношения, возникающие в связи с выражением самостоятельной позиции участника соответствующего отношения, означающей выступление против позиции других участников данного общественного отношения. Политический протест существует как действие, направленное против иных участников политического отношения. Именно отсюда наиболее правомерно говорить о протестных действиях, признавая право на такие действия за любыми участниками политических отношений. Слова “политический протест” не должны трактоваться как непременно направленные против системы, строя, власти.

По мнению С.А. Авакьяна, протестное поведение проявляется и в мотивированном бездействии, также носящем выраженный протестный характер, причем бездействие может носить как пассивный, так и активный характер. Например, понимая, что от его позиции ничего не зависит, индивид-избиратель не идет на выборы. Докладчик предложил классификацию протестных шагов в политической сфере:

выражение несогласия с действиями органов публичной власти и их должностных лиц в широком диапазоне – от общей линии их работы до конкретных мер по размещению бытовых и производственных объектов, недостаточного информирования населения о своей деятельности, неиспользования или формального использования конституционно-общественных институтов (например, публичных слушаний) и т.п.;

выступление против законов и иных нормативных правовых актов как предпосылки последующих действий органов публичной власти;

критика и иные формы неподдержки кандидатов в депутаты, на выборные должности;

отказ в поддержке, доверии тем или иным политическим партиям, политическим движениям и иным объединениям, участвующим в политической жизни общества, посредством активных и пассивных действий;

всевозможные средства протеста в парламентском процессе, в том числе публичные критические высказывания против оппонентов, их шагов, законопроектов и т.п.;

негативная оценка созданного в стране или на определенной территории публичного режима (включая отсутствие порядка, безопасности личности, плохую работу правоохранительных органов, коррупцию и т.д.);

критика существующего в стране конституционного строя либо только в негативных доводах, либо же с предложениями, направленными на его реформирование или замену на другой конституционный строй.

Р.А. Ромашов (начальник Самарского юридического института ФСИН России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ) в докладе *“Полюсы российского народовластия: тотальность и либертаризм”* выделил два понятийных образа народа, а следовательно, две модели народовластия, которые с определенной долей условности могут быть названы тотальной (обобществленной) и либертарной (избирательно-толерантной):

в рамках тоталитарной модели народ – это единая нация, организованная посредством национального государства, т.е. народ = нация = национальное государство;

применительно к либертарной модели народ есть часть государства – социальная основа и источник государственной власти, вместе с тем не являющийся субъектом конкретных государственно-властных полномочий. Наряду с народом-нароdoнаселением в социальную структуру государства входят аппараты публичной государственной (национальной и региональной) и муниципальной власти. Безусловно, народ и власть выступают в качестве детерминирующих факторов.

В современной России имеет место дифференциация “единого многонационального народа России” как источника государственной власти и государственной бюрократии, объединяющей достаточно узкий круг “представителей народа”, которые являются фактическими обладателями и распорядителями публично-властных полномочий. В политическом отношении народ представляет собой совокупность электоральных групп, чьи интересы в той или иной степени определяют направленность деятельности представительных органов государственной власти, а также содержание общегосударственной политики.

Говоря о соотношении понятий “народ” и “электорат”, следует исходить из двух полярностей: тотальности и либертарности.

В рамках модели тотального народовластия существует единая (как правило, насильственно навязываемая) государственная идеология, формулируемая и воспроизводимая партией – “монополистом”. В ситуации, когда народ и правящая партия “едины”, в качестве единого, не расчленяемого электората выступает все “нароdoнаселение” страны, обладающее избирательными правами.

Либертарная модель предполагает закрепление на конституционном уровне и внедрение в политико-правовую реальность принципов идеологического плюрализма и реальной многопартийности. Политическая оппозиция действует официально и открыто осуществляет конструктивную критику политики, проводимой действующими представителями государственной власти. Единый народ-нация в политическом смысле представляет собой полиструктурную социально-политическую систему, которая объединяет электоральные группы, формирующиеся на основе различных (в ряде случаев противоречивых) идейно-ценностных установок. Властные структуры, позиционируя себя в качестве представляющих интересы всего “нароdoнаселения”, в реальности выполняют социальные заказы электоральных групп,

оказавших наибольшее влияние на процесс формирования учреждений представительной власти. Электорат, представленный действующей государственной бюрократией, безусловно, заинтересован в самосохранении собственного “места во власти”. При таком положении пребывание во властных структурах приобретает для “государевых служащих” самозначимый характер, а сама власть утрачивает представительный характер, получая замкнутый на саму себя элитарно-кастовый характер. Логично, что при таком подходе основной моделью передачи властных полномочий главы государства становится вариант “преемник”. Этот вариант на практике сводит значение выборов к политико-правовой форме легализации уже, по сути, назначенного должностного лица.

В таких условиях усиливается разрыв между народом как объектом властно-управленческого воздействия и бюрократическим аппаратом, в лице которого объединяются функции субъекта представительных властных полномочий и электората, интересы которого в реальности представляют структуры и чиновники государственной власти.

Н.А. Михалева (профессор кафедры конституционно-го и муниципального права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ) остановилась на *характеристике конституционных аспектов государственной национальной стратегии России*, сформулировав основные положения обновленной долгосрочной национальной стратегии.

В.В. Гошуляк (декан Южного федерального Пензенского государственного университета, доктор юрид. наук, проф.) в докладе, посвященном *эволюции формы правления и ее влияния на правовое наполнение конституционных принципов народовластия в Российской Федерации*, пришел к выводу об усилении авторитарных тенденций в системе государственной власти как на федеральном, так и на регионально-республиканском уровнях. В обоснование своего вывода докладчик провел анализ эволюции федерального законодательства.

Так, существующая государственная власть ради увеличения сроков своего нахождения у власти увеличила сроки пребывания у власти Президента РФ. При этом вопрос об исключении из конституционной нормы слова “подряд” при обсуждении поправок в Конституцию РФ даже не обсуждался, что создало предпосылки сохранения старой команды у власти два раза по 12 лет.

Законодательные предпосылки усиления авторитарных тенденций можно проследить на конституционно закреплённой процедуре назначения главы Правительства РФ, согласно которой в случае трехкратного отклонения представленной кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ Президент РФ распускает Государственную Думу. Это конституционное положение с учетом его толкования Конституционным Судом РФ значительно снижает роль Государственной Думы, поскольку, ставя ее судьбу в прямую зависимость от главы государства, а не от воли избирателей, депутаты вынуждены будут голосовать за предложенную кандидатуру.

Новая процедура наделения полномочиями глав субъектов РФ поставила последних в зависимость от президентской власти и партийного руководства. Она была вызвана усилением сепаратистских тенденций в ряде регионов Российской Федерации (прежде всего в Чеченской Республике) и диктовалась необходимостью сохранения территориальной целостности нашего государства. Однако по своей сути эта процедура означала отказ от демократических средств

управления и свидетельствует об усилении элементов авторитаризма в методах управления.

В.В. Гошуляк полагает, что сохранение территориальной целостности России возможно не только в силу авторитарных методов управления, но и на основе усиления их демократических начал. Достаточно было закрепить в законодательстве более четкие и жесткие правила в условиях кризисных ситуаций отрешения от должности глав субъектов Федерации Президентом РФ, сохранив при этом демократические начала их избрания населением регионов. Во всяком случае процедура наделения полномочиями глав субъектов РФ пока не доказала своей эффективности, хотя бы в уменьшении коррумпированности государственного аппарата. Следовательно, цели, которые она преследовала при своем введении, не достигнуты.

Г.Г. Бернацкий (зав. кафедрой теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, доктор юрид. наук, проф.) основной идеей своего доклада сделал мысль, что *высшей ценностью являются не человек, его права и свободы, а права и свободы общества*.

Р.А. Стефанчук (чл.-корр. НАН Украины, доктор юрид. наук, проф.) в докладе, посвященном *актуальным проблемам современного законодательства в Украине*, отметил, что пришло время подойти более ответственно к вопросу качества и стабильности законодательства в республике. При этом важно, чтобы все знали, кто стоит за тем или другим законопроектом. Сегодня в Украине фактически отсутствуют авторские законопроекты.

Поэтому для решения этого вопроса докладчик считает целесообразным создание Кодификационного совета, который мог бы существовать при парламенте и решать вопрос относительно возможности и целесообразности рассмотрения того или иного нормативно-правового акта, которым вносятся изменения и дополнения к существующим кодификациям и фундаментальным законодательным актам. Этот Совет должен состоять из ведущих ученых, которые четко указывали бы, насколько “безопасным” и “качественным” будет принятие соответствующего изменения и дополнения и насколько оно повлияет на общий уровень правового регулирования. Это означает, что сегодня пришло время серьезно заняться мониторингом правоприменимой практики с целью выявления эффективности действующего законодательства.

Предстоит выявить и утилизировать многие нормативно-правовые акты советского наследия. Это ненормально, что на 20-м году независимости в Украине действует Уголовно-процессуальный кодекс 1960 г., который не отвечает канонам европейских ценностей и традиций, а в Жилищном кодексе Украинской ССР 1983 г. (!), мы продолжаем, “воплощая в жизнь ленинские идеи построения коммунистического общества... последовательно реализовывать разработанную Коммунистической партией программу жилищного строительства”. И таких примеров множество.

Л.А. Нудненко (профессор кафедры конституционно-го права РАП, доктор юрид. наук) обратила внимание на *проблемы соотношения народовластия и прав человека, а также их законодательного регулирования*. Она отметила, что достаточно четко разграничить права и свободы, являющиеся основой только непосредственной или только представительной демократии, весьма сложно. Так, право на досрочный отзыв депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления, выборного должностного

лица местного самоуправления, указы избирателей в первую очередь составляют ядро соответствующих институтов непосредственной демократии. Вместе с тем наличие или отсутствие соответствующих норм в региональном (республиканском) законодательстве позволяет судить о характере депутатского мандата (свободный, полусвободный, императивный), а следовательно, о сути, содержании существующей в том или ином субъекте Федерации представительной демократии. В связи с этим возможен вывод о том, что некоторые институты непосредственной демократии одновременно являются составной частью, институтами представительной демократии. Они образуют как бы ядро соприкосновения представительной и непосредственной демократии.

Конституционные права и свободы (ядро институтов непосредственной демократии) есть источник, основа возникновения представительной демократии. Так, без выборов – важнейшего института непосредственной демократии – не может состояться представительная демократия.

Посредством реализации некоторых институтов непосредственной демократии (референдум, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, народная правотворческая инициатива, общие собрания граждан по месту жительства и сельские сходы) граждане влияют на содержание, основные направления деятельности представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Для конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также для системы народовластия в форме представительной и непосредственной демократии характерны специфические внутрисистемные связи. Так, можно отметить общность процессуальных норм, регламентирующих порядок реализации таких вполне самостоятельных институтов непосредственной и представительной демократии, как выборы, референдум, досрочный отзыв депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; правовых принципов рассмотрения обращений граждан, петиций, народной правотворческой инициативы и т.д.

С.А. Денисов (доцент кафедры публичного права Гуманитарного университета (г. Екатеринбург), канд. юрид. наук) разрешение конфликта между принципом народовластия и верховенства прав человека видит *в возможности ограничения суверенитета народа правами и свободами отдельного человека*. С его точки зрения, попытки поставить принцип народовластия над принципом ценности прав и свобод человека и гражданина часто осуществляются властными элитами для того, чтобы оправдать свой произвол, осуществляемый от имени народа.

По мнению **В.И. Ерыгиной (доцент кафедры теории и истории государства и права Белгородского университета, канд. ист. наук)** для дальнейшего развития многопартийности, политического плюрализма в стране *целесообразно создать единый фронт оппозиции*, чтобы усилить, укрепить ее позиции ввиду “кадрового голода”, существующего в политических партиях, имеющих малый политический вес, но претендующих на занятие парламентских мест в Государственной Думе и прохождение в иные властные структуры. Однако подобная инициатива от них не исходила, и они вынуждены с трудом выживать в сложившейся (фактически полупартийной) системе, при которой есть одна доминирующая партия и остальные шесть партий, которые не составляют ей реальной конкуренции.

Происходит процесс превращения “партии власти” в государственную структуру, которая выполняет не свойственные ей функции, а именно: строительство дорог, школ, больниц и др., по сути, реализуя программу правительства и органов исполнительной власти, жестко контролирующей процесс замещения должностей, занятие которых зависит от уровня лояльности к правящей партии. Происходит новый поворот в российской истории, возврат назад, во времена господства КПСС, к лозунгу “Народ и партия – едины”.

Разрешить сложившееся противоречие возможно либо путем устранения нарушений федерального законодательства со стороны Общероссийского народного фронта и “Единой России”, либо более радикальных мер, в частности расширения списка участников избирательного процесса, включения в него наряду с политическими партиями общественных организаций, что потребует внесения изменений в соответствующие федеральные и региональные законы о выборах, в уставы объединений, участвующих в выборах. Указанные новеллы будут иметь следующие последствия: во-первых, повысится доверие избирателей к выборам, так как в настоящее время граждане уже не верят политическим партиям, да и поддерживает их лишь 2–3% населения; во-вторых, возникнет необходимость перехода к мажоритарной системе голосования как компоненту избирательной системы на выборах в Государственную Думу; в-третьих, возникнет реальная политическая конкуренция, монополия одной партии будет ограничена.

С.И. Некрасов (профессор кафедры правового обеспечения управления Государственного университета управления, канд. юрид. наук) осветил *проблему соотношения доверия к власти и патриотизма граждан*. Он полагает, что в современной России расширяются социальные настроения, которые могут быть обобщены в формулу: “Я люблю Россию, но не люблю Российское государство”. Все крупные российские социологические центры (Институт социологии РАН, ВЦИОМ, “Левада-Центр”, московский “Карнеги-Центр”, фонд “Общественное мнение” и др.) фиксируют резкое разочарование граждан в правительстве. Каждый пятый респондент уверен, что Правительство РФ коррумпировано, действует в собственных интересах или в интересах крупного бизнеса (по данным “Левада-Центра”, в 1999 г. коррумпированным правительство считали лишь 3% опрошенных!); число россиян, вообще не имеющих претензий к правительству, составляет около 5%, тогда как в 1999 г. о полном отсутствии претензий заявляла четверть опрошенных (24%).

Вызывает определенные сомнения целесообразность последних изменений порядка формирования Совета Федерации, в соответствии с которыми с 1 января 2011 г. членом Совета Федерации может быть избран (назначен) только депутат законодательного органа соответствующего субъекта РФ либо депутат представительного органа одного из муниципальных образований этого субъекта. Цель принятия указанных поправок понятна – исключить попадание в верхнюю палату Федерального Собрания так называемых “варягов”, т.е. сенаторов, которые не проживали в представляемом регионе. Однако процедура “внедрения” в Совет Федерации В.И. Матвиенко в 2011 г. после досрочного отзыва из палаты ее председателя С.М. Миронова продиктовала, на наш взгляд, необходимость усиления закрепленной конструкции. Целесообразно установить ценз работы кандидата в члены Совета Федерации в качестве депутата соответствующего представительного органа в течение определенного срока (два-три года). Ведь избрание губернатора Санкт-Петербурга депутатом представительного органа одного из районов го-

рода было очевидной, откровенной формальностью, необходимой лишь для того, чтобы избранная местным депутатом В.И. Матвиенко в ближайшее время стала членом Совета Федерации (здесь нарушаются права жителей муниципального образования, которые избирают “своих” депутатов в надежде, что последние будут работать на благо района).

Значительное внимание на конференции было посвящено *проблемам реализации народовластия при осуществлении местного самоуправления*. Так, по мнению **И.В. Гранкина** (профессор кафедры конституционного права РАП, доктор юрид. наук), *федеральным законодателем необоснованно ограничено право граждан быть избранными в представительные органы муниципальных образований*. В соответствии с ч. 6 ст. 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. численность депутатов представительных органов местного самоуправления колеблется от семи человек при численности населения муниципального образования менее 1 тыс. человек до 35 человек при численности населения муниципального образования свыше 500 тыс. человек. Столь жесткое ограничение вряд ли позволит всем инициативным гражданам активно участвовать в решении вопросов местного значения (особенно в крупных городах) в качестве депутатов. Кроме того, устанавливая конкретную численность депутатов представительных органов, федеральный законодатель вышел за пределы своей конституционной компетенции. Ведь согласно п. “н” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится вопрос установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. С точки зрения И.В. Гранкина, определение количественного состава представительных органов едва ли можно отнести к общим принципам местного самоуправления. Думается, что развитию демократии на муниципальном уровне способствовало бы предоставление муниципальным образованиям права самостоятельно решать вопросы определения численности представительных органов местного самоуправления. Эти вопросы можно было бы выносить на местные референдумы или на сессии представительных органов, что позволило бы с учетом исторических и других особенностей муниципальных образований самостоятельно устанавливать численность депутатского корпуса.

Государственное регулирование муниципальных выборов имеет тенденцию к сужению проявления принципа народовластия. Так, реальное использование пропорциональной избирательной системы при проведении муниципальных выборов существенно ограничивает пассивное избирательное право граждан Российской Федерации, их инициативу в подборе кандидатов в депутаты, сокращает существующий на муниципальном уровне правовой институт самовыдвижения кандидатов в депутаты, увеличивает конкуренцию между так называемыми “независимыми” претендентами на депутатские мандаты и выдвиженцами от населения. Оптимальной формой обеспечения народовластия на муниципальном уровне может быть голосование за конкретных кандидатов в депутаты, а не закрытые партийные списки.

Н.С. Тимофеев (профессор кафедры конституционного права МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юрид. наук) и **П.В. Гоголев** (декан Южного федерального Якутского государственного университета, канд. юрид. наук) затронули *проблемы, связанные с соотношением между местным самоуправлением и самоуправлением этнического характера*. По их мнению, взаимосвязь местного самоуправления с этническими формами самоуправления нарушается. Такая поли-

тика свидетельствует о недооценке роли местного самоуправления в решении проблем малочисленных коренных народов Севера. Однако не вызывает сомнения, что особо перспективной представляется деятельность территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания. Здесь могут получить существенное развитие различные сферы совместной компетенции органов местного самоуправления и этнического территориального общественного самоуправления. Становится все более очевидным, что обеспечение устойчивого и успешного решения всего комплекса проблем малочисленных коренных народов Севера может быть реализовано исключительно на основе партнерского сотрудничества всех трех уровней народовластия: федерального, регионального и местного.

А.В. Батанов (ст. научный сотрудник ИГП НАН Украины, доктор юрид. наук) в своем докладе *дал ответы на некоторые поставленные им вопросы*:

какие отличия существуют между конституционно-правовым статусом человека и гражданина и правовым статусом личности в местном самоуправлении;

когда и на какой стадии правореализации общий конституционно-правовой статус трансформируется в правовой статус личности как первичного индивидуального субъекта муниципальной власти;

когда конституционные права и свободы человека и гражданина, “спускаясь” на локальный уровень, видоизменяются в права личности в сфере местного самоуправления.

Проблемы местного самоуправления и политического участия охарактеризовала **Л.Е. Лаптева** (зав. кафедрой истории права Академии народного хозяйства и госслужбы при Президенте РФ, доктор юрид. наук, проф.). По мнению докладчика, местное самоуправление можно рассматривать как частный случай политического саморегулирования общества, хотя было время, когда местное самоуправление рассматривалось как естественное право общины. Однако уже в Новое время подзаконность становится критериальным признаком местного самоуправления. В 1985 г. он закрепляется в Европейской хартии местного самоуправления.

Однако подзаконность следует воспринимать адекватно, не путая со сверхрегламентацией. Сверхуправляемость подавляет способность социальных систем к самонастройке и саморегуляции. Субъект самоуправления не должен быть полностью связан законом.

Пока органы местного самоуправления работают не как законные представители местного сообщества, а скорее как бюрократические структуры на местах. Если вспомнить неистребимые проблемы с ЖКХ, число случаев “точечной” застройки, варварской реконструкции памятников архитектуры, разрушения природных заповедников, которые осуществляются администрациями вопреки организованному протесту населения, этот тезис не будет нуждаться в дополнительном доказательстве. Препорученная бюрократии бесконтрольная забота об общих делах оборачивается коррупцией, прямым воровством и прочими прегрешениями, присутствие которых в практике российского местного самоуправления, конечно, глупо отрицать. Получается, что главная потребность современной России – “граждане, умеющие пользоваться и действительно пользующиеся своими правами и свободами, уважающие законы государства и добросовестно выполняющие обязанности перед ним”.

Для того чтобы демократические формы управления сработали, необходимо также, чтобы власть была отделена

от собственности. Историческая эволюция государства идет именно по этому пути. Постепенно происходит отделение институтов публичной власти от собственности, т.е. феодальное сословное государство, где власть неотделима от собственности, сменяется буржуазным гражданским типом, которому в правовом отношении соответствуют принципы всеобщей свободы и формального равенства. В России такого отделения пока не произошло. Это означает, что демократические институты управления, в частности местное самоуправление, существуют пока лишь на бумаге. Они не способствуют реализации через них прав граждан. Сохранение симбиоза власти и собственности означает, что институты публичной власти (даже и сформированные псевдодемократическим путем) зависят не от избирателей, а от той лишь части общества, которая относится к категории крупных собственников. В настоящее время реальное политическое участие в российском обществе оказывается блокированным.

В.У. Хатуаев (зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Центрального филиала РАП, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ) дал *определение конституционно-правовой категории безопасности личности* как состояния защищенности личности, общества и государства от различных по характеру и виду угроз, обеспечивающего их достойный (на уровне развитых стран мира) уровень существования и устойчивое развитие. Он высказал мысль о необходимости разработки и отражения в законодательстве, научных исследованиях оптимально возможного количества видов безопасности, способных улучшить состояние защищенности всех значимых интересов личности, общества и государства.

Ж.И. Овсепян (зав. кафедрой конституционного (государственного) права Южного федерального университета, доктор юрид. наук, проф.) определила *роль политических прав и свобод в системе основных прав и свобод, исходя из категории “цель в праве” как квалификационного критерия*. Каждое субъективное право есть некая оболочка, форма, в которую можно вкладывать не только однородное поведенческое содержание, но и различные цели поведения, коррелирующие различным отраслям, институтам, нормам публичного и частного права. В этой связи можно утверждать, что в каждом из основных прав есть признаки и публичного, и частного права. Каждое из субъективных прав – это определенная модель поведения, варьирующаяся соответственно целям, намерениям субъекта права, реализующего это право. Допустим, право человека (гражданина) на индивидуальные и коллективные обращения может быть и политическим, и личным (гражданским), и экономическим, и судебным, и относиться к категории культурных прав и т.д. Следовательно, основные права и свободы являются сферой слияния (конвергенции) публичного и частного права. В этой сфере различие публичного и частного в праве возможно только ситуативно, с позиций такого критерия, как “цель в праве”. Содержание основных прав и свобод отражает колебания (переливы) публичного и частного начала в каждом из основных прав. В зависимости от цели реализации права, задаваемой субъектом (носителем этого права), одно и то же субъективное право может приобрести характер либо субъективного публичного, либо субъективного частного права.

Все это дает основание для заключения, что категория “цель в праве” (характер ближайшего, удовлетворяемого посредством правовой формы интереса, интереса “первой очереди”) может претендовать на роль ведущего, универсального критерия классификации основных субъектив-

ных прав. Именно по критерию непосредственной цели их востребования субъектом права основные субъективные права и свободы могут быть объединены в один (общий) категориальный ряд (разновидность), классификационную группу.

С учетом вышеизложенных теоретических размышлений система основных (в том числе политических) прав и свобод может быть представлена как достаточно разветвленная конструкция, совокупность субъективных прав, каждое из которых совместимо с многообразными, не противоречащими законодательству, непосредственными (но не более отдаленными) целями использования субъективных прав. В связи с квалификацией категории “ближайшая цель использования” субъективного права в качестве основного критерия классификации субъективных прав и свобод объяснима распространенная характеристика политических прав и свобод, как связанных с возможностью участия в государственном управлении, как прав, которые признаются лишь за гражданами. К этому можно добавить, что политические права – это права, отражающие связь лица с государством, его интегрированность в государство в качестве единицы такого элемента государства, как народ.

С.В. Нарутто (профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юрид. наук) остановилась на *проблеме определения содержания и пределов ограничений права граждан на участие в управлении делами государства*. Было обращено внимание на стихийные формы проявления политического участия граждан, не урегулированные законодательством, например флэшмоб-акции (от англ. *flash mob* – *flash* – вспышка; миг, мгновение; *mob* – толпа; переводится как “вспышка толпы” или как “мгновенная толпа”) – заранее спланированная посредством Интернет массовой акция (сбор), в которой большая группа (мобберы) внезапно появляется в общественном месте, в течение нескольких минут выполняет заранее оговоренные действия, а затем расходится. Обычно такие акции не имеют политической окраски, однако в России и некоторых других странах они приобрели характер полит-мобов, которые позволяют привлекать к ним внимание, влиять на формирование общественного мнения по поводу государственной политики. В качестве примеров можно привести акции “синих ведерок”, которые преследовали цель путем широкого общественного резонанса указать власть имущим на их злоупотребления дорожными привилегиями.

При этом в отличие от митингов и демонстраций, разрешение на проведение которых получить не просто, флэшмоб-акции – едва ли не единственная оперативная возможность заявить за пределами Интернета о насущных проблемах. Кроме того, они не требуют финансовых затрат, как митинги (аренда сцены, звуковой аппаратуры, изготовление плакатов и пр.). По своей характеристике флэшмоб не является собранием, шествием, демонстрацией или пикетированием. Ни под одно определение в законе он не подходит, поэтому данную акцию протеста невозможно запретить, если во время ее проведения не нарушается общественный порядок. В Томске мобберы подходили к зданию городской Думы и кидали в него мелочь в знак протеста против повышения платы за проезд в маршрутках. Тем самым горожане демонстрировали, что они подают деньги народным депутатам, для того чтобы они перестали обирать своих малоимущих горожан. На Манежной площади представители движения “За права человека” провели флэшмоб в поддержку свободы слова. Несколько участников акции заткнули рты белыми платками и сфотографировались в таком виде на фоне Крем-

ля. Предполагалось, что затыкающие рот платки символизируют отсутствие свободы слова.

Н.Г. Салищева (профессор кафедры административного права РАП, канд. юрид. наук, заслуженный юрист РФ) раскрыла некоторые *административно-правовые аспекты реализации права граждан участвовать в управлении делами государства*. Особого внимания, с ее точки зрения, требует обоснование концепции государственно-общественного контроля, имея в виду систему и компетенцию соответствующих органов, их полномочия, порядок формирования.

Естественно, речь идет о создании системы контроля нового качества, но при этом могли бы быть использованы определённые позитивные аспекты деятельности советских органов народного контроля.

Не менее важным (а может быть, и определяющим) направлением в обеспечении участия институтов гражданского общества в управлении делами государства является информационное обеспечение учёта общественного мнения и адекватного реагирования управленческих структур на информацию, получаемую от граждан и их объединений через различные каналы средств массовой информации, на письменные и устные обращения граждан с предложениями об улучшении работы аппарата управления, на сигналы граждан о коррупционных проявлениях в деятельности должностных лиц, об ущемлении прав и законных интересов граждан.

Е.И. Колюшин (член ЦИК РФ, доктор юрид. наук, проф.) в своем докладе поставил *проблему соотношения избирательных прав граждан и гарантий этих прав*. Было отмечено, что перечень избирательных прав должен меняться только в сторону расширения по мере демократического развития общества и государства. При таком подходе исключение тех или иных избирательных прав или введение ограничений на существующие права допустимы только как временные меры в условиях специальных конституционно-правовых режимов военного, чрезвычайного положений и др. Поэтому, например, следовало бы отмену выборности тех или иных органов, должностных лиц считать нарушением принципа периодичности выборов, т.е. нарушением избирательных прав граждан с вытекающими из этого факта должными правовыми последствиями. Однако имеющаяся судебная практика такова, что отмена выборов глав исполнительной власти субъектов РФ, глав муниципалитетов не рассматривается с точки зрения соблюдения или нарушения не только принципа периодичности выборов, но и других избирательных прав.

После отмены законодателем возможности голосовать против всех кандидатов (всех списков кандидатов) возникли судебные споры. Так, А. оспорил результаты выборов депутатов Законодательного собрания Красноярского края 15 апреля 2007 г. на том основании, что нарушено его право голосовать против всех кандидатов (списков кандидатов). Краевой суд отказал в удовлетворении заявления. Верховный Суд РФ (Определение от 17 октября 2007 г., дело № 53-Г07-31), оставляя решение суда первой инстанции без изменения, сослался на правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную в Постановлении от 14 ноября 2005 г. № 10-П, Определении от 19 апреля 2007 г. № 281-0-0. Суть ее в том, что признание возможности голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя. Тем самым Конституционный Суд РФ косвенно признал за законодателем возможность отменять су-

ществующие избирательные права и в условиях обычного конституционного режима. Теоретически такой подход может привести к тому, что конституционное право избирать и быть избранным будет признаваться также в условиях отсутствия каких-либо выборных органов и должностных лиц. В настоящее время образовался разрыв между признаваемой избирательным законодательством возможностью агитировать против кандидата, списка кандидатов и отсутствием права голосовать против кандидата, конкретного списка кандидатов.

Суды нашли противоречия федеральному законодательству в правовой базе и практике выборности вице-мэра г. Москвы. Определением от 28 марта 2003 г. (дело № 5-Г03-24) Верховный Суд РФ оставил без изменения решение Московского городского суда от 16 января 2003 г., которым признаны противоречащими федеральному законодательству, не действующими и не подлежащими применению со дня вступления в силу решения суда положения Устава г. Москвы, предусматривающие избрание одновременно с мэром вице-мэра. Судебные решения основаны на том, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. не предусматривают выборности должностных лиц, входящих в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, кроме высшего должностного лица субъекта РФ, а выборность вице-мэра ограничивает право мэра по формированию правительства города, так как вице-мэр входит в состав Правительства Москвы.

На *проблемах соотношения решений Европейского Суда по правам человека и суверенитета* остановились К. Беше-Головко (доктор публичных наук (Франция)) и Н.М. Колосова (ст. научный сотрудник ИЗиСП при Правительстве РФ, доктор юрид. наук).

Проблемы реализации права на медицинскую помощь и здравоохранение раскрыли в своих докладах А.Н. Пишита (профессор Российской медицинской академии последипломного образования, доктор мед. наук), В.Ю. Степенко (профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Восточноевропейского университета экономики и менеджмента (г. Черкассы, Украина), доктор юрид. наук), И.В. Сеньюта (доцент кафедры организации и управления здравоохранения Львовского медицинского университета, канд. юрид. наук), Д.Н. Шатковская (консультант юридического отдела Школы высшего корпуса государственной службы (г. Киев, Украина)).

В.Г. Ермаков (зав. кафедрой конституционного права Липецкого государственного университета, доктор юрид. наук) охарактеризовал некоторые *проблемы гарантий прав человека в современной России*. Анализ уставов субъектов РФ позволил выделить основания для установления следующих особенностей регулирования прав и свобод человека и гражданина:

права и свободы хотя и выделяются в отдельную главу, но состоят, как правило, только из норм-целей и норм-задач, т.е., по сути, носят декларативный характер (Ханты-Мансийский автономный округ, Самарская, Ярославская, Курская области, Ставропольский край);

гарантируется только защита прав и свобод, которые перечислены в Конституции РФ (Белгородская, Пензенская, Иркутская области, г. Москва);

вообще отсутствуют правовые нормы о правах и свободах человека и гражданина (Тюменская, Ленинградская, Брянская области).

Такая ситуация с правовой регламентацией прав и свобод человека и гражданина в уставах субъектов Федерации аргументируется ими тем, что данные субъекты (в отличие от республик) не являются государственными образованиями России и перечисление прав и свобод в их учредительных актах необязательно. Однако представляется, что и уставы субъектов РФ должны играть активную роль в реальном гарантировании гражданам защиты их прав и свобод, так как они отражают конкретную обстановку в регионе, национальные и территориальные интересы, обычаи и традиции. Пока можно лишь констатировать, что конституции и уставы субъектов Федерации декларируют положе-

ния (далеко не все) Конституции РФ о правах и свободах своих граждан. А задача создания конкретного механизма реализации этих прав и свобод, развития их потенциала в рамках конкретного субъекта пока остается нерешенной. Поэтому на уровне субъектов Федерации в их конституционном и уставном законодательствах отсутствует цельная и непротиворечивая концепция правового статуса личности.

**Обзор материалов конференции подготовила
Лидия Алексеевна Нудненко, зам. зав. кафедрой
конституционного права Российской академии
правосудия, Почетный работник высшей
профессиональной школы РФ, доктор юрид. наук,
проф. (E-mail: nudnenko@rambler.ru)**