

ставительного органа муниципального образования, во-вторых, регламентацией данной нормы на уровне Федерального закона, а также в случае того, что роспуск представительного органа муниципального образования всегда влечет наступление негативных последствий для самого органа и для его бывших членов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. более подробно регламентирует институт отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления. Согласно п. 1 ст. 24 этого закона, голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных этим законом. Пункт 2 этой же статьи Федерального закона от 6 октября 2003 года устанавливает, что основанием для отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечить отзываемым лицам возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, а депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании.

Некоторые субъекты РФ в своих законах помимо закрепления оснований утраты доверия должностными лицами местного самоуправления дают понятие термину «утрата доверия», под которым понимается неудовлетворенность населения деятельностью должностного лица местного самоуправления, сомнение в добросовестности и искренности его действий и основанное на этом отношение к нему. Данное понятие было сформулировано в п. 2 ст. 5 Закона Тюменской области от 22.03.1999 № 93, который утратил силу с 1 января 2006 г. в связи с принятием Закона Тюменской области от 03.11.2005 № 411.

На практике предпринимается большое число попыток отозвать выборных должностных лиц местного самоуправления, но многие оказываются неудачными в связи со сложностью процедуры отзыва, отсутствием конкретизированных оснований для отзыва и других факторов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2000. С. 79.
2. Бондарь Н. С. Муниципальное право. М., 2002. 537 с.
3. Краснов М. А. Проблемы ответственности в местном самоуправлении. М., 1997. 190 с.

*Людмила Юрьевна РАГОЗИНА —
ассистент кафедры конституционного
и муниципального права*

УДК 342.3

НЕЗАВИСИМОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена вопросу разграничения важнейших категорий в системе конституционного (государственного) права — независимости и государственного суверенитета.

The article deals with the division of independence and state sovereignty as important categories of the Constitutional (State) Law.

Независимость представляет собой структурный элемент государственного суверенитета — одной из системообразующих категорий конституционного права. Важность и значимость исследования таких правовых явлений обусловлена, по справедливому замечанию И. Н. Барцица, «нечеткостью понятийного аппарата, используемого при анализе государственного суверенитета» [1]. Поэтому не утрачивает актуальности изучение как самого государственного суверенитета, так и входящих в его содержание компонентов.

Государственный суверенитет сложился в XVI-XVII веках в условиях абсолютизма и этатизма и означал в ту эпоху полную независимость государства от власти каких-либо внутренних и внешних сил. Имя основоположника теории государственного суверенитета по праву принадлежит французскому общественному деятелю, философу и юристу Жану Бодену, считавшему, что суверенитет есть постоянная и абсолютная власть государства [12]. В свою очередь такая власть должна быть независимой (суверенной). Среди признаков суверенной государственной власти этот французский мыслитель выделял ее абсолютность (неограниченность), *независимость* от любой другой внутренней или внешней силы, а также неотчуждаемость [16]. Боден отстаивал идею, что постоянство власти определяется ее *независимостью* от другого суверена. Таким образом, независимость является основой существования суверенитета, в том числе и государственного.

Среди государствоведов конца XIX—начала XX вв. существовало единое мнение, что государственный суверенитет — очевидное свойство власти государства. Признанный французский специалист в области государственного права Леон Дюги заявлял, что суверенитет — это «*независимая власть* повелевать» [3]. Выдающийся немецкий государствовед Георг Еллинек в суверенной государственной власти видел «не знающую над собой никакой высшей власти, поэтому она в то же время является *независимой* и *верховой властью*. Первый признак проявляется преимущественно вовне, в сношениях суверенного государства с другими державами, второй — во внутренних отношениях, по сравнению с входящими в состав государства лицами» [4]. По словам крупного исследователя государственного права Н. И. Палиенко, «суверенитет — это лишь определенное свойство государственной власти, в силу которой она является высшей и *независимой* правовой *властью*» [15]. Известный российский мыслитель, правовед В. М. Гессен развивал эту идею следующим образом: «Верховная власть — *независимая* государственная *власть*. Однако необходимо заметить, что, говоря о суверенитете, мы отнюдь не имеем в виду фактической или материальной независимости от других государств. В настоящее время суверенитет является не материальным понятием силы, а формальным понятием права» [2]. Вероятнее всего, такое единодушие во взглядах ученых на государственный суверенитет было обусловлено политической ситуацией, сложившейся в то время, поскольку на правах автономий, но в зависимом положении от Российской империи находились Польша, Финляндия и другие территории.

В советской юридической науке государственный суверенитет и независимость были тесно переплетены. Так, для Л. Оппенгейма государственный суверенитет означал высшую власть, не зависящую ни от какой другой земной власти, или полную независимость [14].

В современной литературе можно выделить несколько проблем, связанных с государственным суверенитетом и независимостью.

Прежде всего, по-прежнему вызывает дискуссии само определение понятия «государственный суверенитет». Взгляды ученых-конституционалистов по этому поводу можно разделить на две группы. Одна из них связывает государственный суверенитет с независимостью государственной власти. В частности, В.И. Лисовский защищал идею, что «суверенитет — это независимость государственной власти от всякой другой власти как внутри, так и вне границ этого государства» [13]. В.Е. Чиркин поддерживает эту точку зрения и подразумевает под государственным суверенитетом независимость государственной власти от любой другой [19].

Нам импонирует другая позиция, которая относит государственный суверенитет и независимость непосредственно к государству. И.Д. Левин сформулировал такое определение: «суверенитет есть состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств» [12]. Такое убеждение разделяют Б.С. Крылов, И.П. Ильинский и Н.А. Михалева, исходящие из того, что «суверенитет — это не определенный объем компетенции, которую можно делить с кем-либо, а политико-правовое качество государства, его абсолютная независимость в сфере внутренних и внешних отношений» [11]. С ними солидарны Е.М. Ковешников, М.Н. Марченко и Л.А. Стешенко, которые рассматривают суверенитет как свойство (состояние) государства, означающее его независимость в решении внутренних и внешних вопросов [7].

Однако, несмотря на то, что государственный суверенитет и независимость представляют собой парные явления одного порядка, их не следует отождествлять. Так, Основной закон Российской Федерации рассматривает государственный суверенитет и независимость как самостоятельные феномены. Ч. 1 ст. 82 Конституции России закрепляет текст присяги Президента Российской Федерации: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации [...] *защищать суверенитет и независимость*».

Представляется, что данные понятия соотносятся как целое и часть.

С одной стороны, государственный суверенитет следует рассматривать в качестве целостного правового явления. Д.А. Керимов указывает, что целое в праве есть «единство соответствующих его компонентов (частей), которые определенным образом объединены между собой (по содержательным или формальным критериям) и которые, в зависимости от их природы и характера связи между ними (объективной, закономерной или субъективной, произвольной), составляют относительно устойчивую организацию» [6]. Государственный суверенитет объединяет составляющие его элементы (в том числе и независимость) по объективным основаниям. Закономерность такого объединения компонентов государственного суверенитета в целое обусловлена тем, что в основе создания государственного суверенитета лежит факт образования государства.

С другой стороны, независимость, будучи компонентом целого, «естественно подчиняется общим принципам существования и функционирования этой целостности и поэтому может быть определена в соответствии с ней» [6]. Независимость по содержательным критериям объединена с другими элементами государственного суверенитета. Все вместе они образуют целостную правовую конструкцию — государственный суверенитет.

Следует отметить, что среди ученых-конституционалистов отсутствует единое мнение по поводу набора элементов государственного суверенитета.

Так, в понимании Н.А. Ушакова, компонентами суверенитета являются верховенство государства в пределах его территории и независимость во взаимоотношениях с другими государствами и иными субъектами международного общения [18]. С точки зрения Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, в структуру государ-

ственного суверенитета входят верховенство, независимость и единство государственной власти [8]. В трактовке И.А. Конюховой государственный суверенитет проявляется в верховенстве, независимости, полноте государственной власти, а также в неделимости суверенитета [9].

Не обошел своим вниманием этот дискуссионный вопрос и Конституционный Суд Российской Федерации, коснувшийся анализа элементов государственного суверенитета в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [17]. Таковыми были названы: верховенство, *независимость* и самостоятельность *государственной власти*, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и *независимость в международном общении*. Эти признаки характеризуют конституционно-правовой статус Российской Федерации как государства. Подчеркнем, что независимость, с точки зрения Конституционного Суда РФ, — это черта как государственной власти, так и всего государства. Кроме того, независимость проявляется не только вне государства, но и внутри него.

И.Н. Барциц полагает, что «суверенитет как независимость — это лишь абстрактная категория, в реальности суверенитет есть скорее взаимозависимость, чем независимость» [1]. Трудно полностью согласиться с таким мнением. Само по себе понятие «взаимозависимость» не менее абстрактно, чем понятие «независимость». По нашему мнению, абстрактным будет лишь такое определение суверенитета, которое полностью отождествляет его и независимость. Представляется, что суверенитет объединяет в себе, помимо независимости, целый ряд элементов: верховенство, самостоятельность, единство, полноту, неотчуждаемость и неделимость (в силу ограниченных рамок настоящей статьи не будем останавливаться на их подробной характеристике). Следовательно, независимость, предоставляя государству свободу в выборе вариантов осуществления своей политики, совсем не означает произвол и вседозволенность. В этой связи поддерживаем точку зрения Н.А. Ушакова, который настаивает на том, что независимость как юридическая категория, устанавливаемая и регламентируемая правом, отнюдь не противоречит постоянно усиливающейся объективной взаимозависимости государств [18].

Таким образом, государственный суверенитет представляет собой состояние государства, благодаря которому оно становится самостоятельным субъектом права и которое объединяет в себе ряд элементов, среди которых независимость является одним из главных.

Переходя к анализу понятия независимости государства, среди многочисленных определений, сформулированных учеными-государствоведами, следует выделить две основные тенденции.

Во-первых, исследователи подчеркивают, что посредством рассматриваемого элемента государственного суверенитета власть государства соотносится с властью других стран. И.Д. Левин указывал, что внешняя независимость власти государства «означает свободное от вмешательства извне осуществление господствующим классом своих задач и интересов, в аспекте юридической формы она выражает отсутствие внешних юридических ограничений такой свободы помимо общеобязательных для всех государств норм международного права» [12]. Н.А. Ушаков выражает мнение, что «независимость государства есть признак, проявляющийся в международных отношениях, т.е. прежде всего и главным

образом во взаимоотношениях с другими государствами» [18]. Н. Б. Пастухова усматривает в независимости то, что «над государствами в международных отношениях нет верховной власти, которая диктовала бы им правила поведения; они юридически не подчинены друг другу» [16].

Как видим, у всех этих авторов смысловой акцент в независимости делается на ее внешней стороне: недопустимости воздействия других стран на осуществление государством своей политики. Вместе с тем содержание независимости как элемента государственного суверенитета отнюдь не исчерпывается внешне-политическим положением государства на международной арене и включает внутригосударственный аспект, характеризующий государственную власть в пределах собственной территории.

Во-вторых, ученые-конституционалисты объединяют независимость с другим элементом государственного суверенитета — самостоятельностью государственной власти. Например, по мнению Л.М. Карапетяна, «независимость означает самостоятельное решение его субъектом вопросов своей жизнедеятельности» [5]. Другим примером служит позиция Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, понимающих независимость государства как его самостоятельность в отношениях с другими государствами [8].

С этой точкой зрения можно согласиться, но лишь отчасти. Действительно, независимость и самостоятельность как элементы государственного суверенитета довольно тесно связаны между собой. Однако думается, их все же следует разделять, поскольку независимость — это состояние государства, запрещающее вмешательство кого бы то ни было в его деятельность (т.е. адресовано другим лицам), а благодаря самостоятельности государство само для себя определяет круг предметов ведения и устанавливает полномочия.

Анализ приведенных точек зрения позволяет сделать вывод о том, что независимость государства представляет собой неотъемлемый элемент государственного суверенитета. Вместе с тем, на наш взгляд, исследователи дают ей слишком узкое, неполное определение, из которого ясное представление создать не удается. Думается, что, подобно самому суверенитету [12], независимость государства следует представлять в качестве его состояния. Предлагаем следующее определение: *независимость государства — это элемент государственного суверенитета, характеризующий состояние государства и, как следствие, государственной власти, который исключает вмешательство других стран, межгосударственных объединений и международных организаций на формирование и осуществление им своей власти в пределах собственной территории и на международной арене, сообразуясь с собственными потребностями и представлениями.*

Подчеркнем, что суверенитет государства воплощается в действительность только тогда, когда независимость государства имеет не формальный, а реальный характер. Из этого следует, что независимость является основанием существования государственного суверенитета и одной из гарантий функционирования государства как целостного организма. Поскольку государство независимо, то никто не вправе вмешиваться в осуществляемую им политику.

Л. Оппенгейм подметил: «независимость — это свобода действий государства за пределами его границ» [14]. И.Н. Барциц понимает независимость как признак суверенитета исключительно на международной арене [1]. Действительно, своеобразный режим взаимоотношений государства с другими государствами и иными субъектами на международной арене — важный аспект содержания независимости. Однако, на наш взгляд, в такой позиции отражен лишь один

элемент, составляющий рассматриваемое понятие. Думается, что применительно к государственному суверенитету независимость находит выражение в двух аспектах: внутреннем (независимость государства в решении вопросов в пределах собственной территории) и внешнем (независимость — в международных делах).

Внутригосударственная сторона независимости — это политика государства, реализация которой не допускает вмешательство других стран, межгосударственных объединений и международных организаций, а также негосударственных объединений внутри государства в формирование и осуществление им своей власти на собственной территории.

Внешнегосударственная сторона независимости означает право и способность государства самостоятельно осуществлять свою международную политику. Как совершенно справедливо указывает И.А. Конюхова, народ способен реализовывать свои суверенные права, в том числе по осуществлению государственной власти, только при условии достижения независимости государственной власти вне страны [9].

Подводя итоги, следует сказать, что независимость представляет собой важный элемент государственного суверенитета, между собой они соотносятся как часть и целое. Важность их разграничения обусловлена их нередким бессистемным использованием в законодательстве и литературе. В заключение уместно будет вспомнить слова выдающегося русского государствоведа С.А. Котляревского: «Правовые понятия всегда должны иметь определенные грани: растворение одного понятия в другом было бы смертью для науки, гибелью для правовой жизни... В этом и состоит сущность права, что оно взаимно разграничивает посредством твердо установленных понятий текущие жизненные отношения» [10].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барциц И. Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М.: Изд-во Московского университета, 2000. 496 с.
2. Гессен В. М. Общее учение о государстве. СПб., 1912.
3. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908.
4. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.
5. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2000. 352 с.
6. Керимов Д. А. Целое и часть. Анализ и синтез / Проблемы общей теории права и государства: в 3 т. Т. 2. Философия права. М.: Современный гуманитарный университет, 2002. 272 с.
7. Ковешников Е. М., Марченко М. Н., Стешенко Л. А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств: Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 464 с.
8. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮристЪ, 2003. 585 с.
9. Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: Курс лекций. М.: Городец, 2006. 592 с.
10. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. М.: Зерцало, 2004. 392 с.
11. Крылов Б. С., Ильинский И. П., Михалева Н. А. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994.
12. Левин И. Д. Суверенитет. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
13. Лисовский В. И. Правовое регулирование международных экономических отношений. М., 1984.
14. Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. Полутом 1. М., 1948.
15. Палиенко Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903.

16. Пастухова Н. Б. Проблемы государственного суверенитета. М.: Норма, 2006. 288 с.
17. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.
18. Ушаков Н. А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 5-10.
19. Чиркин В. Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2003. 447 с.

*Юрий Николаевич ТОЛКАЧЕВ —
аспирант кафедры административного
и финансового права*

УДК 340:328.185

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ КОРРУПЦИИ И РЫНОЧНОЙ БЮРОКРАТИИ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена обоснованию представления о разработке в рамках юридической науки понятия «рыночная бюрократия». По мнению автора, предлагаемое понятие может способствовать уточнению представлений о способах эффективного и легитимного участия чиновников в формировании рыночных отношений.

The article is devoted to the substantiation of the idea of developing a notion of «market bureaucracy» within the framework of legal science. According to author's view, the suggested term can contribute to a more precise definition of ideas on effective and legitimate civil servants' participation in forming market forces.

Явление коррупции исследуется в рамках различных подходов, школ, течений и направлений научной мысли. Различные теории изучают отдельные аспекты коррупции, характерные для разных юридических и социокультурных условий. Многообразие этих подходов свидетельствует не только об актуальности исследования этого явления, но и о том, что результат изучения коррупционных отношений исчерпывающим назвать нельзя, во многом это связано со сложностью такого явления для изучения. Проявление коррупции, ее механизмы носят латентный характер.

Дать точное и исчерпывающее определение явления коррупции сейчас невозможно в силу недостаточной изученности, но с целью более глубокого проникновения в смысл этого явления можно выделить понятие «рыночная бюрократия», которое помогает более точно отразить положение дел в государственной службе, спасая от излишне негативного, эмоционального его восприятия. Предполагаемое понятие, как представляется, позволяет выстроить конструктивное мнение о фактах коррупции в государственной службе с целью выявления наиболее скрытых краеугольных точек системы, образующих реальный, а не формальный механизм реализации государственных функций.

Согласно конвенции ООН от 1999 г., коррупция — это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера),