

Д. А. АВДЕЕВ,

доцент кафедры конституционного
и муниципального права

Института государства и права

Тюменского государственного университета,

канд. юрид. наук

К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

Проблема обеспечения прав и свобод личности сложна и многопланова. Создание дополнительных гарантий, механизмов реализации прав и свобод личности является приоритетной задачей Российского государства на современном этапе развития. Именно на это должны быть направлены усилия ученых и практиков.

В современной отечественной юридической литературе в большинстве случаев внимание исследователей сосредоточено на проблемах обеспечения того или иного субъективного права человека или гражданина. Круг проблем, связанных с реализацией анализируемого права (свободы), ограничивается, как правило, отсутствием достаточного законодательного регулирования, нехваткой финансовых средств и материальных ресурсов, несогласованностью «легализованных» понятий и теоретических разработок юридической науки и т. д. Проблему усугубляет то, что для нормального функционирования института прав и свобод личности не создана пока надлежащая социальная среда¹.

Однако не только социальная среда как таковая, но и ряд других факторов (условий) оказывают существенное влияние на реализацию прав и свобод человека и гражданина. К числу основных таких факторов можно отнести правовое закрепление гарантий прав и свобод человека и гражданина, уровень правосознания населения и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления различного уровня, существующие механизмы охраны и защиты прав и свобод личности.

В последнее время на первый план стали выдвигаться проблемы совершенствования федеративной формы государственно-территориального устройства России как одного из условий, благоприятствующего обеспечению прав и свобод человека. Так, по мнению Б. С. Крылова, «смысл любой федерации и состоит в том, что в ее рамках можно обеспечить не только общие интересы всего населения, но и частные интересы населения отдельных частей государства.... Федеративная форма расширяет возможности граждан определять условия своего бытия. В этом ее демократическая сущность»².

Принципы построения федеративного государства в России, содержащиеся в современной Конституции, положили начало многим спорам среди ученых-конституционалистов по проблемам обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом равноправия субъектов Российской Федерации.

Как показывает анализ регионального законодательства, в субъектах Российской Федерации в разном объеме закрепляются права и свободы человека и гражданина, гарантии их реализации. В этой связи М. Н. Карасев, полагает, что «в федеративном государстве возможно (теоретически) допустить некоторые региональные особенности в гарантированности и разнообразии мер защиты прав и свобод человека и гражданина, учитывая специфику законодательства различных субъектов, однако, как представляется, подобное различие должно носить минимальный характер, а не представлять собой набор восьмидесяти девяти разрозненных правовых систем»³.

¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 305.

² Крылов Б. С. Российский федерализм — гарантия демократии и прав человека // Журнал российского права. 2000. № 1. С. 8.

³ Карасев М. Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 40.

По справедливому замечанию В. В. Невинского, «для законодательного регулирования положения личности собственно в субъекте федерации остается незначительное пространство.... Объем законодательства субъектов, — продолжает он, — будет определяться такими правилами, как недопустимость двойного федерального и регионального правового регулирования схожих общественных отношений, возможность установления субъектом федерации дополнительных прав и свобод личности за счет собственных ресурсов, в том числе прав и свобод личности, обусловленных региональными особенностями климатического, техногенного, национально-этнического, социального характера»⁴. Влияние федеративной формы государственного устройства на обеспечение прав и свобод человека и гражданина обосновывается и другими авторами⁵.

Из вышесказанного следует, что современная форма государственного устройства России непосредственно оказывает влияние на процесс формирования механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Иной позиции придерживается Ф. М. Раянов, полагающий, что признаки федеративного государства будут играть формальную роль по мере развития гражданского общества и укоренения принципов функционирования правового государства. Пожалуй, нам «нужно больше думать о том, какое государство мы хотим формировать (демократическое или автократическое), а не о том, федеративным оно будет или унитарным. Необходимо сформировать демократическое государство, подконтрольное народной воле, институтам гражданского общества, и тогда проблема федеративного государства перестанет быть актуальной»⁶.

Думается, что в демократичном обществе федерализм не является целью, видимо, поэтому форма государственного устройства уступает политическому режиму и форме правления, при которых равенство граждан, защита прав человека, разрешение правовых коллизий одинаковы для всех и по всей территории государства.

Потому, вероятно, усилия избранного в 2000 г. Президента В. В. Путина были направлены на обеспечение верховенства федеральной конституции, приведение регионального законодательства в соответствии с федеральным, повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствование системы контроля за исполнением их решений (в связи с чем образованы федеральные округа).

Можно с уверенностью говорить, что в настоящее время после осуществления ряда мер, направленных на совершенствование территориальной формы государственного устройства — формирование модели централизованной федерации, в России начался процесс реорганизации формы правления — порядка формирования органов государственной власти, что, как нам кажется, является частью так называемой административной реформы. Таким образом, проводимые главой государства политико-правовые преобразования вышли на новый уровень модернизации системы и организации государственной власти.

В юридической литературе мало внимания уделяется исследованию формы правления как фактору (условию), оказывающему, на наш взгляд, существенное влияние на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Солидаризуясь с позицией Л. Д. Во-

⁴ См.: Невинский В. В. Правовое положение личности в субъектах Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В. А. Кряжков. М., 2002. С. 234.

⁵ См.: Абдулатипов Р. Г. Главное в национальной политике — защита прав и свобод человека независимо от национальной принадлежности и территории проживания в Российской Федерации // Регионология. 1999. № 1; Аринин А. Н. Российский федерализм и гражданское общество. М., 1999; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб. пособие. М., 1999; Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002.

⁶ Раянов Ф. М. Развитие современных представлений о сущности федеративного государства // Российский юридический журнал. 1999. № 1. С. 118.

евоводина, считаем, что конституционный строй государства, его государственное устройство, форма правления оказывают либо прямое влияние на весь статус личности, на состояние реализации ее прав и свобод, либо косвенное⁷.

В то же время форма правления сама детерминирована рядом факторов (исторических, национальных, социально-экономических, политических, идеологических и др.), что не может не воздействовать на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Попытаемся сначала дать краткую характеристику формы правления в России, чтобы в дальнейшем показать ее влияние на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Итак, в Конституции Российской Федерации содержится лишь общая формулировка, что Россия это государство с республиканской формой правления. Анализ Основного закона не дает четкого ответа на вопрос о том, к какому виду республик относится Российская Федерация.

В юридической литературе говорится о нескольких разновидностях республиканской формы правления. Так, по мнению М. Н. Марченко, современные республики разделяются на два вида: парламентские и президентские⁸. В. С. Нерсисянц выделял две основные формы современной республики — президентскую, парламентскую, представляющие собой различные варианты реализации принципа разделения властей в правовом государстве⁹. А. С. Автономов классифицирует все республики на парламентарные, президентские (дуалистические), республики со смешанной формой правления (полупрезидентские) и монархические¹⁰.

Несмотря на существующие разновидности республик, все они обладают общими характерными признаками. К числу основных относятся следующие: выборность высших органов государственной власти, их ответственность (политическая и юридическая) перед избирателями, срочность их избрания, коллегиальность правления, позволяющая не только обеспечивать подконтрольность различных ветвей власти, их взаимное сдерживание от возможного произвола, но и более эффективно и ответственно решать каждой из них свои специализированные задачи¹¹.

Следует отметить, что в научной литературе нет единой позиции в отношении характеристики формы правления в Российской Федерации. В частности, Т. Я. Хабриева и В. Е. Чиркин считают, что в нашей стране сочетаются черты президентской и парламентской республики, но на практике в системе управления государством доминирует президент¹². По мнению американского исследователя Х. Линца, президентская модель, имеющая место в постсоциалистических странах, в том числе и России, ведет к росту политической нестабильности, противопоставлению законодательных и исполнительных органов, пренебрежению принципом законности¹³.

Как полагает Л. Д. Воеводин, «непредвзятый научный анализ существующих у нас основ конституционного строя...скорее можно представить в форме некой «выборной монархии»¹⁴. Действительно, анализ возможностей Президента Российской Федерации, предусмотренных федеральным законодательством, и его конституционных полномочий

⁷ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. М., 1997. С. 256-257.

⁸ Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права: Учеб. М., 2001. С. 186.

⁹ Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: Учеб. для юрид. вузов и факультетов. М., 2002. С. 248.

¹⁰ Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. М., 2005. С. 252-256.

¹¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 82.

¹² Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 251.

¹³ Воеводин Л. Д. Указ. соч. С. 252.

¹⁴ Там же. С. 256.

по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти позволяет с уверенностью говорить о сосредоточении в руках главы государства чрезмерной власти.

По словам Д. А. Керимова, «чрезмерная власть, внезапно представленная в республике гражданину, образует монархию и даже больше чем монархию. ... в республике же гражданин, завладевший чрезвычайной властью, имеет гораздо большую возможность злоупотреблять ею, так как тут он не встречает никакого противодействия со стороны, не предусмотревшей этого обстоятельства...»¹⁵.

Как известно, избежать сосредоточения всей полноты власти (или ее большей части) позволяет принцип разделения властей. По нашему мнению, разделение властей не есть конечная цель, достигаемая при организации государственной власти. Следует согласиться с профессором В. Е. Чиркиным, считающим, что «концепция разделения властей имеет, прежде всего, ориентирующий характер»¹⁶.

Сам принцип разделения властей означает распределение законодательных, исполнительных и судебных полномочий и функций между органами государственной власти таким образом, чтобы государственная власть была рассредоточена между несколькими ветвями во избежание узурпации ее в одном органе. При этом в конституциях делается акцент на их взаимодействии и самостоятельности. Так, в Конституции Молдовы 1994 г. говорится о том, что законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями конституции. В Конституции Республики Беларусь 1996 г. указывается на сдерживание и уравнивание властей. Для этого каждая ветвь власти наделяется собственными прерогативами, среди которых обязательно должны быть контрольно-сдерживающие, используемые для равновесия всех существующих властей в каких бы формах они не существовали.

В отечественной Конституции не содержатся указания на взаимодействие и независимость органов государственной власти, принадлежащих к различным ветвям власти. Отсутствие действенных (реальных) контрольных полномочий одной ветви власти в отношении двух других не позволяет говорить о какой бы то ни было системе сдержек и противовесов. У нас сохраняется лидирующее положение главы государства в системе органов государственной власти, который «фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране»¹⁷.

В частности, президент имеет неограниченное право законодательной инициативы, право самостоятельно формировать правительство, по своему усмотрению предоставлять гражданство Российской Федерации при наличии условий, препятствующих его получению, возможность образовывать органы власти, не предусмотренные Конституцией РФ, право распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов федерации и т. д.

Порядок наделения гражданина Российской Федерации полномочиями главы субъекта федерации, установленный по самовольной инициативе президента, на практике фактически означает назначение. В свою очередь главы субъектов федерации назначают своих представителей в Совет Федерации, полномочных принимать решение об отрешении президента от должности, что, думается, весьма затруднительно при такой модели вертикали исполнительной власти.

Следовательно, народ, как единственный источник власти в стране, не обладает правом избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, назрела необходимость в совершенствовании способа формирования и Федерального Собрания, в котором Совет Федерации и половина состава Государст-

¹⁵ Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: Учеб. пособие. 2-е изд. Тюмень, 2005. С. 587.

¹⁶ Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 255.

¹⁷ См.: Конституционное право России: Учеб. / Под ред. Г. Н. Комковой. М., 2005. С. 120.

венной Думы, выбираемая по пропорциональной системе, избираются без непосредственного участия граждан. Поскольку Совет Федерации формируется органами государственной власти субъектов федерации, а при голосовании по партийным спискам в Государственную Думу избиратели не ознакомлены со списками той или иной партии (блока), они, как правило, отдадут предпочтение политической программе партии (блоку), а не ее членам.

Таким образом, становится очевидным, что обеспечение прав и свобод личности поставлено в зависимость не только от формы государственно-территориального устройства, но и от складывающейся в стране формы правления, от степени участия избирателей в процедуре формирования органов государственной власти.

А. П. АНИСИМОВ,

*зав. кафедрой гражданского права и процесса
Волгоградского филиала Московского
университета потребительской кооперации,
канд. юрид. наук*

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Конституция Российской Федерации, являясь актом высшей юридической силы и ядром правовой системы страны, выступает как юридическая база для развития всех отраслей российского права. Экологическое право в этом смысле не является исключением. Поэтому не случайно в ст. 9 главы 1 Конституции России, определяющей основы конституционного строя, включена норма о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Важнейшее значение имеют ст. 42 Конституции РФ, закрепляющая право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением; ст. 36, устанавливающая право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц; ст. 58, предусматривающая обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, и, наконец, ст. 72 Конституции России, определяющая предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Приветствуя закрепление в Конституции РФ правовых основ охраны окружающей среды, мы не являемся сторонниками набирающей в последние годы позиции о недопустимости ни в коем случае пересмотра Конституции или внесения в нее существенных изменений и дополнений¹. Наш подход основан, в первую очередь, на анализе самих конституционных норм главы 9, определяющих порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции РФ.

Безусловно, Конституция России является актом долговременного действия, а одним из главных ее юридических свойств является стабильность. Однако динамика общественной жизни и появление новых экономических и политических реалий не должны, на наш взгляд, получать в качестве тормоза конституционные нормы. Поэтому внесение поправок в Конституцию РФ, а впоследствии и подготовка ее нового текста скоро станут реальностью.

¹ Подробный анализ этих точек зрения проведен в работе: Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Конституционные правоотношения нуждаются в трансформации // Новая правовая мысль. 2004. № 2. С. 2-7.