

- ²⁶ См.: Пивоваров Ю.С. Русское настоящее и советское прошлое. (Размышления с позиций «civic culture») // Труды по россиеведению: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Гл. ред. И.И. Глебова. – М., 2011. – Вып. 3. – С. 73.
- ²⁷ Бурдукова И.И. Указ. соч. – С. 382.
- ²⁸ Пуздрач Ю.В. Указ. соч. – С. 462.
- ²⁹ Там же.
- ³⁰ Бурдукова И.И. Указ. соч. – С. 375.
- ³¹ См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – Глава 2. § 1.
- ³² Пуздрач Ю.В. Указ. соч. – С. 460.
- ³³ Там же. – С. 462.
- ³⁴ Бурдукова И.И. Указ. соч. – С. 383.
- ³⁵ См.: Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. – М., 1991. – С. 105.
- ³⁶ См.: Пролубников А.В. Идеи монархической государственности. – М., 2002. – С. 148.
- ³⁷ Пивоваров Ю.С. Два века русской мысли. – М., 2006. – С. 306.
- ³⁸ См.: Юртаева Е.А. История законотворчества в России (XVIII – начало XX вв.). – М., 2012. – С. 362.
- ³⁹ Там же. – С. 340.
- ⁴⁰ Там же. – С. 357-358.
- ⁴¹ См.: Лаптева Л.Е. История отечественного государства и права: учебник для академического бакалавриата / Л.Е. Лаптева, В.В. Медведев, М.Ю. Пахалов: отв. ред. Л.Е. Лаптева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. – С. 244-245.
- ⁴² Юртаева Е.А. Указ. соч. – С. 366.

Масловская Мария Владиленовна*,
*доцент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»,
кандидат юридических наук
(г. Саранск)*

СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Проблемы, которые мы сегодня рассматриваем, не первый год обсуждаются научным сообществом. Так, в свое время по инициативе и под руководством профессора Н. В. Витрука в Российской академии правосудия

* © Масловская М.В., 2016

состоялась Международная научно-практическая конференция «Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации»¹. Насколько мне помнится, некоторые присутствующие сегодня на конференции ученые (С.А. Денисов, И.Г. Дудко, В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, А.А. Ливеровский, В.В. Полянский) принимали в ней участие.

Спустя годы, в марте 2011 года в Санкт-Петербурге была проведена Международная научная конференция «Представительство как конституционная ценность: возрождение, развитие, современное состояние», организаторами которой стали юридический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов.

Очевидно, что представительство выступает не только одной из форм выражения демократии, но и одной из основ российской государственности. Тем самым, тематика данных конференций тесно увязана между собой.

Конституционным ценностям, в самых разных их проявлениях, посвящены не только многочисленные публикации, но и диссертационные исследования. В частности, к числу последних можно отнести диссертации Е.В. Ереклинцевой «Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России» (2010 г.), Г.Б. Ройзман «Ценности в конституционном праве Российской Федерации» (2012 г.), Ш.Р. Магадова «Нравственность как конституционная ценность в Российской Федерации» (2012 г.), И.А. Карасевой «Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных стран» (2014 г.), М.С. Пермиловского «Право на благоприятную окружающую среду как конституционная ценность» (2015 г.).

Безусловно, этот перечень можно продолжать. В ближайшее время, надо полагать, интерес к соответствующей проблематике не только не уменьшится, но и возрастет.

Одна из причин тому кроется в самом тексте Конституции России, необходимость повышения роли и значения которой с каждым годом возрастает. Профессор Н.В. Бутусова справедливо замечает, что «новые общественно-политические реалии требуют глубокого осмысления роли и назначения российского Основного закона в жизни страны и в меняющемся мире»².

По мнению П.А. Астафичева, в Конституции Российской Федерации нет прямых внутренних противоречий, которые бы свидетельствовали о несовершенстве юридического текста или взаимоисключающих нормативных установлениях³.

Вместе с тем между некоторыми конституционными нормами и реальной действительностью существует определенный диссонанс. И дело не только в том, что ряд конституционных положений выступают, как известно, в виде норм-целей, норм-принципов, а в том, что механизм реализации таковых нередко носит декларативный характер, зачастую не обеспечивает-

ся должным образом государством. В первую очередь это касается социальных вопросов, вопросов здравоохранения, социального обеспечения.

Достаточно красноречивы в этом плане следующие, возможно, «набившие оскомину», примеры: разрыв между минимальным размером оплаты труда (7800 руб.) и потребительской корзиной (около 10000 руб.), доходами большинства граждан и ростом цен, минимальным размером ежемесячного пособия по уходу за первым ребенком (2 908,62 руб.) и реальными затратами по содержанию детей. Заметим, что ежемесячное пособие на приемного ребенка до 12 летнего возраста составляет 16500 руб. В последнем случае биологические родители находятся в более ущемленном положении, нежели родители-усыновители.

Бесспорно, что права и свободы граждан являются высшей конституционной ценностью. И, как следует из текста статьи 2 Конституции Российской Федерации, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

При сохранении в той или иной сфере жизнедеятельности нашего общества состояния «де-юре» и «де факто», следует, как положительную динамику рассматривать хоть и запоздалую, но все же появившуюся в законодательстве норму, направленную на надлежащую реализацию провозглашенного в Конституции страны права граждан РФ на обращение.

Показателен в этом плане следующий пример.

Согласно статьи 33 Конституции Российской Федерации «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 32 закрепляет: «1. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

2. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

3. За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Аналогичную норму содержит и статья 15 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которой «лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации».

Надо полагать, что данная формулировка означает следующее: если федеральный законодатель не оговорил конкретно в статье, что ответствен-

ность устанавливается федеральными законами, следовательно, и субъекты Российской Федерации вправе эту ответственность определять.

Заметим, что в Уголовном кодексе Российской Федерации ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан не установлена.

Таким образом, речь может идти об административной ответственности, регулирование которой согласно статье 72 Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Однако региональные власти к регламентации административной ответственности за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан относились и относятся по-разному.

Например, статья 2.1. Кодекса города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45 гласила: «Неправомерный отказ или уклонение должностных лиц органов местного самоуправления от рассмотрения обращений граждан, а равно нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до трех тысяч рублей»⁴.

Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 года № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» за неправомерный отказ или уклонение от рассмотрения обращений физических и юридических лиц, нарушение без уважительных причин сроков их рассмотрения, совершенные должностным лицом, устанавливал ответственность в виде предупреждения или административного штрафа в размере от двухсот до двух тысяч рублей⁵.

Статья 5.1.5 Закона Белгородской области от 4 июля 2002 года № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» за нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления, к их должностным лицам определяла ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц в размере одной тысячи рублей⁶.

Первоначальная редакция статьи 5 «Нарушение законодательства Республики Башкортостан об обращениях граждан» Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 года № 84-з гласила: «Неправомерный отказ должностного лица в приеме или рассмотрении обращений граждан, нарушение сроков рассмотрения обращений граждан, принятие заведомо необоснованного решения, предоставление недостоверной информации либо разглашение сведений о частной жизни гражданина, а также другие нарушения законодательства Республики Башкортостан об обращениях граждан – влекут предупреждение или наложение административного штрафа в размере от двух до десяти минимальных размеров оплаты труда.

В 2007 году редакция статьи 5 устанавливала, что «Должностные лица за несоблюдение установленных законодательством Республики Башкор-

тостан положений, направленных на защиту права граждан на обращение, а также гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, предусмотренные Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» привлекались к ответственности в виде административного штрафа от пятисот до одной тысячи рублей.

В настоящее время, с апреля 2010 года, рассматриваемая нами статья 5 определяет, что «Несоблюдение установленных законодательством Республики Башкортостан гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, предусмотренные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до четырех тысяч рублей.

В отдельных субъектах Российской Федерации (например, Алтайском крае) административный штраф на должностных лиц органов местного самоуправления в размере от пятисот до одной тысячи рублей был установлен лишь в отношении нарушения сроков и порядка рассмотрения петиций граждан⁷. С 2014 года статья 24 указанного закона теперь гласит: «Лица, виновные в нарушении настоящего Закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации».

Закон Московской области от 14 июля 2005 года № 176/2005-ОЗ «Об административной ответственности за нарушения законодательства Московской области об обращениях граждан» до недавнего времени содержал несколько составов административных правонарушений в области рассмотрения обращений граждан должностными лицами, за которые предусматривалось наложение административного штрафа⁸.

Например, закон предусматривал административную ответственность за:

неправомерный отказ в приеме или рассмотрении обращений граждан;

нарушение сроков рассмотрения обращений граждан;

принятие заведомо необоснованного и (или) незаконного решения по обращениям граждан;

преследование граждан за критику;

нарушение порядка доведения до населения графика личного приема граждан;

нарушение графика личного приема граждан;

направление обращения на рассмотрение лицу, действия которого обжалуются;

незаконное оставление обращения без рассмотрения;

утрата письменных обращений граждан и (или) материалов по их рассмотрению.

Схожая ситуация имела место и в Республике Мордовия. Так, Закон РМ от 14 июня 2000 года № 25-З «О порядке рассмотрения обращений граждан в

Республике Мордовия» первоначально предусматривал лишь дисциплинарную ответственность в соответствии с трудовым законодательством РФ за:

неправомерный отказ в приеме или рассмотрении обращений граждан;
нарушение сроков рассмотрения граждан;
разглашение должностным лицом сведений, ставших ему известными в связи с рассмотрением обращений граждан.

В 2005 году в данный закон внесли изменения, согласно которым должностные лица за вышеперечисленные правонарушения могли привлекаться и к административной ответственности.

Так, первоначальная редакция ст. 10-5 Закона Республики Мордовия от 12 июля 2002 г. № 25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» гласила, что должностные лица местного самоуправления могут привлекаться к административной ответственности только за нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления. Но конкретные санкции закон не содержал⁹.

Соответствующие меры ответственности были введены в ноябре 2005 года – нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы государственной власти Республики Мордовия, иные государственные органы Республики Мордовия, органы местного самоуправления наказывалось административным штрафом на должностных лиц указанных органов в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда.

Однако данная мера наказания была исключена в июле 2007 года.

Проведенный анализ регионального законодательства об административной ответственности позволил прийти к ряду выводов:

1. В период с 2000 по 2006 годы субъекты Российской Федерации в большинстве своем регламентировали институт обращений граждан, однако административную ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан не устанавливали. Лишь в немногих регионах состав данного административного правонарушения был законодательно закреплен (в частности, в Республике Мордовия, Республике Татарстан, г. Москва, Краснодарском крае, Белгородской и Курской областях).

В региональных законах наблюдалось незначительное отличие относительно составов правонарушений в обозначенной области, а также размеров штрафов за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан.

2. Зачастую региональные законы наряду с порядком рассмотрения обращений граждан упоминали об административной ответственности, но данные нормы носили отсылочный характер, тогда как ни на федеральном, ни на региональном уровне данная ответственность не была установлена (Республика Адыгея, Ставропольский край, Брянская, Калужская, Орловская и Московская области).

3. С принятием Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» во многих регионах законы, устанавливающие административную ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, утратили силу (в частности, в республиках Башкортостан, Марий Эл, Магаданской, Московской, Иркутской, Омской и Пензенской областях).

Таким образом, сложившаяся в рассматриваемый период в субъектах Российской Федерации практика правового регулирования вопросов ответственности должностных лиц за нарушение порядка обращений граждан не гарантировала надлежащей защиты права граждан на обращение.

Более того, положительных перемен не произошло и с принятием Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: норма о том, что «лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации», была чисто декларативной на протяжении более чем пяти лет.

Лишь в июле 2011 года с целью повышения ответственности должностных лиц Президентом России был подписан Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Согласно данным изменениям, статья 5.59 КоАП РФ установила, что «несоблюдение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления влечет наложение административного штрафа на них в размере от пяти до десяти тысяч рублей».

В мае 2013 года статья 5.59 КоАП РФ была изложена в иной редакции: «Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса, – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей».

Как видно, законодатель расширил не только круг субъектов, обладающих правом на обращение, но и перечень лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений.

В контексте изложенного справедливым представляется утверждение А.А. Сухановой, согласно которому «тенденции развития Российской Федерации на современном этапе предполагают придание особой актуальности и практической значимости такому явлению конституционно-правовой действительности, как конституционные ценности, в связи с тем что последние определяют системную ценностную направленность России, обуслови-

вающую эффективное правотворчество и *правоприменение* (выделено нами – М.В.), а, следовательно, и эффективное функционирование Российского государства как правового¹⁰.

Таким образом, ныне проводимая Международная научно-практическая конференция «Конституционные идеалы и ценности в практической демократии» и по духу, и по содержанию отвечает как теоретическим, так и практическим потребностям сегодняшнего и завтрашнего дня.

¹ См.: Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. / Под ред.: Витрука Н.В., Нудненко Л.А. – М.: РАП, 2009.

² Право и политика: теоретические и практические проблемы. Сборник материалов 2-й Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию юридического факультета Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина / Отв. ред. А.В. Малько. Рязань: Издательство «Концепция», 2013. – С. 150.

³ Астафичев П.А. Баланс конкурирующих принципов, интересов и ценностей в конституционном праве России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2014. – № 22 (193). Выпуск 30. – С. 79.

⁴ Законом г. Москвы от 7 октября 2009 г. № 42 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» статья 2.1 признана утратившей силу.

⁵ В 2004 году данная норма утратила силу.

⁶ В 2011 году данная норма утратила силу.

⁷ См. первоначальную редакцию Закона Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края».

⁸ В ноябре 2006 года данный закон утратил силу.

⁹ С 1 января 2006 года указанный закон Республики Мордовия утратил силу.

¹⁰ Суханова А.А. Конституционные ценности современной России: иерархия и конкуренция // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – № 23 (378). Право. Выпуск 44. – С. 53.