

УЧРЕДИТЕЛИ:

Некоммерческое партнерство
по изданию журнала «Южноуральский юридический вестник»

Челябинский государственный университет

Костанайский государственный университет

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА**

ЛЕБЕДЕВ В. А.,

декан юридического факультета ЧелГУ,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АВАКЬЯНС А. А., зав. кафедрой конституционного и муниципального права
МГУ, д. ю. н., профессор, заслуженный деятель науки РФ;

БОНДАРЬ Н. С., судья Конституционного Суда РФ, д. ю. н., профессор;

ВАЛИЕВ Х. Х., ректор КГУ, д. т. н., профессор;

КАПУСТИНА Я., декан юридического факультета Российского
университета Дружбы народов, д. ю. н., профессор;

КИРЕЕВ В. В., зав. кафедрой правового обеспечения хозяйственной
деятельности ЮУрГУ, к. ю. н., доцент;

КРУГЛОВ В. В., советник ректора УрГЮА, д. ю. н., профессор;

КОКОТОВА Н., зав. кафедрой конституционного права УрГЮА,
д. ю. н., профессор;

КРАШЕНИННИКОВ П. В., депутат Государственной Думы РФ, д. ю. н.,
профессор;

ПОПОВ В. И., зав. кафедрой трудового и административного права
ЧелГУ, д. ю. н., профессор;

РЯЗАНОВ Н. М., зам. губернатора Челябинской области, к. п. н.;

РОВНЫЙ Б. И., декан финансово-экономического факультета ЮУрГУ,
к. и. н.;

САЛОМАТКИНА С., зам. начальника Правового управления Аппарата
Совета Федерации Федерального Собрания РФ, д. ю. н., профессор;

СКРЕМЕТА О. В., главный государственный регистратор Челябинской
области, д. э. н., профессор;

СТЕПАНИЩЕВ В. Ф., начальник Главного управления Министерства
юстиции Российской Федерации по Челябинской области, к. ю. н.

Главный редактор **Согрин Е. К.**

Оформление и верстка **Измestьев А. В.**

Корректор **Бытов А. М.**

Журнал зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Свидетельство ПИ № 77-14751 от 17.02.2003 г.

Адрес редакции:

Россия, 454091, г. Челябинск, пр-т Ленина, 57.

Тел./факс **(3512)65-23-14.**

E-mail: **urvest@garant-ural.ru**

Подписной индекс журнала **73848**

В НОМЕРЕ:

— 9 —

*Баймаханов М. Т.,
Баймаханова Д. М.*

К вопросу о главной функции государства в современный период

— 14 —

*Шадрин В. М.,
Тихомирова Н. В.*

Становление правовой государственности в Республике Казахстан
(выявление общих и специфических закономерностей)

□ КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО □

— 19 —

Бондарь Н. С.

Европейские стандарты по правам человека
в конституционном пространстве Российской Федерации

— 28 —

Лебедев В. А.

Российское законодательство и советские Конституции
о правах и свободах человека и гражданина

— 41 —

Зимин А. В.

Защита конституционных прав и свобод — юридическое право
и общественный долг граждан

— 45 —

Лебедев А. В.

Обеспечение прав человека
как фактор устойчивого развития российского общества

— 49 —

Киреев В. В.

Совершенствование федерализма
как принцип конституционных преобразований

— 55 —

Стариков И. В.

Закрепление принципа федерализма
в конституции Германской империи 1871 г.

— 58 —

Кожневников О. А.

Право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве

— 61 —

Сопельцева Н. С.

Конституционно-правовой иммунитет депутата законодательного (представительного)
органа государственной власти субъекта Российской Федерации

— 67 —

*Окулич И. П.,
Задорожский Д. Н.*

О социальных гарантиях военнослужащих — депутатов законодательного
(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации



—72—

Кокотов А. Н.

Законодательство о местном самоуправлении

—76—

Куленко Я. О.

Система органов государственной власти, обеспечивающих законность на территории муниципального образования

—80—

Харланов В. Л.,

Янин М. Г.

Соотношение церковного и светского права в начале XX в.

—82—

Харланов В. Л.

Церковно-государственные отношения в Российской империи в конце XIX — начале XX вв.

—86—

Кандалов П. М.

Правовая природа федерального округа

▣ ПРОБЛЕМЫ И МНЕНИЯ ▣

—90—

Дзугаев М. Д.

Социально-правовые проблемы охраны окружающей среды в кризисных территориях

▣ ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО ▣

—96—

Богдановская Г. Н.

Правовые предпосылки совместного начисления процентов за пользование чужими денежными средствами (ст. 395 ГК РФ) и убытков

—99—

Кванина В. В.

К вопросу об особенностях «правового положения» учреждения

▣ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО ▣

—102—

Маркин А. А.

К вопросу об административных наказаниях за нарушения трудового законодательства

—108—

Филитова Э. М.

Служебный контракт сотрудника органов внутренних дел

▣ СЕМЕЙНОЕ ПРАВО ▣

—110—

Кузнецова О. В.

Сравнительный анализ формирования конституционно-правовых основ регулирования защиты семьи на примере опыта зарубежных стран и России



▣ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА ▣

— 119 —

Круглов В. В.

Правовое обеспечение социально-экономического и экологического развития промышленного региона

▣ ПРАВО И ЭКОНОМИКА ▣

— 126 —

Ветриченко Ю. М.

Проблемы и задачи современного развития аудита эффективности в России в контексте административной и бюджетной реформы

— 132 —

Астанина О. Н.

Меры валютного регулирования в условиях переходного периода к либерализации внешнеэкономических отношений

▣ УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА ▣

— 136 —

Белослудцев В. И.,

Дрыженко Д. Б.

Предупреждение преступлений осужденными к длительным срокам лишения свободы

— 144 —

Абдиров Н. М.

Преступность: что это и как с ней бороться?

— 148 —

Куц Е. В.

Особенности мотивации преступного поведения женщин

— 152 —

Бекмагамбетов А. Б.

К вопросу о понятии «торговля людьми»

— 157 —

Якубов Р. С.

Ретроспективный сравнительный анализ механизма выявления налоговых преступлений

▣ ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ▣

— 160 —

Бондарь А. Н.

Конституционный принцип равенства перед законом и судом и его реализация в гражданском процессе

— 164 —

Кузнецов В. Ф.

Реформа исполнительного производства

— 169 —

Куленко О. И.

Некоторые вопросы участия прокурора в судебном разбирательстве по уголовным делам



— 174 —

Туякбай Ж. А.

О взаимоотношениях субъектов правоохранительной деятельности
и граждан в сфере уголовной юстиции

— 182 —

Сарсенбаев Т. Е.

Интересы потерпевшего в контексте реформирования уголовной юстиции
в Республике Казахстан

— 189 —

Ткачёва Н. В.

Принуждение и право человека
на свободу и личную неприкосновенность

□ ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО □

— 192 —

Гулиев В. К.

Классификация и особенности процедуры принятия законов
общефедерального значения

— 199 —

Хлебунова С. А.

Историческое развитие местного самоуправления в России

— 203 —

Слюсаренко Т. В.

Трансформация статуса главы муниципального образования
в связи с развитием и становлением местного самоуправления в России

— 208 —

Балагурова Н. Н.

Законодательство России о национально-культурной автономии

— 211 —

Куниц В. В.

Практика уголовно-правовой охраны земель
по законодательству некоторых зарубежных стран

— 214 —

Колесник А. А.

Развитие международного сотрудничества регионов

— 216 —

Нестерова А. Г.

Внутреннее убеждение как основание при оценке доказательств

— 217 —

Майоров А. В.

Виктимологическая характеристика карманных краж

— 219 —

Шегуров С. С.

Нормативное и казуальное толкование Конституции
Российской Федерации

5



CONTENTS

—9—

*Baimahanov M. T.,
Baimahanova D. M.*

On the question about the main function of state nowadays

—14—

*Shadrin V. M.,
Tihomirova N. V.*

Legal state system formation in Kazakh Republic (the exposure of common and specific conformity with a law)

□ CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY □

—19—

Bondar N. S.

European standards on human rights in Russian Federation constitutional space

—28—

Lebedev V. A.

Russian legislature and Soviet Constitutions about person's and citizen's rights and freedoms

—41—

Zimin A. V.

The defence of constitutional rights and freedoms — legal right and social duty of citizens

—45—

Lebedev A. V.

Human rights guaranteeing as a factor of stable development of Russian society

—49—

Kireev V. V.

Federalism improvement as a principle of constitutional reformations

—55—

Starikov I. V.

Federalism principle consolidation in the Constitution of German Empire in 1871

—58—

Kozhevnikov O. A.

The right for court defence in constitutional legal proceedings

—61—

Sopeltzeva N. S.

Constitutional-legal inviolability of legislative organ deputy of Russian Federation subject state power

—67—

*Okulich I. P.,
Zadorozhnyi D. N.*

On social guarantees of legislative organ service-men deputies of Russian Federation subject state power

—72—

Kokotov A. N.

Legislature about local self-government

—76—

Kulenko Ya. O.

State power organ system, providing the legality on the municipal formation territory

—80—

*Harlanov V. L.,
Yanin M. G.*

The relationship of church and secular law in the beginning of the XXth century

—82—

Harlanov V. L.

Church-state relations in Russian Empire in the end of the XIX — in the beginning of the XXth century



— 86 —

Kandalov P. M.

The legal nature of federal district

□ **PROBLEMS AND OPINIONS** □

— 90 —

Dzugaev M. D.

Environmental defence social-legal problems in questionable territories

□ **CIVIL LAW** □

— 96 —

Bogdanovskaya G. N.

Legal prerequisites of joint percent charges for using alien monetary units and damages

— 99 —

Kvanina V. V.

On the question about the peculiarities of “legal status” establishment

□ **ADMINISTRATIVE LAW** □

— 102 —

Markin A. A.

On the question about administrative penalties for labour legislature violation

— 108 —

Philippova I. M.

Official contract of Internal Affairs Body employee

□ **FAMILY LAW** □

— 110 —

Kuznetzova O. V.

The comparative analysis of constitutional legal base formation of family defence regulation on the example of foreign countries and Russia experience

□ **ECOLOGICAL LAW PROBLEMS** □

— 119 —

Kruglov V. V.

Socio-economic and ecological development legal provision of industrial region

□ **LAW AND ECONOMY** □

— 126 —

Vetrichenko Yu. M.

Efficiency audit modern development problems and tasks in Russia in the light of administrative and budget reforms

— 132 —

Astanina O. N.

Currency regulation measures in the conditions of transitional period to the internal economic relations liberalization

□ **CRIMINAL-LEGAL DOCTRINE** □

— 136 —

*Belosludtzev V. I.,
Dryuzhenko D. B.*

Crime prevention by convicted for long term imprisonment

— 144 —

Abdirov N. M.

Criminality: what is it and how is it fought against?

— 148 —

Kuntz E. V.

The peculiarities of women's criminal behaviour motivation

7



— 152 —

Bekmagambetov A. B.
On the concept “people’s trade” question

— 157 —

Yakubov R. S.
Retrospective comparative analysis of tax crime exposure mechanism

□ **CRIMINAL AND CIVIL PROCEEDING** □

— 160 —

Bondar A. N.
Constitutional equality principle before law and court and its realization in civil process

— 164 —

Kuznetsov V. F.
Executive reform

— 169 —

Kulenko O. I.
Some questions about procurator’s participation in court examination concerning criminal cases

— 174 —

Tuyakbayi Zh. A.
About the interrelation of legislative activity subjects and citizens in the sphere of criminal justice

— 182 —

Sarsenbaev T. E.
Victim’s interests in the context of criminal justice reforming in Kazakh Republic

— 189 —

Tkachjeva N. V.
Compulsion and person’s right for freedom and personal inviolability

□ **YOUNG SCIENTIST TRIBUNE** □

— 192 —

Guliev V. K.
Law adoption classification and procedure peculiarities of federal value

— 199 —

Hleburnova S. A.
The historical development of local selg-government in Russia

— 203 —

Shusarenko T. V.
Status transformation of municipal head in connection with the development and establishing of local self-government in Russia

— 208 —

Balagurova N. N.
Russian legislature about national-cultural autonomy

— 211 —

Kuntz V. V.
The practice of criminal-legal land protection according to some foreign countries legislature

— 214 —

Kolesnik A. A.
The development of international region cooperation

— 216 —

Nesterova A. G.
Internal conviction as the foundation in evidence estimation

— 217 —

Majorov A. V.
Victimalizing characteristic of pocket robberies

— 219 —

Shegurov S. S.
Normative and casual constitution interpretation



Баймаханов М.Т.,
Баймаханова Д.М.

К ВОПРОСУ О ГЛАВНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Отличительная особенность современного государства состоит в многообразии и множественности его функций. При этом возможно дальнейшее увеличение числа функций государства за счет усиливающегося процесса дифференциации общества и связанного с ним «дробления» сфер его функционирования, каждая из которых частично охватывается государственным управлением, регулированием и воздействием. Ему противостоит другой процесс — объединения, укрупнения, интеграции разных сфер жизнедеятельности общества воедино. Поэтому на одних участках общественного развития допустим заметный рост числа имеющихся функций государства, а на других — их некоторое сокращение. Но в целом рост будет в какой-то мере опережать сокращение, в связи с чем многообразие функций государства, на наш взгляд, сохранится или даже возрастет.

Следует особо подчеркнуть, что все имеющиеся ныне функции государства важны, но степень важности каждой из них — разная, определяемая различными обстоятельствами: ее местом в общей системе функций государства, объектом ее регулирования и воздействия, результатами осуществления, практическим эффектом и т. д. Каждая из функций специфична, выполняет возложенную только на нее роль, несет свою «ношу» в государстве. Никакая функция не может заменить собой остальные, так же как и все они не заменят одну, какой бы по значимости она ни была.

Все функции государства находятся в некоторой субординации друг к другу, по каким-то вопросам одни из них являются определяющими по отношению к смежным, в то же время роль отдельных из них производна от других. Одни функции создают условия и предпосылки для успешного осуществления третьих, а последние, в свою очередь, облегчают возникновение и развитие четвертых.

И все-таки одна из всех функций государства является самой главной, приори-

тетной, основной. Все остальные функции так или иначе ориентируются на нее, сверяют с ней направления и темпы своего развития, его ближайшие, отдаленные и перспективные рубежи. В системе всех остальных функций ее ведущая роль неоспорима.

Главная функция прямо или косвенно влияет на все формы функционирования государства, на все остальные его функции. Она как бы олицетворяет «стержень» деятельности государства, его «визитную карточку», говоря образно, его «лицо». Главная функция в том виде, как мы ее должны трактовать ныне, могла быть главной и на предшествующих этапах развития государства, однако тогда эту роль выполняли другие функции, которые фактически не были таковыми, но волевыми усилиями власти им придавалось такое значение. В современный же период ход общественного развития привел к перестановке функций государства по другому порядку, полнее отвечающему природе и характеру нынешней государственности.

Прежде в отечественной юридической литературе бесспорным считалось мнение о том, что главной функцией советского государства является хозяйственно-организаторская (иными словами, экономическая) функция.

В четырехтомной общей теории государства и права отмечалось, что такие направления деятельности социалистического государства, как организация общественного производства, руководство им, планирование, борьба за научно-технический прогресс, повышение производительности труда, имеющие первостепенное значение, образуют хозяйственно-организаторскую функцию в качестве одного из наиболее общих генеральных направлений, т. е. основной функции¹.

По словам ведущего теоретика проблемы функций государства Н. В. Черноголовкина, «историческая задача революции воплощается, прежде всего, в хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функциях — главных функциях социалистического государства»².

Взгляд на экономическую функцию государства как на главное, основное, ведущее направление его деятельности воспринят некоторой частью современных отечественных ученых и распространен на нынешний этап общественного развития. Так, по словам В. М. Сырых, в системе внутренних функций современного государства решающее значение имеет экономическая функция, которая выражает сте-

МуратТаджимуратовичБАЙМАХАНОВ,
проректор Академии юриспруденции —
Высшей школы права «ӘДІЛЕТ», академик
НАН РК, д. ю. н., профессор
ДинаМуратовнаБАЙМАХАНОВА,
доцент юридического факультета Казахского
Национального университета
им. аль-Фараби, к. ю. н.
(г. Алматы)

9



пень участия государства в управлении экономикой страны, его способность действовать или препятствовать развитию экономических сил страны, создавать надлежащие условия для реализации экономических и социальных прав населения³.

В последнее время тезис о ведущей роли экономической функции государства стал подвергаться сомнению. Уже в период обострения кризиса социализма против признания и провозглашения приоритетности хозяйственно-организаторской функции в государстве выступил Р. З. Лившиц: «Главной функцией государства не может быть признана хозяйственно-организаторская деятельность, ибо это приводит к неизбежному всеобщему огосударствлению общественной жизни. То, что происходило в социалистическом лагере, не было аномалией. Если государство видит свою основную функцию во всепроникающем руководстве экономикой, а экономика всегда составляет основу общества, то всестороннее огосударствление неизбежно. Будем считать, что уроки прошлого пошли впредь и возврата к государственно-организатору экономики не будет»⁴.

Как видим, отрицание Р. З. Лившицем ведущей роли экономической функции государства исходит из того, что она (ведущая роль) неизбежно ведет к огосударствлению всей общественной жизни, ибо в последней экономика всегда составляет основу общества. Причем этот аргумент неоднозначен, ибо, с одной стороны, экономика как главная сфера жизнедеятельности общества требует к себе повышенного внимания со стороны государства, и связанная с этим функция государства не может относиться к числу ведущих. Но, с другой стороны, последствия выполнения этой функцией своей приоритетной роли оказываются негативными и даже трагичными для общества (его полное огосударствление).

В итоге оба указанные обстоятельства (нацеленность на главную сферу жизни общества и выступающая следствием высокой активности государства возможность огосударствления всех областей жизнедеятельности общества), будучи «наложены» друг на друга, оборачиваются тем, что выдвигание экономической функции на роль самой главной в функционировании государства ставится под вопрос. Если бы действовал только первый (из двух указанных выше) фактор общественного развития — охват деятельностью государства экономики как ведущей сферы жизни общества, то такое сомнение могло бы не возникнуть. Но вряд ли можно абстрагироваться от того, что последствия непосредственного управления государством экономикой, особенно в случае превышения им меры возможного и допустимого вмешательства в нее, могут оказаться пагубными для общества. Перспектива быть огосударственным требует осторожного подхода и определенного «сдер-

живания» в развертывании того потенциала, который может «поглотить» общество в лоно государства.

При решении вопроса о главной функции государства надо еще учесть как минимум два фактора: природу данного государства, его социальное и иное предназначение. Тоталитарное и авторитарное государства имеют одну разновидность главной функции, тогда как установки, исходя из которых они решают этот вопрос, никак не устроят либерально-демократическое государство. Тоталитарное и авторитарное государства считают личность средством достижения своих целей, тогда как либерально-демократическое государство подчиняет свою деятельность удовлетворению потребностей и интересов людей, стремится ставить человека в центр своих дел и забот. Не случайно сейчас в международном праве одну из главных позиций при оценке деятельности государств составляет «человеческое измерение», и эта позиция получила признание благодаря активному влиянию либерально-демократических стран, а не тоталитарных и авторитарных режимов.

Отмеченная выше необходимость учета такого важного обстоятельства, как социальное и иное предназначение государства, по-разному проявляется в разных режимах. На наш взгляд, ныне основным предназначением либерально-демократического государства является обслуживание членов общества, представителем которого это государство является. В свою очередь обслуживание государством членов общества осуществляется путем провозглашения и закрепления прав и свобод человека, их гарантирования, реализации и защиты от возможных посягательств. Деятельность либерально-демократического государства в области прав человека расширяется, углубляется и совершенствуется, наполняется новым содержанием.

Долгое время основное предназначение государства, выраженное в расширяющейся его деятельности в области прав человека, вовне не проявлялось, а как бы находилось в «спящем» состоянии, в потенци. На роль основного социального и иного предназначения государства претендовали другие факторы (представительство интересов господствующих классов, учет потребностей только одной нации, конфессии, клана, элиты, партии и т. д.), которые, сменяя друг друга, выступали на передний план, затем отходили в тень. На их место выдвигались другие факторы, которые в течение определенного времени «делали погоду» в государстве. Особенно длительным было господство классового начала в социальном и ином назначении государства. В одних случаях оно фактически преобладало, хотя и не всегда в глубоко осознанном виде (рабовладельческое, феодальное общество, первые фазы капитализма), а в других (социалистический строй) — оно открыто про-



возглашалось и последовательно проводилось в жизнь. Кризис социализма и последовавшие затем перемены привели к дальнейшей дифференциации систем государственности, к либерализации и демократизации многих из них.

Либерально-демократическая ориентация в общественном развитии сыграла важнейшую роль в том, что обслуживание населения постепенно стало превращаться в главное социальное и иное назначение государства, смещаться в центр его деятельности. Эта ориентация сказалась и в том, что в отечественной юриспруденции наметился сдвиг в сторону выделения из структуры охранительной функции государства такого ее направления, как охрана прав и свобод граждан⁵.

Следует отметить, что к решению задач, связанных с укреплением, провозглашением, обеспечением, гарантированием, защитой прав человека и содействием в их осуществлении, не были приспособлены все прежние разновидности государства. Свойственное им преобладание черт этатизма затрудняло (или делало беспредметной) постановку вопроса об оживлении деятельности в области прав человека: ведь субъектность многих людей (особенно из числа представителей низших и средних слоев населения) мыслилась ими как узкая, урезанная, неполная, в силу чего они якобы вовсе не нуждались в наделении широкими правами. Совсем иной подход к этим вопросам наметился тогда, когда в общественном мнении стала пробивать себе путь концепция правового государства и под ее влиянием обозначились позитивные сдвиги в практике государственного строительства в сторону его демократизации и гуманизации. Когда же в повестку дня был поставлен вопрос о непосредственном переходе к правовому государству, отношение к правам человека изменилось кардинально, приобрело иной смысл. В чем это выразилось конкретно?

Долгое время в отечественной юридической науке обеспечению и реализации прав человека не уделялось сколько-нибудь серьезного внимания, а деятельность государства в этой области не рассматривалась как особое направление его функционирования, имеющее прямое или хотя бы косвенное отношение к функциям государства. Согласно трудам ученых-государствоведов 50—60-х годов прошлого века перечень внутренних функций социалистического государства охватывал хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную функции, а также функцию контроля за мерой труда и мерой потребления. В этом перечне для деятельности государства в области прав человека не находилось не то что самостоятельного, но и какого-нибудь второстепенного места. Например, простиранно рассуждая о содержании классовых и общесоциальных функций советского и противостоявших

ему буржуазных государств, Л. И. Каск вообще не упоминал о задачах названных государств в сфере прав человека, не выводил связанную с ними деятельность в разряд не только ведущих, главных, но и производных, неосновных их функций⁶.

Приходилось делать вывод, будто государственное обеспечение, гарантирование и защита прав человека не приобретают какую-либо серьезную значимость и не имеют отношения к проблеме функций государства.

В последующие годы взгляды ученых на деятельность государства, связанную с правами человека, начинали меняться. Ей уже придавалось гораздо большее, чем прежде, значение, но, однако, она бралась не сама по себе, а в комплексе с некоторыми другими направлениями государственной деятельности. Так, авторы 4-томной монографии по общей теории государства и права относили к числу внутренних функций социалистического государства функцию охраны социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан⁷. Это мнение оказалось живучим, и его ныне придерживаются ряд современных ученых-юристов. К примеру, М. И. Байтин и И. Н. Синякин говорят о функции охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка⁸, а Л. А. Морозова — о функции охраны прав и свобод граждан, обеспечения законности и правопорядка⁹.

Есть также мнение, что деятельность государства в области прав человека составляет часть особой охранительной функции государства, распространяющейся на все объекты государственной охраны (в широком смысле этого слова): конституционный строй, безопасность государства, законность, правопорядок, собственность (социалистическую)¹⁰. Другие же ученые включают охрану прав и свобод всего населения или его части в состав социальной функции государства, куда входит также осуществление мер по удовлетворению социальных потребностей людей, поддержание необходимого уровня жизни населения, обеспечение необходимых условий труда, его оплаты, быта и т. д.¹¹

И все-таки при всестороннем и внимательном размышлении возникают определенные сомнения: не слишком ли разнообразны объекты защиты, охватываемые охранительной функцией государства? Можно ли ставить на один уровень охрану конституционного строя, безопасности страны, законности и правопорядка, а также охрану прав и свобод граждан? Не должен ли последний вид охранительной деятельности государства учитывать особенность субъекта прав и свобод, их жизненную важность для него? Нелогичным выглядит также включение охраны прав и свобод населения в социальную функцию государства, имеющую не столько охранительную, сколько обеспечительную-созидательную направлен-



ность. Искусственный характер объединения этих разнородных направлений государственного функционирования бросается в глаза.

В силу всех этих соображений охрану прав и свобод граждан целесообразно выделить из охранительной функции государства, отграничить от направлений деятельности по охране собственности, правопорядка, законности и т. д. и положить в основу другой функции, которую следует значительно расширить по содержанию. На наш взгляд, нельзя сводить деятельность государства в области прав человека только к их охране: не менее (если не более) важными являются мероприятия государства по закреплению, обеспечению и гарантированию прав человека, оказанию содействия в их осуществлении. Причем все названные разновидности деятельности государства весьма близки друг к другу, являются родственными ее направлениями; их нельзя отрывать друг от друга, рассматривать обособленно и изолированно, ибо в конечном счете они образуют определенное единство и целостность.

Таким образом, можно говорить об особой функции государства по закреплению, обеспечению, гарантированию и охране прав человека, а также содействию их осуществлению, которая имеет все атрибуты самостоятельной функции: у нее специфическое, отличное от других функций, содержание (воздействие государства на те сферы жизнедеятельности человека, которые связаны с приобретением и использованием прав и свобод), организационные и правовые формы и методы осуществления, свой объект и т. д. Занимая собственное место в системе внутренних функций государства, она постепенно выдвигается в число важнейших из них.

Обосновывая необходимость конструирования самостоятельной функции государства, связанной с правами человека, следует прежде всего исходить из их первоочередной значимости как для населения страны, так и для государства. Права человека позволяют ему самореализоваться, проявить свой личностный творческий, производственно-трудовой, социальный потенциал. Каждое из прав в отдельности дает человеку возможность приобщиться к той или иной сфере государственной, общественной жизни, приложить к ней свои силы и знания и в процессе участия в решении связанных с нею вопросов приобрести навыки работы, в т. ч. управленческие навыки, развить способности и дарования. Совокупность же всех прав открывает перед человеком широкие горизонты созидания, активности, самосовершенствования. Наоборот, отсутствие необходимых прав, их ограниченность, урезанность, декларативность не позволяют человеку в полной мере «развернуться», лишают или существенно сужают его возможность реального влияния на состояние дел в государстве и обществе, создают

представление о второстепенной значимости человека. Сказанное свидетельствует об огромном значении прав в жизни каждого человека: они облегчают достижение поставленных им целей и задач, создают дополнительные стимулы для активизации его деятельности, придают его начинаниям почву легальности и официальности.

Но значение прав человека этим не исчерпывается. В их провозглашении, в обеспечении их реальности и действительности прежде всего заинтересованы, конечно, граждане, но не только они. Государство также безразлично к этому. При нормальном стечении обстоятельств ему выгодно, чтобы его граждане пользовались максимумом прав и тем самым выступали как активные участники экономических, социальных и духовных процессов. Конституционная норма о народе как единственном источнике государственной власти предполагает, что составляющие его (народ) индивиды являются полноправными субъектами общественных отношений, в разных ситуациях могут заявить о себе и своих устремлениях, в состоянии отстаивать свои мнения, бороться за их реализацию. Иными словами, степень социальной, политической, трудовой, духовно-интеллектуальной ментальности населения, его отношение к государственным и общественным делам, пропорции сочетания таких компонентов, характеризующих его причастность к государству, как заинтересованность в улучшении работы властных структур или, наоборот, безразличие к ней, прямо или косвенно зависят от уровня обеспеченности граждан правами. Поскольку же для государства «климат в обществе», складывающийся из названных показателей, весьма важен, постольку оно должно заботиться о правах каждого человека.

Поэтому прав С. С. Алексеев, утверждающий, что права человека, во-первых, оказались силой, способной стать преградой тирании и определить модернизацию общества, его восходящее развитие, и, во-вторых, стали тем социальным началом, которое призвано закрепить высокий правовой статус индивида, автономной личности, не уступающий положению государства как суверена — носителя политической власти¹². При этом, по словам А. А. Матюхина, роль государства состоит в том, что оно «должно создавать необходимые условия для реализации основных прав человека и гражданина, функционировать исключительно в соответствии с правовыми принципами, быть организовано правовым образом. Правовая организация государства придает ему качество правового государства (Rechtsstaat)»¹³.

Таким образом, свойственный либерально-демократической идеологии взгляд на деятельность государства в области прав человека как на главную его функцию является обоснованным и правильным, учитывающим характер современного госу-



дарства, его нацеленность на создание оптимальных условий жизни людей, создание предпосылок для выявления и приложения на практике их способностей и дарований, развития их активности. Такой взгляд полнее соответствует современному состоянию и перспективам развития государственности, ее социальному, экономическому, духовному предназначению и позволяет оттенить и закрепить ее гуманистическую направленность. Сказанное не означает принижения и умаления роли экономической функции, успешное осуществление которой дает возможность государству обеспечить поступательное развитие общества, поднять благосостояние его членов, не дать стране попасть в экономическую зависимость от могущественных стран мира. И, тем не менее, несмотря на это экономическая функция уступает по значимости функции закрепления гарантирования и защиты, прав человека и содействия их реализации.

Иными словами, в иерархии функции современного государства, построенного по меркам либерально-демократического учения государства, верхнюю ступень занимает функция, связанная с правами человека, вслед за которой располагается экономическая функция. Если первая из них объективирует, выражает и реализует главную *цель* либерально демократического государства (повышение статуса и роли человека, создание ему условий для раскрытия и приложения его способностей и дарований, обеспечение возможности его участия в разных сферах жизни общества и т. д.), то вторая касается *средств достижения этой цели* (повышение жизненного уровня населения, приумножение материальных возможностей пользования правами и свободами и т. д.). Причем обе названные функции дополняют свои усилия, находятся в тесном взаимодействии друг с другом, благодаря чему и возможен конечный успех в их осуществлении.



¹ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство.— М.: Юридическая литература, 1972.— С. 131—132.

² Черноглазовкин Н. В. Теория функций социалистического государства.— М.: Юридическая литература, 1970.— С. 100.

³ См.: Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник.— М., Былина, 1998.— С. 29—30.

⁴ Лившиц Р. З. Государство и право в современном обществе (новые подходы к узловым проблемам теории государства и права) // Теория права: Новые идеи.— Вып. 1.— М., 1991.— С. 13.

⁵ Так, в учебнике Л. Ф. Черданцева «Теория государства и права» (М.: Юрист, 1999.— С. 115—116) в качестве самостоятельной функции государства рассматривается охрана прав и свобод граждан.

⁶ См.: Каск Л. И. Функции и структура государства.— Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1969.

⁷ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство.— М.: Юридическая литература, 1972.— С. 174.

⁸ См.: Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.— М.: Юрист, 1997.— С. 70.

⁹ См.: Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности.— М.: Юридическая литература, 1998.— С. 45, 68—69.

¹⁰ См.: Кузнецов И. А. Некоторые методологические вопросы классификации внутренних функций социалистического государства // В кн.: Вопросы теории государства и права. Межвузовский научный сборник.— Вып. 7.— Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986.— С. 34.

¹¹ См.: Общая теория права и государства: Учебник для юридических вузов / Под ред. В. В. Лазарева.— М.: Юрист, 1994.— С. 241.

¹² См.: Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Изд. 2, перераб. и доп.— М.: НОРМА, 2002.— С. 511.

¹³ Матюхин А. Государство в сфере права: институциональный подход.— Алматы, 2000.— С. 242.



Шадрин В. М.,
Тихомирова Н. В.

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН (ВЫЯВЛЕНИЕ ОБЩИХ И СПЕЦИФИЧЕСКИХ ЗАКОНОМЕРНОСТЕЙ)

Правовое государство — как определенная философско-правовая теория и соответствующая практика организации государственной власти и обеспечения прав и свобод человека — является одним из существенных достижений мировой цивилизации. Споры как вокруг теории, так и вокруг практики его построения ведутся с самого зарождения этой политико-юридической конструкции.

Идея формирования правового государства в Казахстане, как и в России, существует относительно давно. Так как Казахстан на протяжении значительного периода времени находился в составе Российского государства, развитие этой идеи протекало параллельно. С распадом Советского Союза Казахская ССР, трансформировавшаяся в Республику Казахстан, продолжила свой путь к достижению целей формирования правового государства на самостоятельной основе.

Произошедшие же в последнее время политические и социально-экономические изменения как в Российской Федерации, так и в Казахстане позволяют сделать вывод, что наши государства переходят к новому этапу формирования общества на пути становления правовой государственности. И Россия и Казахстан подготовили для этого шага достаточно прочную экономическую основу. Об этом свидетельствуют и послание Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию, и речь президента Казахстана Нурсултана Назарбаева, который в своем ежегодном обращении сделал основной акцент на укрепление институтов гражданского общества. Сегодня в республике действуют более 4,5 тысячи неправительственных организаций, объединяющих наиболее социально-активную часть населения. Принимаются меры по законодательной их поддержке. За годы реформ была в значительной степени раскрепощена гражданская инициатива.

Международное сообщество сегодня признает Казахстан безусловным лидером Центральноазиатского региона по темпам развития демократических институтов. «Прогресс в Казахстане действительно впечатляющий», — подчеркнул 9 июня 2004 г. в интервью агентству Интерфакс-Казахстан глава авторитетной международной рейтинговой компании «Moody's Corporation» Джон Резерфорд. — Казахстан создал очень динамичную эко-

номику со многими прогрессивными атрибутами. Он создал очень стабильную банковскую систему с отличным управлением и ведет эффективную финансовую политику. Таким образом, прогресс в экономике и гражданском обществе здесь выдающийся».

В Казахстане наблюдается «значительный прогресс в укреплении демократии», — отметил в Вашингтоне государственный секретарь США Колин Пауэлл.

«В последние годы в Казахстане отмечен большой прогресс в демократических реформах. И международное сообщество должно это признать», — заявил в Алматы во время встречи с Президентом Казахстана действующий председатель ОБСЕ Соломон Пасси. — Тем более что строительство нового государства ведется в стране в последние 10 лет, и этот факт делает достигнутый прогресс более важным и значимым». «Экономические и политические достижения республики являются следствием «хорошего лидерства», — заявил председатель комитета по международным отношениям Палаты представителей Конгресса США Г. Хайд. — Сегодня Казахстан становится примером для стран региона». По вопросу реальных результатов в обеспечении межнационального и межрелигиозного согласия в Казахстане председатель комитета по международным делам Сената США Р. Лугар высоко оценил успехи Казахстана по налаживанию межконфессионального диалога и рассматривает их как «важное дополнение к вкладу республики в ядерное разоружение и обеспечение глобальной безопасности».

И таких самых авторитетных оценок Республики Казахстан достаточно. Это верное свидетельство продвижения по пути демократии и прогресса. И в этом, по нашему мнению, прежде всего надо отдать должное всему народу Казахстана, независимо от национальности, за трудолюбие, веру, терпимость, взаимоуважение.

Владимир Михайлович ШАДРИН,
доцент ЧелГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)
Надежда Васильевна ТИХОМИРОВА,
соискатель ЧелГУ
(г. Рудный)

14



Сегодня в этой стране четко определился курс на создание гражданского общества и формирование правового государства. Это отражено в ст. 1 Конституции РК, прямо указывающей, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого является человек, его жизнь, права и свободы. Вместе с тем общеизвестно, что правовое государство недостаточно декларировать, зафиксировать, пусть даже на конституционном уровне, — процесс его создания сопряжен с рядом факторов (социально-культурных, юридических, экономических, политических). Сегодня в казахстанском обществе на пути становления правового государства, по нашему мнению, назрел целый ряд проблем теоретического и практического характера. Одним из центральных вопросов государственоведения в современном Казахстане как впрочем, и в России, является проблема осмысления специфики правовой государственности. Прежде всего, отметим, что в современной политико-правовой литературе отсутствует достаточно четкое и единообразное определение понятия «государственность». Само содержание государственности, отмечает И. Л. Бачило, остается нерешенной проблемой, а ее состояние до сих пор не стало стабилизирующим в воздействии на формирование новой структуры экономики¹.

Государственность, например, в политологии определяется как особый признак, которым отмечено историческое развитие стран, сумевших создать собственное государство или восстановивших утраченное в силу различных причин². С возникновением государства связывает анализируемое понятие и В. В. Лазарев³. Государственность, по мнению Ф. М. Роянова, по существу олицетворяет глубину, широту и качество проникновения в общество идей и взглядов, освещающих реальную действительность государства. Государственность — это целостная система идей и взглядов, используемых в организации и деятельности самого государства⁴. Н. А. Рябинин считает, что государственность — особая форма организации общества, включающая в себя все государственно-правовые явления, динамически развивающиеся во времени, со специфическими, присущими им особенностями и закономерностями, возникшими под влиянием экономической, социальной, духовно-культурной и политической сфер общества⁵. В противоположность этому мнению Е. А. Лукьянова полагает, что государственность — не набор отдельных элементов, а государство «in vivo» — в процессе своей жизнедеятельности. Феномен — явление, данное нам в чувственном познании, в котором тем не менее обнаруживается сущность государственной власти, обусловленная особенностями общественных отношений, в которых она функциони-

рует⁶. В учебниках же и публицистических материалах, как справедливо отмечает А. Б. Венгеров, понятие «государственность» чаще всего отождествляют с понятием «государство»⁷.

Наша позиция, по затронутой проблеме совпадает с пониманием анализируемого явления, предложенного В. К. Бабаевым, В. М. Барановым, В. А. Толстиком. «Государственность — сложнейший комплекс элементов, структур, институтов публичной власти, а также компонентов неполитического характера, обусловленных самобытностью (спецификой) — экономических, политических, духовно-нравственных условий жизнедеятельности народа или объединения народов на определенном этапе развития общества»⁸. При этом ядром анализируемой категории остается государство. Вместе с тем «государственность» шире и глубже категории «государство».

Государственность каждой страны уникальна. Она формируется в процессе исторического развития под воздействием многочисленных факторов: от географического положения, климатических условий, процессов этногенеза, взаимоотношений с соседями, уровня развития науки, образования, культуры, экономики до национальных черт характера. По меткому замечанию Л. Н. Гумилева, каждый этнос, чтобы жить на земле, должен адаптироваться к условиям ландшафта, в пределах которого ему приходится жить⁹. Особенности (черты) государственности формируются веками, постепенно вращаясь в живую ткань реалитет общественной и государственной жизни — становясь традициями. Со временем они приобретают устойчивый характер, проявляясь в закономерностях.

По мнению одного из крупных теоретиков правового государства Р. Моля, на самой высокой стадии исторической эволюции возникает правовая государственность, качественными характеристиками которой выступает система признаков или принципов. Традиционно эти принципы понимаются как основополагающие требования, определяющие в своей совокупности идеальную модель государства, которое могло бы называться правовым. Сегодня к принципам правового государства относят следующие. Во-первых, правовое государство предполагает гражданское общество как его необходимую предпосылку. Во-вторых, верховенство правового закона. В-третьих, разделение властей. В-четвертых, взаимную ответственность индивида и государства.

Вместе с тем, согласно логике наших рассуждений, категория «правовая государственность» шире и глубже категории «правовое государство», тесно связана с государственной властью, с правовым законом, с иными принципами правового государства, но не сводима исключительно к этим принципам и государственным структурам.



Как показывает опыт государств, вышедших к параметрам правового государства, успешно осуществляющих переход к новому типу общественных отношений, всем им присущи некоторые общие закономерности развития государственности. Считаем, что именно эти общие закономерности и соответствуют самой высокой, современной стадии развития общества и определяют основную тенденцию становления правовой государственности. Иными словами, возникновение (формирование) правовой государственности — не прихоть каких-либо философов или политиков. Это вполне закономерный результат естественноисторического развития общества. В его основе — объективные процессы, закономерности, к которым прежде всего следует отнести:

— создание гражданского общества, которое генетически и функционально предшествует правовому государству;

— верховенство закона в юридически значимых сферах жизни общества. Это одна из закономерностей и краеугольный принцип правового государства, включающий в себя два момента: во-первых, формальный аспект, т. е. верховенство закона; во-вторых, содержательный аспект — соответствие законов праву;

— формирование свободного рынка, способного дать относительную свободу и равенство в экономической сфере;

— установление частной собственности как основы экономической свободы и независимости личности. Частная собственность порождает независимых граждан, независимые граждане составляют гражданское общество, а складывающееся гражданское общество, в свою очередь, ведет к возникновению правового государства. Такова логическая формула, раскрывающая сущностную взаимосвязь между частной собственностью и личной независимостью человека, предложенная еще П. А. Столыпиным¹⁰;

— демократическое переустройство общества с утверждением приоритета прав и свобод человека, плюрализма мнений, убеждений, интересов, идеологий. Особо следует отметить, что в правовом государстве имеют право на функционирование все виды идеологий, однако само государство в своей деятельности, по нашему убеждению, должно опираться, прежде всего на общечеловеческую идеологию;

— расширение связей с другими странами, создание открытого общества.

Таков далеко не полный перечень основных закономерностей становления правовой государственности, присущих странам, осуществляющим переход к новому типу общественных отношений¹¹.

Ведя речь об этих закономерностях, вольно или невольно следует учитывать и разные стартовые условия при постановке проблем и принятии решений относительно оформления и укрепления в настоящее время государственности обновляе-

мых постсоциалистических государств, в том числе Казахстана.

Как было отмечено выше, государственность каждой страны уникальна и формируется в процессе исторического развития. С распадом СССР и постепенным отказом от социалистической идеологии в Казахстане правовое государство начинает восприниматься как общемировая идея. Республика Казахстан, впрочем, как и большинство бывших социалистических государств, не смогла в одночасье реализовать на практике фундаментальные принципы либеральной демократии и открытого общества. Государство вступило в переходный период. Новая государственность только становится, отметил в октябре 2001 г. министр юстиции И. Рогов¹².

Для Казахстана как для страны переходного периода характерны специфические закономерности развития государственности. Эти закономерности, по нашему мнению, имманентно присущи большинству государств восточного типа, в том числе и России. Каждую из них следует рассматривать как сложную структуру.

Прежде всего, следует отметить активную роль государства во всех сферах жизнедеятельности общества: экономической, политической, духовной и др. Проведение реформирования общества осуществляется в основном сверху, т. е. по инициативе государственной власти. Опыт взаимодействия государственной политики и экономики Казахстана за последние годы подтверждает, что экономическая реформа не может быть проведена без участия государства и что в ходе реформы такого масштаба, как в России, Казахстане и других бывших республиках СССР, меняется и само государство. «Парадокс современного периода развития в Казахстане,— отмечают Ш. С. Ахметова и А. Н. Саханова,— состоит в том, что в условиях относительного сокращения государственного вмешательства в экономику и в другие сферы жизни общества необходимой задачей является усиление потенциала государства»¹³. Следует добавить, что социальная структура общества и состояние человеческих отношений в целом не в меньшей степени нуждаются в государственном воздействии на важнейшие направления жизнеобеспечения людей. Принимая во внимание активную роль государства и относительно слабо развитую систему законодательства, а также тезис об обновлении старта важнейших элементов государственности, следует, по нашему мнению, признать, что в настоящий переходный период наиболее приемлемой моделью соотношения государства и права в Казахстане является не либерально-демократическая модель, а реалистическая модель. Модель эта может быть выражена формулой: государство создает право, но в своей деятельности связано им.



Сущностную черту современной казахстанской государственности составляет наличие наряду с демократическими элементами авторитарных методов и средств управления. В основе общественной системы все еще продолжает лежать патернализм, гипертрофированная роль бюрократии. Гражданское общество Казахстана пока не монолитно. В нем, как отмечают Ш. С. Ахметова и А. Н. Саханова, соседствуют противоположные тенденции и устремления: демократия и этнократия, национализм и интернационализм¹⁴. Проблемой государства и общества остается борьба с коррупцией¹⁵. На переходном этапе своего развития Казахстан, как и Россия в лице государственных правоохранительных органов оказались не подготовленными к решению многих проблем, связанных с охраной общества и государства от преступных проявлений. С каждым годом появляются все новые способы совершения преступлений, особенно в сфере экономики, в сфере информации, новые механизмы ухода от налогообложения. Это влечет за собой грандиозные денежные потери, срываются социальные программы.

Как специфическую закономерность, следует отметить и самобытность казахского менталитета вообще и правового в частности. Мы разделяем мнение А. Ю. Мордовцева, что правовой менталитет определяет совокупность осознанных и неосознанных психологических установок и предрасположенностей индивида действовать, мыслить, чувствовать, воспринимать и постигать различные юридически значимые явления, оценивая их в качестве положительных или отрицательных¹⁶. Проявляется закономерность в различных формах. Так, например, существенное влияние на принятие политических решений в Республике Казахстан продолжает оказывать родо-племенное и клановое лобби¹⁷. Экономическое положение осложнено «сложившимся за многие годы менталитетом иждивенчества»¹⁸. С отмеченной закономерностью тесно связан фактор обеспечения непрерывности, преемственности процессов, идущих в казахском обществе. Стремление шоковым методом перескочить на уровень развитых стран или обеспечить современное благополучие общества, как справедливо отмечает И. Л. Бачило, путем конструирования государственного механизма буржуазных республик без учета прожитого периода социалистической организации, имеющей как позитивные, так и негативные последствия, не дало заметных сдвигов в решении проблемы установления согласия общества и государства¹⁹.

Особенностью современного казахского общества, тесно связанной с отмеченными выше закономерностями, является деформация правовой культуры, представляющая собой сложное социальное явление философско-правового характера. Наиболее распространенной формой деформации правовой культуры современного казахского общества, по мнению А. У. Абдигалиева, является правовой нигилизм²⁰. Правовой нигилизм широко распространен на уровне группового (профессионального) правосознания. Он зависит от различных факторов, и прежде всего от места той или иной социальной группы в структуре современного казахского общества, от роли группы в общественной организации труда, от уровня правовой культуры ее членов и некоторых других условий. Мы разделяем мнение А. У. Абдигалиева и считаем, что наиболее распространенными формами деформации правовой культуры современного казахского общества являются: правовой инфантилизм, правовой нигилизм, правовой фетишизм. Наиболее ярко и зримо эти формы деформации проявляются в правовом сознании юристов (судей, прокуроров, следователей, работников органов внутренних дел и т. д.)²¹. Достаточно остро стоит проблема правового обучения и воспитания, понимания и усвоения права широкими слоями населения, внедрение в позитивные законы естественно-правовых начал, формирование устойчивых правовых традиций в массовом сознании, стимулирование положительных правовых установок.

Полиэтничность состава казахского общества — еще одна специфическая закономерность развития республики. Независимый Казахстан объединяет государственную территорию и народы более 100 национальностей на основе интегративного сотрудничества, которое сохраняет и развивает единство и целостность общества.

Отмеченный перечень закономерностей не является исчерпывающим. Однако мы считаем, что это основные, требующие внимания и тщательного изучения объективно существующие, повторяющиеся существенные связи, наиболее адекватно характеризующие процесс становления правовой государственности. Научный анализ как общих, так и частных закономерностей позволит более объективно ориентироваться в социальных процессах, значительно ускорит процесс становления правовой государственности, позволит эффективнее решать поставленные задачи в выдвинутой Президентом Республики Казахстан Н. А. Назарбаевым стратегии развития «Казахстан-2030».

- ¹ Бачило И. Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право.— 1993.— № 7.— С. 23.
- ² Политология: Энциклопедический словарь.— М., 1993.— С. 64.
- ³ Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Учебник для вузов.— М., 2000.— С. 53.
- ⁴ Раянов Ф. М. Юриспруденция: Курс лекций.— Уфа, 2001.— С. 120.
- ⁵ См.: Рябинин Н. А. Преемственность государственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Екатеринбург, 2001.— С. 10.
- ⁶ Лукьянов Е. А. Государственность и конституционное законодательство России: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук.— М., 2003.— С. 12.
- ⁷ Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов.— М., 1998.— С. 207.
- ⁸ Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие.— М., 2000.— С. 204.
- ⁹ См.: Гумилев Л. Н. От Руси к России: очерки этнической истории.— М., 1992.— С. 11.
- ¹⁰ См.: Гражданское общество: истоки и современность.— СПб., 2000.— С. 60.
- ¹¹ См.: Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие.— М., 2000.— С. 205.
- ¹² Бойко В. Главное, жить по закону / Юридическая газета.— 2001.— 24 окт.
- ¹³ Ахметова Ш. С., Саханова А. И. Поиски новых форм взаимоотношений государственного, предпринимательского и гражданского секторов общества Казахстана // Проблемы права.— 2004.— № 2.— С. 150.
- ¹⁴ Там же.— С. 152.
- ¹⁵ См.: Дауенов М. Ю. О проблемах и перспективах правовой пропаганды и правового воспитания в Республике Казахстан в свете положений концепции правовой политики // Проблемы права.— 2004.— № 1.— С. 106.
- ¹⁶ См.: Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Тимошенко И. В., Шапсугов Д. Ю. Теория государства и права: Учебник.— М., 2003.
- ¹⁷ См.: Сатпаев Д. А., Шоманов А. Ж. Характерные черты казахстанского лоббизма: взгляд эксперта // Саясат.— 1999.— № 2.— С. 13—14.
- ¹⁸ Ахметова Ш. С., Саханова А. И. Поиски новых форм взаимоотношений государственного, предпринимательского и гражданского секторов общества Казахстана // Проблемы права.— 2004.— № 2.— С. 152.
- ¹⁹ Бачило И. Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право.— 1993.— № 7.— С. 26.
- ²⁰ Абдигалиев А. У. Правовая культура современного казахского общества (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— СПб., 2004.— С. 16—17.
- ²¹ См.: Злотников С. Коррупция в Казахстане носит тотальный характер // Эпоха.— 2002.— 20 сент.





КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

Бондарь Н.С.

ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Известно, что европейские стандарты в области прав человека — результат согласованной воли и добровольно взятых на себя обязательств по их соблюдению всех и каждого в отдельности государства — члена Совета Европы. Поэтому общедемократическое и общегуманистическое содержание соответствующих стандартов не должно противопоставляться — при всем различии исторического развития — национальным, социокультурным традициям народов Западной и Восточной Европы, Севера и Юга, православия и католичества и т. д. Напротив, сама природа прав человека как всеобщего, универсального международно-правового института предполагает, что они должны заключать в себе (наряду с общеобязательным императивом) предпосылки «совместимости» со всеми национальными правовыми системами. Признавая тот факт, что права и свободы человека определяются самой природой человека и развитием человеческой цивилизации в целом (в этом — истоки их универсальности), необходимо в то же время учитывать, что они воплощают, впитывают в себя непосредственно или, в конечном счете, одновременно и глубинные характеристики национальных политико-правовых культур каждого народа и государства Европы. Все это имеет принципиальное значение для понимания механизмов взаимодействия, взаимовлияния норм международного и внутригосударственного права в области прав человека.

Приоритет общепризнанных принципов и норм международного права по правам человека перед нормами национального законодательства, равно как и вытекающая из этого возможность прямого применения судами соответствующих норм меж-

дународного права, является одним из основополагающих конституционных принципов нашей правовой системы (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Конституции РФ), что характеризует ее как на федеральном, так и региональном уровнях развития.

1. Права человека и российский федерализм: разграничение предметов ведения и полномочий по «защите» и «регулированию» прав человека.

Современная теория и практика российского конституционализма исходят из того, что права и свободы человека и гражданина не только составляют основы правового статуса личности (ст. 64 Конституции РФ), но и, являясь высшей ценностью, определяют базовые начала конституционного строя Российской Федерации (ст. 2 Конституции).

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации имеют различный опыт закрепления (воспроизведения) как самого по себе перечня прав и свобод человека и гражданина, так и признания прав и свобод в качестве одной из основ конституционного строя не только Российской Федерации, но и отдельных ее субъектов.

При этом, правда, возникает естественный вопрос о том, правомерно ли вообще говорить о региональном правотворчестве (включая его конституционный уровень) в сфере прав и свобод человека и гражданина. Проблема заключается в том, что Конституция РФ не дает четких критериев разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области прав человека и гражданина. Указание Конституции РФ на то, что к ведению Федерации относятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «в» ст. 71), а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится «защита прав и свобод человека и гражданина» (п. «б» части 1 ст. 72), не основываются на объективных критери-

Николай Семенович БОНДАРЬ,
судья Конституционного Суда РФ,
д. ю. н., профессор
(г. Москва)

19

Конституция,
государство и общество





ях такого разграничения. Очевидно, что «защита» может осуществляться субъектами Федерации в том числе и путем правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, в процессе чего, например, устанавливаются (либо конкретизируются) механизмы реализации тех или иных прав на территории данного субъекта Российской Федерации, закрепляются дополнительные (региональные) гарантии реализации прав и свобод. Подтверждением трудностей, с которыми сталкивается региональный законодатель при принятии такого рода нормативно-правовых актов, свидетельствует, в частности, рассмотренное Конституционным Судом РФ дело по запросу Законодательного собрания Ростовской области о толковании содержащегося в ч. 3 ст. 15 Конституции самого понятия «нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина»¹, что связано с предписанием этой же статьи Конституции о том, что любые такие акты «не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». С другой стороны, все нормативные правовые акты, как это вытекает из ст. 2, 18 Конституции РФ, в той или иной мере затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина. Тем самым правовое регулирование соответствующей сферы общественных отношений можно истолковать как регулирование по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина на основании п. «б» ст. 72 Конституции.

Такое регулирование субъектов Российской Федерации имеет формально-юридические и материально-правовые критерии ограничения. К первым относятся, в частности, такие требования, как: осуществление правового регулирования по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами; недопустимость вторжения регионального законодателя в предметы ведения Российской Федерации, а также в вопросы местного значения, относящиеся к сфере муниципального нормотворчества. Вторые, материально-правовые критерии регионального правотворчества в области прав и свобод человека и гражданина связаны, в конечном счете, с ориентацией не на первичное, учредительное регулирование, предполагающее провозглашение новых для нашего конституционного пространства, своего рода эксклюзивных региональных прав, а на юридическое гарантирование признанных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, их конкретизацию (в том числе применительно к определенным социальным общностям и группам населения, как то — национальным меньшинствам, казачеству и т. п.) или на создание дополнительных механизмов их реализации применительно к конкретным услови-

ям отдельных субъектов Российской Федерации.

На практике, однако, весьма сложно выдержать эту грань: региональное регулирование нередко направлено отнюдь не на усиление гарантий прав и свобод, примером чего могут служить правовые акты субъектов Российской Федерации в области миграционной политики, свободы передвижения, свободного перемещения товаров, региональных и муниципальных выборов, прав национальных меньшинств, местного самоуправления и т. д.

В связи с оценкой возможностей регионального законодателя вторгаться в соответствующую сферу правового регулирования несомненный интерес представляет констатация Конституционным Судом РФ в своем постановлении от 4 апреля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа того факта, что «ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в процессе осуществления этих прав связаны с необходимостью поиска равновесия между общественными и частными интересами и зависят от ряда социально-экономических факторов». При решении этой проблемы «в законах субъектов Российской Федерации ... должны учитываться такие конституционные принципы, как принцип равенства (ст. 19, ч. 1) и принцип соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод (ст. 55, ч. 3)»². Это является косвенным подтверждением того, что соответствующие вопросы не могут решаться без определенного проникновения субъектов Российской Федерации в сферу правового регулирования прав и свобод человека и гражданина.

Все это актуализирует не только сам вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, но и придает особую значимость проблемам соотношения федеральных и региональных институтов прав человека и гражданина в конституционном пространстве Российской Федерации и ее субъектов, особенностей юридической природы так называемых «федеральных» и «региональных» прав и свобод, а также вопрос о возможности обращения к конституционным средствам защиты таких прав как на федеральном, так и региональном уровнях конституционного правосудия.

В случае конституционной ретрансляции, текстуального воспроизведения провозглашенных в федеральной Конституции прав и свобод на уровень учредительных актов субъектов Российской Федерации вопрос достаточно ясен: конституционная защита такого права, закрепленного в уставе (конституции) субъекта Российской

Федерации, означает одновременно и восстановление нарушенного права человека и гражданина, признанного Конституцией РФ. В данном случае можно говорить об одном, едином с точки зрения нормативного содержания основном праве, гарантированном на двух уровнях его правового закрепления: федеральном и региональном. Очевидно, что на эту часть прав и свобод, закрепленных как бы повторно (после Конституции РФ), продублированных в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, не распространяется общий принцип верховенства федеральных законов: напротив, последние должны соответствовать требованиям этих прав и свобод как аналогичным правам и свободам, закрепленным в Конституции РФ.

Значительно сложнее выглядит природа тех прав и свобод, которые, получив закрепление в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, не совпадают по своему нормативному содержанию с аналогичными правами, содержащимися в Конституции РФ, или, более того, не имеют прямой генетической связи с конкретным федеральным институтом конституционных прав и свобод человека и гражданина (как, например, закрепленные в гл. 3 Устава Ростовской области права жителей области на казачью самоидентификацию, государственную службу и на развитие различных форм казачьего самоуправления).

Концептуальной основой анализа данных проблем является признание и, соответственно, изучение влияния территориальной организации населения на правовое положение личности. Ведь именно в рамках непосредственных связей индивида с определенной территориальной общностью и в пределах этой территориальной общности приводятся в действие социальный и правовой механизмы реализации многих прав и свобод граждан. Более того, в демократическом правовом государстве, свободном от ведомственно-корпоративных, патриархально-цеховых форм организации населения и пользования социальными благами, основным, определяющим принципом защиты, гарантирования и реализации прав и свобод граждан является территориальный принцип. Особое значение он приобретает в условиях российской государственности. Причем учитываются не только ее территориальные масштабы и большие экономические, социально-культурные и иные исторические различия, оказывающие прямое влияние на обеспеченность прав и свобод личности в различных регионах страны, но и федеративная организация государства, предопределяющая, соответственно, федеративные начала, в том числе и конституционные институты обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Важнейшей в этом плане является проблема обеспечения социально-территори-

ального равноправия граждан, т. е. равных прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Социально-территориальное равноправие представляет собой комплексный, федеративный по своей природе — сочетающий федеральные и региональные нормы — институт, отражающий два уровня его реализации: а) региональный уровень (в территориальных границах субъектов Российской Федерации), который условно можно определить как региональное равноправие граждан; б) муниципальный уровень (в границах муниципальных образований), отражающий муниципальное равноправие человека и гражданина.

Для обеспечения режима социально-территориального равноправия и оценки соответствующих уровней правового регулирования прав и свобод человека и гражданина важное значение имеют, в том числе, европейские стандарты в области прав человека, примененные в решениях Конституционного Суда РФ по соответствующим проблемам.

2. Европейскиестандартывобласти правчеловекаирегиональноезаконодательство:проблемапрямогодействия, способывлияния.

Несмотря на то, что закрепленный в Конституции РФ (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17) приоритет общепризнанных принципов и норм международного права по правам человека является универсальным принципом нашей правовой системы, следует признать, что для регионального законодателя соответствующие международные требования еще не стали рабочими стандартами его нормотворческой деятельности. Это, конечно, не означает, что эти требования не учитываются в процессе регионального нормотворчества. Но не секрет, что на региональном уровне международно-правовые стандарты чаще всего воспринимаются сквозь призму требований федерального законодательства. Этого, однако, недостаточно. Во-первых, в силу того, что на федеральном уровне мы не застрахованы от нарушений требований международно-правовых норм (что подтверждается и на практике). Во-вторых, потому что субъекты Федерации могут принимать законы не только по предметам совместного ведения с Российской Федерацией (когда, как правило, региональные законы следуют за федеральными), но они могут осуществлять и собственное правовое регулирование, которое, как отмечалось, может, по крайней мере, затрагивать права и свободы человека и гражданина. А в этом случае отсутствуют «прямые» федеральные ориентиры в виде законов Российской Федерации по соответствующим вопросам, и региональному законодателю необходимо напрямую выходить на принципы и нормы международного права, соотносить с ними свои акты. Важным





«посредником» между региональным законодателем и международно-правовыми стандартами в области прав человека в этих случаях выступает, как будет показано далее, Конституционный Суд Российской Федерации.

Вместе с тем, международно-правовые стандарты в области прав человека имеют прямое действие на уровне регионального законодательства. Об этом свидетельствует как анализ самих региональных законов, так и оценка практики использования международно-правовых стандартов в области прав человека не только Конституционным Судом Российской Федерации, но и органами конституционного контроля самих субъектов Российской Федерации.

Показательным является, например, постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 21 февраля 2002 г. № 25³, в котором гражданка Ерофеева оспаривала конституционность положений решения Олонецкого районного Совета «О дифференцированной оплате за жилье и коммунальные услуги». В соответствии с указанными положениями, для всех квартиросъемщиков, за исключением нанимателей и собственников жилых помещений, указанных в п. 1 и 3 решения, «ставки и тарифы для оплаты сверхнормативной площади жилья и сверхнормативного потребления коммунальных услуг устанавливаются в зависимости от превышения социальной нормы». Проанализировав соответствующую ситуацию, Конституционный Суд Республики Карелия в своем решении отметил, что Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., возлагая на участвующие в нем государства обязанность принять меры к тому, чтобы обеспечить полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами, включая принятие законодательных мер, позволяет осуществлять эти меры в «максимальных пределах имеющихся ресурсов» и «постепенно» (ст. 2). Дифференцированная система оплаты жилья и коммунальных услуг позволяет пропорционально социальной норме площади жилья и нормативам потребления коммунальных услуг оказывать помощь из средств бюджета гражданам с низким уровнем доходов. Если жилье превышает социальную норму на каждого проживающего, то оплата за жилье и коммунальные услуги увеличивается в зависимости от величины этого превышения. Статья 19 Конституции Республики Карелия гарантирует равенство всех перед законом. При осуществлении нормативного регулирования общественных отношений соответствующие органы публичной власти должны учитывать эти конституционные требования. Учет государственным и иными органами публичной власти неравенства жизненных условий через дифференциацию оплаты сверхнормативного жилья и коммуналь-

ных услуг является одним из способов обеспечения равноправия и социальной справедливости в правовом социальном государстве. Суд Республики Карелия отметил, что на это ориентирована и практика Европейского суда по правам человека, который в своем решении по делу «Национальный профсоюз полиции Бельгии против Бельгии» постановил, что «равенство нарушено, если различие не имеет никакого объективного и разумного оправдания», и «если такое оправдание существует, то оно должно быть оценено с точки зрения цели и эффективности рассматриваемой меры, с учетом принципов, которые превалируют в демократическом обществе». И хотя решение Европейского суда по правам человека для наших органов конституционного правосудия имеет значение дополнительной аргументации при разрешении конкретного дела, его нельзя недооценивать при выработке окончательного решения Суда, в котором был сделан, в частности, вывод, что отступление от формального равенства в оплате жилья и коммунальных услуг отвечает принципам соразмерности, разумности, сбалансированности публичных и частных интересов и является допустимым, если при этом учитывается фактическая способность граждан нести эти дополнительные затраты.

Из других решений органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации, которые основывали свои выводы в том числе на использовании международно-правовых стандартов по правам человека, можно назвать, например, постановление Уставного Суда Свердловской области от 22 декабря 2000 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области отдельных пунктов решения Екатеринбургской областной Думы № 84/1 от 28 марта 2000 г. «О бюджете города Екатеринбурга на 2000 г.»⁴. При разрешении этого дела Суд сослался в том числе на п. 10 Декларации о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция 3447 (XXX) от 9 декабря 1975 г.), устанавливающий, что инвалиды должны быть защищены от любых видов регламентации, носящих дискриминационный характер. Это позволило Уставному Суду в конечном счете усилить аргументацию в пользу признания оспариваемых норм не соответствующими Уставу Свердловской области. Таким образом были защищены права заявителей в лице Центра экономической адаптации инвалидов и незащищенных групп населения «Уральский мост», Общественной организации инвалидов города Екатеринбурга и Региональной общественной организации «Уральская ассоциация незрячих».

Следует признать, что европейские стандарты в области прав человека не имеют абсолютного значения, причем как федерального, так и регионального законодателя. Речь идет о том, что Конститу-

ция РФ (ч. 4 ст. 15) провозгласила приоритет общепризнанных принципов и норм международного права в соотношении с национальными законами, но не с Конституцией России. Поэтому законодатель субъекта Федерации, руководствуясь тем, что международные принципы и нормы являются частью правовой системы Российской Федерации, в то же время должен учитывать, что при закреплении в норме международного права более низкого уровня гарантий прав человека, чем в Конституции РФ, действует Конституция России: на территории Российской Федерации нельзя обеспечивать права человека в объеме меньшем, чем это гарантировано Конституцией РФ.

Показательным в этом отношении является постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области⁵. В нем было указано, что на оценку конституционности оспариваемых норм Устава (Основного Закона) области не влияет то обстоятельство, что некоторые из этих норм воспроизвели положения Европейской Хартии местного самоуправления (п. 2 и 3 ее ст. 8), которая устанавливает в части, касающейся возможностей государственного контроля за органами местного самоуправления, лишь минимальные гарантии независимости и самостоятельности местного самоуправления. В то же время «Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать»⁶. Поэтому ссылки на Европейскую Хартию в «подтверждение» конституционности соответствующих положений областного Устава были признаны безосновательными.

Однако эта правовая позиция Конституционного Суда ни в коей мере не может рассматриваться как ставящая под сомнение положение ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Ведь в данном случае речь шла не о соотношении принципов и норм международного права с национальными нормами Российской Федерации, а о конституционной оценке конкретных норм регионального закона (Устава Курской области), которые произвольно расширяли пределы государственного контроля со стороны неопределенного круга областных органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления, допуская, в частности, такой контроль с точки зрения не только законности, но и целесообразности принимаемых ими решений, что противоречит требованиям Конституции РФ.

Справедливости ради следует признать, что такого рода ситуации, когда международные стандарты в области прав

человека, уступая Российской Конституции и тем самым дезориентируя регионального законодателя, как бы «провоцируют» его на принятие неконституционных актов, носят исключительный характер. Об этом свидетельствует и практика Конституционного Суда РФ, в том числе связанная с использованием международно-правовых стандартов по правам человека при проверке конституционности нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

3. Европейскиестандартывобласти правчеловекаврешенияхКонституционногоСудаРФ,значениидлярегиональногозаконодателя.

Региональное законодательство, включая нормативно-правовой материал субъектов Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, находится в стадии становления. Это сложный процесс, и для повышения его эффективности, несомненно, важная роль принадлежит разработке методологии применения европейских стандартов по правам человека в региональном правотворчестве. Известно, что принципы и нормы международного права носят, как правило, весьма абстрактный, обобщенный характер, что существенно усложняет перевод их нормативной энергии на язык регионального закона. Региональному законодателю необходимо выработать способы реализации требований международных стандартов, адекватные их содержанию, положениям Конституции РФ и федерального законодательства, а также учитывающие условия соответствующих субъектов Федерации. Конечно, наличие федерального регулирования соответствующей сферы отношений существенно упрощает задачу, однако при отсутствии такового законодателя субъектов Федерации, оставшись «один на один» с международными стандартами, не всегда могут найти надлежащее решение.

В этой ситуации более важной становится деятельность Конституционного Суда РФ, через которую он выступает своеобразным посредником между принципами и нормами международного права, касающимися прав человека, и региональным законодателем. Эта роль становится посильной Конституционному Суду России уже в силу природы его решений как особого источника права.

Юридическая природа решений Конституционного Суда как источников права решающим образом связана с получающими отражение в соответствующих решениях правовыми позициями Конституционного Суда.

В конечном счете, именно правовые позиции, с одной стороны, придают решениям Конституционного Суда юридические (нормативно-правовые) качества источников права, а, с другой, определяют всю существенную специфику данного вида правовых источников, что порой ста-





новится причиной сомнений в правомерности отнесения данного вида судебных документов к источникам права. Поэтому понимание значения решений Конституционного Суда и его правовых позиций для регионального законодателя имеет принципиальное значение.

В отечественной юридической науке нет единого мнения о том, что представляет правовая позиция Конституционного Суда. Не подвергая сомнению ценность различных подходов к этой проблеме, представляется возможным дать определение понятия правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации как аргументированных, получающих обоснование в процедуре конституционного правосудия оценок и интерпретационных представлений по вопросам права в рамках решения Конституционного Суда, принятого по итогам рассмотрения конкретного дела. В этом плане можно выделить следующие основные характеристики правовых позиций Конституционного Суда как весьма своеобразных носителей нормативных начал решений Суда, благодаря чему последние приобретают качества источников права.

Это, во-первых, итогово-обобщающий характер правовых позиций. Они лежат в основе решений Конституционного Суда, хотя по своему объему содержание решений заметно шире, богаче и не сводится только к сформулированным в них правовым позициям. Правовые позиции определяют внутренний смысл решений Конституционного Суда, составляют юридическую квинтэссенцию принятого судебного решения в порядке конституционного контроля.

Во-вторых, оценочная, аксиологическая природа правовых позиций, в которых получает выражение отношение Конституционного Суда к конкретной правовой норме, составляющей предмет запроса. Главным в этом случае является ответ на вопрос о конституционности рассматриваемой Конституционным Судом нормы. Вместе с тем правовая позиция — это не только итоговый вывод, содержащийся в резолютивной части решения Конституционного Суда. Мотивировочная часть решения нередко содержит не менее важные правовые позиции, усиливающие значение решений как источников налогового права. Более того, именно в мотивировочной части решения Суда используются и европейские стандарты в области прав человека, что способствует адекватному пониманию конституционно-правовых выводов, содержащихся в резолютивной части.

В-третьих, правовые позиции Конституционного Суда есть результат истолкования конкретных положений регионального или федерального законодательства, итог выявления конституционного смысла рассматриваемых положений в пределах компетенции Конституционного Суда. Тем самым обеспечивается своего рода «конституционная рихтовка» норм законода-

тельства без дисквалификации, признания неконституционной той или иной нормы, но при этом преодолевается ее конституционно-правовая неопределенность. В конечном счете это есть специфическая форма правотворческой деятельности Конституционного Суда РФ, так как с помощью конституционного истолкования: а) уточняется нормативное содержание статьи налогового закона; б) преодолевается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей; в) выявляются системные, иерархические связи и зависимости между отдельными нормами правовых институтов права; г) придается новое, современное содержание норме «доконституционного» закона, и так далее. Все это имеет особое значение для регионального законодателя.

В-четвертых, концептуальный в своей основе характер правовых позиций Конституционного Суда, в рамках которых не просто дается ответ о конституционности конкретной правовой нормы (по принципу «да» — «нет»), но предлагаются конституционно-правовые решения рассматриваемых Конституционным Судом проблем обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В-пятых, общий характер правовых позиций Конституционного Суда. Это свойство состоит не только в том, что выраженная в решении Конституционного Суда правовая позиция распространяется на всех субъектов права на всей территории России. Наряду с данным свойством общности (или — что несколько иное, но также относится к данной характеристике — обобщенности) правовая позиция Конституционного Суда носит общий характер еще и в том плане, что она распространяется не только на тот конкретный случай, который стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде, но и на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой практике. Внешне это сближает правовую позицию Конституционного Суда с судебным прецедентом. Но это лишь внешнее сходство, если иметь в виду, что под «аналогичными случаями» в конституционном правосудии имеются в виду прежде всего аналогичные правовые нормы, получившие оценку в рамках правовой позиции Конституционного Суда. Так, признание неконституционной нормы закона одного субъекта Российской Федерации распространяется на аналогичные нормы регионального законодательства всех других субъектов Федерации.

В-шестых, юридическая обязательность правовых позиций Конституционного Суда. Правовые позиции Конституционного Суда имеют такую же юридическую силу, как и сами решения Конституционного Суда. Поэтому официальный, обязательный характер является не только важным свойством правовых позиций, но наряду с предыдущей характеристикой (общий харак-

тер) эти качества, пожалуй, в наибольшей степени сближают правовые позиции Конституционного Суда с правовыми нормами, хотя знак равенства между этими правовыми явлениями ставить нельзя.

Благодаря именно этим качествам решения Конституционного Суда РФ и их правовые позиции имеют высокий нормативно-правовой потенциал, ориентированный в том числе на регионального законодателя.

4. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по отдельным направлениям законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, связанной с защитой прав и свобод человека и гражданина.

Статистические данные показывают, что в период с 1992 по 2002 г. Конституционным Судом РФ было вынесено 16 постановлений (что составляет примерно 11% от общего их количества) и несколько десятков определений о проверке конституционности регионального законодательства, касающегося прав человека. В них затрагивались различные вопросы, касающиеся обеспечения в субъектах Федерации, в том числе с помощью регионального законодательства, прав и свобод, относящихся практически ко всей их конституционной системе — как экономических, социальных и культурных, политических, так и личных (гражданских).

Среди последних это, в частности, такие права, как: *право на личную неприкосновенность* (Постановление КС РФ от 2 июля 1997 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта “б” части первой статьи 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 г. “О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью” в связи с жалобой гражданина Р. К. Хайрова»); *право на свободу передвижения* (Постановление Конституционного Суда РФ от 17 сентября 1993 г. «По делу о проверке конституционности постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 г. “О Программе комплексного решения проблемы беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, покинувших территорию Северной Осетии” и от 26 марта 1993 г. “О переговорах официальных делегаций Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики 18–20 марта 1993 г.”», Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. «По делу о проверке конституционности ч. 1, 2 и 3 ст. 2 и ч. 6 ст. 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 г. “О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство” в связи с жалобами граждан И. В. Шестопалько, О. Е. Сачковой и М. И. Крючковой»); *право на судебную за-*

щиту (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 сентября 1993 г. «По делу о проверке конституционности Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 г. “О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике” и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 г. “О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики”»).

Конституционному Суду РФ приходилось неоднократно защищать *право граждан на местное самоуправление* (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”») и многие другие. Особое значение в рамках данной проблемы приобретает внедрение в региональное законодательство о местном самоуправлении европейских стандартов, определяющих права граждан как членов местных сообществ, в частности, жителей городов⁷. Здесь речь идет о формировании во многом новой для нашей правовой системы категории прав и свобод, которая получила в научной литературе наименование института муниципальных прав и свобод⁸.

Целый ряд решений Конституционного Суда РФ был вынесен с целью защитить *избирательные права граждан и их равенство*, в том числе с учетом Международного Пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. (ст. 25). Например, постановление от 24 июня 1997 г. по делу о проверке конституционности положений ст. 74 (часть 1) и 90 Конституции Республики Хакасия⁹ указало, что принцип равенства в полной мере относится и к регулированию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти (активное и пассивное избирательное право), предусмотренное ст. 32 (ч. 2) Конституции РФ. Закрепление в ст. 74 (ч. 1) и 90 Конституции Республики Хакасия иных условий приобретения гражданами пассивного избирательного права, чем это установлено Российской Федерацией, является нарушением этого принципа.

Постановлением от 27 апреля 1998 г.¹⁰ Суд признал не соответствующими Конституции РФ положения Конституции Республики Башкортостан и Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан», устанавливавшие такие дополнительные условия реализации гражданами пассивного избирательного права на выборах Президента Республики Башкортостан, как достижение кандидатом минимального (35 лет) и максимального (65 лет) возраста, а также продолжительность его проживания на территории Республики Башкортостан. До урегулирования вопроса о правовом ста-





туса государственного языка (языков) Республики Башкортостан в надлежащем порядке (в республике государственные языки нормативно не определены) Суд обязал правоприменительные органы обеспечивать в ходе избирательного процесса реализацию избирательных прав граждан вне зависимости от требований к знанию языка, то есть не применять нормы Конституции и Закона Республики, требующие от кандидата в президенты владеть башкирским и русским языками.

В Постановлении от 22 января 2002 г.¹¹ Конституционный Суд РФ подтвердил свою правовую позицию, согласно которой не исключается проведение выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти (в том числе субъектов Российской Федерации) одновременно по различным с точки зрения порядка их образования избирательным округам, если при этом обеспечиваются равные условия для реализации гражданами избирательных прав и, следовательно, справедливое народное представительство, и признал не соответствующими Конституции РФ ряд взаимосвязанных положений, содержащихся в законодательстве Республики Татарстан, о проведении выборов в Государственный Совет Республики Татарстан по административно-территориальным и территориальным округам, поскольку данными положениями нарушаются гарантии свободных выборов на основе всеобщего и равного избирательного права. А именно: из оспариваемых заявителем положений следовало, что депутаты Государственного Совета, избранные по территориальным округам и административно-территориальным округам и работающие в парламенте, соответственно, на постоянной основе или, напротив, без освобождения от основной — производственной или служебной — деятельности, имели неодинаковые права и обязанности при принятии законов, поскольку только наиболее значимые акты (в том числе Конституция Республики Татарстан, законы о внесении в нее изменений и дополнений, а также некоторые другие законы, в частности об утверждении бюджета) принимались на пленарных сессиях, т. е. в составе всех избранных депутатов, тогда как другие вопросы (в том числе принятие большинства законов) решались лишь корпусом депутатов, работающих в парламенте на постоянной основе. Кроме того, в соответствии с оспариваемыми положениями возможность реализации пассивного избирательного права жестко увязывалась с местом жительства гражданина.

К этой же категории относится дело по жалобе гражданина И. Н. Набиева. Им оспаривалась конституционность положений Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», согласно которым в целях

обеспечения представительства народов, проживающих на территории муниципального образования, могут образовываться национально-территориальные округа (ч. 3 ст. 11); при этом в указанных округах не допускается регистрация представителей другой национальности (п. 18 ст. 34). Учитывая, что в Республике ведется работа по совершенствованию данного Закона, Суд отложил рассмотрение дела, имея в виду вернуться к нему в том случае, если изменения и дополнения названного Закона не вступят в силу в разумный срок либо если в результате внесения этих изменений и дополнений сохранится неопределенность о конституционности соответствующих положений Закона в новой редакции в том аспекте, в каком его оспаривает заявитель (Определение от 5 июля 2000 г. № 95-О¹²). В последующем Конституционный Суд прекратил производство по данному делу (Определение от 20 ноября 2001 г. № 229-О). Несмотря на то, что по данному делу Конституционным Судом РФ не было вынесено постановление и рассмотрение дела было прекращено, Суд, тем не менее, выявил недостатки в найденном органами государственной власти Республики Дагестан соотношении требований международных стандартов прав человека, различных уровней законодательства и республиканских реалий. Не выражая конкретной правовой позиции, Конституционный Суд РФ позволил республиканскому законодательству самостоятельно найти решение сложившейся проблемы, но в рамках разумного срока, чем еще раз подтвердил свое положение посредника между международными стандартами прав человека и региональным законодателем.

Несомненный интерес представляют решения Конституционного Суда РФ о защите прав национальных меньшинств. На европейском уровне регулирование отношений в данной сфере осуществляется на основе Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Возможность высказаться относительно конституционно-правового статуса национальных меньшинств открылась, когда в Суд обратилась Дума Чукотского автономного округа с запросом о толковании ст. 69 Конституции. В нем заявитель просил разъяснить: каковы права коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; имеют ли общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся коренных малочисленных народов, приоритет по отношению к нормативным правовым актам Российской Федерации и ее субъектов; каков порядок применения общепризнанных принципов и норм международного права в отношении коренных малочисленных народов Российской Федерации; имеют ли право субъекты Федерации осуществлять собственное правовое регулирование в данной сфере в соответствии с

общепризнанными принципами и нормами международного права до принятия федерального закона, определяющего правовой статус коренных малочисленных народов Российской Федерации. В обоснование своего отказа рассмотреть данное обращение Суд сослался на то, что, отвечая на поставленные вопросы, он был бы вынужден по сути сформулировать конкретные правовые нормы, которые определяли бы права и т. д., что явилось бы вторжением в компетенцию законодателя (Определение № 106-О от 26 декабря 1996 г.). Конституционный Суд РФ тем самым еще раз обратил внимание законодателя, в том числе регионального, на то, что несмотря на «посреднические» вспомогательные функции в имплементации международных стандартов в области прав человека в российскую правовую реальность, основную роль в принятии решений и выборе вариантов регулирования прав человека играет именно законодатель.

В своих решениях Конституционный Суд РФ затрагивал вопросы *экономических прав* применительно к региональному законодательству. Например, 13 декабря 2001 г. в постановлении № 16-П¹³ Конституционный Суд признал неконституционным положение Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве», нечеткость которого позволила городским чиновникам урезать права гражданки на земельный участок, при-

надлежавший ее предкам с 1824 г. и законно унаследованный ею. В данном деле имеется ссылка на решения Европейского Суда по правам человека, в частности, толкование понятия «свое имущество». В соответствии со ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский Суд по правам человека исходит из того, что каждый имеет право на беспрепятственное пользование и владение своим имуществом, в том числе в рамках осуществления вещных прав, также подлежащих защите на основании указанного протокола (решения от 23 сентября 1982 г. по делу «Спорронг и Лоннорт (Sporrong and Lonroth) против Швеции» и от 21 февраля 1986 г. по делу «Джеймс и другие (James and others) против Соединенного Королевства», а также содержащее ссылки на них, решение от 30 мая 2000 г. по делу «Карбонара и Вентура (Carbonara and Ventura) против Италии»).

Таким образом, краткий анализ обозначенной проблемы показывает, что в российском законодательстве, правоприменительной практике, в том числе конституционном правосудии, активно внедряются общеевропейские стандарты прав человека. Вместе с тем отечественной теории и практике конституционализма предстоит еще много сделать, чтоб наше региональное законодательство в полной мере соответствовало букве и духу европейских стандартов в области прав человека.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 января 2003 г. // Архив Конституционного Суда Российской Федерации. (Здесь и далее — источник неопубликованных определений Конституционного Суда РФ).

² См.: Вестник Конституционного Суда РФ.— 1996.— № 2.

³ СЗ Республики Карелия.— 2002.— № 2.

⁴ Собрание законодательства Свердловской области.— 2000.— № 12.

⁵ Вестник Конституционного Суда РФ.— 2000.— № 1.

⁶ Там же.

⁷ См.: Европейская декларация прав городов от 18 марта 1992 г.; Европейская хартия городов от 18 марта 1992 г.

⁸ См.: *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие.— М.: Городец, 2004.— С. 305—349.

⁹ Вестник Конституционного Суда РФ.— 1997.— № 5.

¹⁰ Вестник Конституционного Суда РФ.— 1998.— № 4.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М. М. Саямова // Вестник Конституционного Суда РФ.— 2002.— № 3.

¹² Вестник Конституционного Суда РФ.— 2000.— № 6.

¹³ Вестник Конституционного Суда РФ.— 2002.— № 2.



Лебедев В. А.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СОВЕТСКИЕ КОНСТИТУЦИИ О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Закрепленные современным конституционным законодательством права и свободы человека и гражданина складывались в долгий, трудный и противоречивый процесс российской истории. Их становление, тем более их укоренение в массовом сознании, не завершено и сегодня. Поэтому важно проследить исторический путь политических и иных возможностей граждан, выявить в нем возможные закономерности, без понимания которых невозможно и дальнейшее упрочение политического статуса граждан, их объединений в России.

В нашей стране становление и развитие института прав и свобод человека проходило весьма сложно. В дореволюционный период большая часть населения России была лишена основных прав. Только в 1906 г. состоялись первые выборы в ее парламент, которые проводились на куримальной (четыре курии) неравноправной основе: землевладельцев, городских жителей, крестьян и рабочих.

Законом о выборах¹ предусматривались избирательные цензы: возрастной (участие в выборах с 25 лет) и ценз оседлости. Землевладельческой и городской курии устанавливался имущественный ценз, для крестьянской курии имущественных ограничений не было. По курии рабочих избирательные права осуществлялись в соответствии с численностью работающих на предприятии: при наличии от 50 до 1000 работающих избирался один уполномоченный, а свыше — по одному уполномоченному на каждую полную тысячу. Участвовать в выборах могли лишь те, кто отработал на предприятии не менее шести месяцев.

От участия в выборах отстранялись опороченные по суду лица, несостоятельные должники, осужденные за отклонение от воинской повинности. Женщины участия в выборах не принимали, но могли представить свой ценз по недвижимому имуществу мужьям и сыновьям.

Для всех курий выборы были многоступенными. Для первых двух курий (землевладельцев и горожан) — двухступенные: вначале избирались выборщики, а затем уже гласные Государственной думы. Рабочие выбирали уполномоченных, которые избирали членов думы. Крестьянам устанавливались четырехступенные выборы — от села, волости и губернии, которая избирала выборщиков, а последние — членов Думы².

Государственный совет (верхняя палата) имел иную, чем Государственная дума, систему формирования. Половина его чле-

нов назначалась императором. Остальные избирались духовенством, дворянскими обществами, Академией наук и университетами, а также торгово-промышленной буржуазией сроком на 9 лет с обновлением на одну треть каждые три года. Членами Совета становились только лица старше 40 лет, имеющие российское подданство. Способ формирования Совета отражал назначение этой палаты быть сдерживающим началом для Государственной думы³. На неравноправной, куримальной основе строились и земские выборы.

Государственную думу и Государственный совет можно оценить как первый двухпалатный парламент⁴. Однако его возможности были ограничены. Во-первых, верховная власть в стране принадлежала императору. Во-вторых, прямо указывалось на принадлежность ему и законодательной власти, которую он лишь осуществлял в единении с Государственным советом и Государственной думой. Только император утверждал законы, и без его утверждения законы не могли иметь «своего совершения». Не были разделены законодательные полномочия палат и нормотворческие полномочия императора. Управительная власть во всем ее объеме принадлежала императору, а судебная власть осуществлялась от его имени установленными законом судами, решения которых приводились в исполнение именем императорского величества⁵.

В законодательстве царской России не говорилось о свободе шествий вообще, свобода же собраний обставлялась многочисленными оговорками. Различное отношение к свободе шествий и свободе собраний не было случайным. Царское правительство не могло запрещать собрания хотя бы потому, что они были необходимы самим господствующим классам. Что же касается уличных шествий, то таким путем выражали свои требования трудящиеся массы, не имевшие в своем распоряжении залов, какие были у дворянства и купечества. Царское правительство хорошо понимало, что от народной манифестации недалеко и до баррикад.

Таким образом, свобода собраний была весьма и весьма урезана. Статья 78

Валериан Алексеевич ЛЕБЕДЕВ,
декан юридического факультета ЧелГУ,
зав. кафедрой теории государства
и права и конституционного права,
заслуженный юрист РФ, д. ю. н., профессор
(г. Челябинск)

28

Конституция,
государство и общество



Основных государственных законов устанавливала, что «российские подданные имеют право устраивать собрания в целях, не противоречащих законам...» Следовательно, любое собрание трудящихся, борющихся против царских законов, с самого начала не могло быть легальным. Но упомянутая статья не ограничивалась только запретом. Она отсылала к специальному закону, которым определялись «условия, при которых могут происходить собрания», то есть заранее допускалась возможность закрытия собрания, не удобного властям. Характерно также упоминавшееся в законе «ограничение мест для собраний». Последнее обстоятельство было очень важным с классовой точки зрения. Если помещики и буржуазия имели помещения для своих собраний, то у рабочих и крестьян их не было. Поэтому под предлогом того, что оно проходит в «неподходящем месте», можно было разогнать любое собрание трудящихся.

Особенностью законодательства дооктябрьского периода было то, что при отсутствии специального закона о массовых публичных мероприятиях действовал целый ряд подзаконных правил и циркуляров. Государственная дума в мае 1906 г. пыталась принять названный закон, но не смогла. Основное внимание в циркулярах уделялось разрешительному порядку проведения собраний⁶.

В Манифесте 17 октября 1905 г. в числе гражданских свобод называлась и свобода печати. Основные государственные законы 1906 г. также закрепляли свободу слова, в том числе и печати. Законом 24 ноября 1905 г. изменялось положение периодической печати. Для всех видов изданий отменялась цензура, исключалось применение административной ответственности, взысканий, предостережений и денежных залогов. Новые издания могли основываться явочным порядком, а отказ мог следовать только при отсутствии формальных сведений об ответственности редактора или типографии. Сужалась сфера цензуры. Однако этот довольно демократичный закон просуществовал недолго. 18 марта 1906 г., исходя из того, что введенные правила недостаточны для борьбы с нарушениями, были установлены меры прямого полицейского контроля в данной сфере. До Октябрьской революции так и не был разработан единый закон о печати. Однако Временное правительство вновь расширило возможность печати. Специальным постановлением «О печати» от 27 апреля 1917 г. ее общее правовое положение было реорганизовано на началах гражданской свободы в организации издательских предприятий, печатания книжной продукции и торговли произведениями печати. Цензура полностью упразднена⁷.

Подводя итог краткому анализу регулирования политических прав и свобод в дооктябрьский период российской истории,

можно констатировать, что политические права и свободы получили определенное развитие, особенно в годы движения в сторону ограниченного монархического правления (начало XX в.). Однако народ так и не получил право на власть, народный суверенитет оставался идеей, чуждой государству. Избирательное право было неравным, гарантировало лишь частичное народное представительство. Правомочия же подданных по участию в управлении делами государства были ограничены. Порядок их осуществления не имел законодательного закрепления. До февральской революции большинство указанных прав осуществлялось в разрешительном порядке. Вместе с тем именно в этот период происходит действительное зарождение многопартийной политической системы, народного представительства в законодательных делах, осуществление им ограниченных бюджетных и контрольных полномочий, двухпалатной структуры законодательного органа, элементов принципа разделения властей⁸.

После Октябрьской революции 1917 г. неравное представительство рабочих и крестьян сохранилось, хотя В. И. Ленин неоднократно выступал за равное избирательное право при проведении выборов в Советы⁹. Однако на практике это оказалось трудным делом: проходившие выборы в Советы летом и осенью 1917 г. предусматривали неравные для рабочего класса и крестьянства нормы представительства. Так, делегаты на I Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов, проводившийся в июне (июле) 1917 г., избирались из расчета один делегат от 25000 избирателей. На II Всероссийский съезд Советов, проводившийся во время Октябрьской революции, и на III Всероссийский съезд Советов (январь 1918 г.) выборы для рабочих проходили по той же норме представительства.

Другие нормы представительства сложились для крестьянства. Представители I, II, III съездов крестьянских депутатов избирались из расчета один делегат от 125 тысяч населения.

При объединении в январе 1918 г. Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов со Всероссийским съездом Советов крестьянских депутатов были сохранены уже существующие различные нормы представительства от рабочего класса и от крестьянства для созыва последующих объединенных Всероссийских съездов Советов. Эти же нормы законодательно были закреплены в первой советской Конституции — Конституции РСФСР 1918 г. По оценке В. И. Ленина, Конституция их записала после того, как они были введены в жизнь¹⁰.

Составной частью Конституции РСФСР 1918 г. явилась «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», написанная В. И. Лениным и принятая III Всероссийским съездом Советов.



В первой советской Конституции были закреплены политические права и свободы трудящихся, осуществление которых с переходом политической власти в руки рабочего класса «можно было гарантировать на второй день революции»¹¹.

Характерной особенностью первой советской Конституции явилось то, что она предоставляла рабочему классу преимущества в области политических прав по сравнению с крестьянством и иными социальными группами. Это выразилось в том, что Всероссийский съезд Советов составлялся из представителей городских Советов по расчету один депутат на 25 тысяч избирателей и из представителей губернских съездов Советов по расчету один депутат на 125 тысяч жителей. Пролетарские районы имели преимущество перед сельскими при выборах в представительные органы. Это давало возможность закреплять с помощью юридических средств руководящую роль рабочего класса¹².

В. И. Ленин считал, что «лишение буржуазии избирательных прав не составляет обязательного и необходимого признака диктатуры пролетариата. И в России большевики, задолго до Октября выставившие лозунг такой диктатуры, не говорили заранее о лишении эксплуататоров избирательных прав. Эта составная часть диктатуры явилась на свет не «по плану» какой-либо партии, а выросла сама собой в ходе борьбы»¹³.

В. И. Ленин резко критиковал тех, кто позволял себе говорить хотя бы о малейшем приспособлении политического устройства социалистической страны к буржуазному миру, об уступках буржуазии. Наглядный пример этому — ответ В. И. Ленина на известное письмо Г. В. Чичерину, в котором предлагалось внести в нашу Конституцию следующие изменения (по его мнению, не имеющие большого значения): предусмотреть представительство в Советах паразитических элементов, избираемых на своих особых собраниях, в обмен на обещание Северо-Американских Штатов признать Республику Советов. В. И. Ленин решительно осудил такую постановку вопроса¹⁴. Он принципиально не допускал малейшего отступления от принципов социализма и социалистической демократии в угоду буржуазным элементам.

В первые годы советской власти законодатель наделял избирательными правами только трудящихся, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости, пола и т. п. К ним относились все, добывавшие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, обеспечивающие для первых возможность производительного труда. При этом давался точный перечень граждан, которые обладают избирательными правами. Сюда относились рабочие и служащие всех видов и категорий, крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извле-

чения прибыли, военнослужащие (закондатель называл их солдатами Советской Армии и Флота), трудящиеся, потерявшие работоспособность. К трудящимся относились также лица, которые занимались домашним хозяйством перечисленных категорий трудящихся.

В ст. 65 указывались категории граждан, лишенных избирательных прав. Сюда прежде всего относились нетрудовые элементы: лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.); частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церкви и религиозных культов. Предусматривалось также лишение избирательных прав особых категорий граждан, известных своей контрреволюционной деятельностью в царской России. К ним относились служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома.

В главе 14 Конституции РСФСР 1918 г. подробно регламентировался порядок выборов. Местные Советы устанавливали дни выборов, которые производились в присутствии избирательной комиссии и представителя местного Совета. Ход и результаты выборов отражались в специальных протоколах.

Глава 15 Конституции (ст. 71—78) устанавливала порядок надзора за производством и отзыва депутатов. В ст. 78 указывалось, что избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отзываться его и производить новые выборы.

Статья 14 Конституции говорила о свободе выражения своих мнений трудящимися. Таким образом, и в этом вопросе закон открыто стоял на классовых позициях.

Статья 15 Конституции РСФСР предоставляла трудящимся свободу собраний, понимая под нею право устраивать не только собрания, но также митинги и шествия. Более того, статья имела в виду и другие мероприятия, которые можно было трактовать как собрания, употребляя формулу «и т. п.».

Статья 15 Основного Закона РСФСР 1918 г. конкретизировала общий принцип предоставления демократических свобод только трудящимся. Она говорила об обеспечении «за трудящимися действительной свободы собраний», а это значило, что эксплуататорам такое право не предоставляется. Понятно, что в условиях гражданской войны нельзя было разрешить буржуазии устраивать антисоветские митинги и шествия.

Статья 16 Конституции РСФСР предоставляла трудящимся свободу объединения во всякого рода союзы. С точки зрения закона, эксплуататоры такого права не имели. Это, конечно, не случайно. Предоставить буржуазии право объединения

означало бы дать в ее руки серьезное легальное оружие, которым эксплуататоры не преминули бы воспользоваться против советской власти.

В Конституции РСФСР 1918 г. не говорилось о руководящей роли партии большевиков и вообще не было упоминаний о партии, хотя режим будущей однопартийности уже угадывался в общественно-политическом строе.

Характерная черта пролетарской демократии, как это неоднократно отмечал В. И. Ленин,— гарантированность установленных в законе прав и свобод. Однако в этот период истории свободы и права лишь декларировались.

Конституция подтвердила мероприятия советской власти по отделению церкви от государства и школы от церкви, гарантируя всем гражданам свободу совести, а также свободу религиозной и антирелигиозной пропаганды. Признавая за гражданами свободу религиозной пропаганды, Конституция учитывала, что в советской России среди трудящихся масс имелось много верующих. Вместе с тем закрепление этого права не означало, что советская власть положительно относилась к религиозной пропаганде. На практике она допускалась лишь в тех случаях, когда не имела антисоветского характера.

Конституция РСФСР 1918 г. не устанавливала и не гарантировала право на труд; разрушенное гражданской войной и иностранной интервенцией народное хозяйство страны, отсутствие необходимой для полной занятости работоспособного населения рабочих мест — причины этого.

В первой советской Конституции не говорилось и о праве на отдых. Предоставление рабочим, беднейшим крестьянам полного, всестороннего и бесплатного образования в Конституции РСФСР 1918 г. ставилось лишь в качестве задачи (см. ст. 17).

Советская Россия представляла многонациональное государство. Учитывая это, в Конституции РСФСР 1918 г. не просто провозглашались равные права граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности, но и объявления противоречащим Основным законом Республики установление или допущение каких-либо привилегий или преимуществ на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия (ст. 23). Рабочим и крестьянам каждой нации было предоставлено право на своем полномочном советском съезде принимать самостоятельное решение: имеют ли они право и на наших собраниях участвовать в федеральных советских учреждениях (ст. 8).

Конституция РСФСР 1918 г. предоставляла право убежища всем иностранцам, подвергавшимся преследованиям за политическую и религиозную деятельность.

Большое значение для правильного понимания сущности пролетарской «демократии» имеет ст. 23 Конституции

РСФСР 1918 г., в которой указывалось: «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции».

Д. Л. Златопольский и О. И. Чистяков утверждают, что Конституция РСФСР 1918 г. «предусматривала возможность лишения эксплуататоров любых прав, если они используются в ущерб интересам революции (ст. 23)»¹⁵.

Позже более подробно на этом вопросе останавливается О. И. Чистяков: «Советская демократия обращена против эксплуататорского меньшинства общества. В наиболее общей форме этот принцип закреплен в ст. 23». Пытаясь мотивировать свой вывод, он утверждает: «Эта норма вытекла из практики, сложившейся уже в первые месяцы революции. Так, 28 ноября 1917 г. Совет Народных Комиссаров издал декрет, направленный против буржуазной партии кадетов». Автор связывает статью 23 также с ограничением свободы печати для буржуазии, предусмотренной декретом Совнаркома от 27 октября 1917 г.»¹⁶.

Такое толкование ст. 23 Конституции РСФСР 1918 г. В. П. Портнов и М. М. Славин считают расширительным. С их точки зрения, в ней не только ничего не говорилось об эксплуататорских классах, но имелось важное разъяснение законодателя, который при установлении ограничения руководствовался интересами рабочего класса в целом. Это не случайная формулировка. Правовая норма адресована всем гражданам, независимо от классовой принадлежности. Она относится также к представителям рабочего класса, отдельным лицам или группам, которые, неправильно понимая свои классовые интересы либо игнорируя интересы рабочего класса в целом, своими действиями причиняют ущерб социалистической революции.

Конечно, могли быть случаи, когда отдельные рабочие или даже группы рабочих под влиянием буржуазной или эсеровско-меньшевистской агитации либо по другим причинам использовали свободу слова, печати, собраний в ущерб интересам рабочего класса в целом¹⁷.

Приведенная позиция, призванная доказать общедемократическую суть конституционного законодательства, ярко показывает, что народ провозглашался носителем политической власти в порядке «осчастливливания сверху», реально имея статус «воспитуемого и наказываемого ребенка».

В. И. Ленин подчеркивал классовый характер первой советской Конституции. «Мы не обещаем, — говорил он, — что Конституция обеспечивает свободу и равенство вообще. Свобода — но для какого класса и для какого употребления?»¹⁸.

Отвечая на выступления меньшевиков, ратовавших за чистую демократию в бур-





жуазном смысле этого слова, В. И. Ленин четко сформулировал классовое понимание демократии: «Конституцию вы не соблюдаете, а мы ее соблюдаем, когда признаем свободу и равенство только для тех, кто помогает пролетариату побеждать буржуазию. И параграфом 23-м мы говорим, что для переходного периода не рисуем молочных рек и кисельных берегов»¹⁹.

В отношении эксплуататорских классов Конституция РСФСР 1918 г. предусматривала конкретные, четко очерченные ограничения их прав. К ним относились: избирательные права, ограничения службы в Красной Армии (без предоставления им оружия). Кроме того, ст. 79 Конституции давала органам советской власти право экспроприации буржуазии, предоставляла в их распоряжение все «необходимые средства для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской Республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности». Практически это выражалось в обложении буржуазии налогами, а также в реквизициях.

Характеризуя Конституцию РСФСР 1918 г., П. И. Стучка имел все основания утверждать, что она «стоит на почве классовой борьбы и выражает реальные гарантии свобод для трудящихся»²⁰.

Некоторые авторы, справедливо отмечает С. А. Авакьян, пишущие сегодня об истории Конституции Российской Федерации, о Конституции 1918 г., склонны сразу переходить к Конституции РСФСР 1925 г., а о Конституции СССР 1924 г., как, впрочем, и о последующих союзных конституциях, говорить поменьше и как бы попутно. Создается ощущение, что вроде бы Союза ССР и не было, а Россия подается как существовавшее и во времена СССР самостоятельное государство. Однако не следует заштриховывать страницы истории России, в том числе и истории ее Конституции. В СССР Россия была одной из союзных республик, что сказало как на характере ее развития в целом, так и на особенностях конституций того времени²¹.

Мы солидарны с высказанной точкой зрения, однако объем работы не позволяет проанализировать союзные и республиканские конституции. Тем более что конституции республик полностью соответствовали Конституции СССР.

Конституция СССР 1924 г. имела конкретную цель — отразить природу и структуру СССР. Это прямо сказало на содержании Конституции. Конституция 1924 г. закрепила добровольное объединение советских социалистических республик в одно союзное государство, соотношение прав Союза и республик, систему высших органов СССР и союзных республик. Она отразила пути решения национального вопроса в советском многонациональном государстве на основе пролетарского интернационализма и социалистического федерализма. Тем самым Конституция

закрепила возможность дальнейшего развития народов нашей страны в направлении к социальному²². Она исходила из существовавшего в республиках (а следовательно, и в целом по стране) социально-экономического положения, статуса граждан. Но сама Конституция СССР 1924 г. данных вопросов не касалась.

В отличие от Конституции РСФСР 1918 г. в союзной Конституции не закрепились права, свободы и обязанности граждан и их гарантии. Это регулировалось конституциями союзных республик. Однако в ст. 7 Конституции СССР для граждан союзных республик устанавливалось единое союзное гражданство. Это означало, что каждый гражданин союзной республики являлся гражданином СССР. «Принцип единого союзного гражданства,— пишет Л. Ф. Воеводин,— выделяется прежде всего в общности принципов союзного и республиканского законодательства о гражданстве, а также в равенстве правового статуса граждан всех союзных республик»²³.

Конституция РСФСР была принята 11 мая 1925 г. XII Всероссийским съездом Советов²⁴. В значительной мере новый текст аналогичен, а то и идентичен тексту Конституции 1918 г. Однако существуют определенные новшества в структуре и содержании. Например, вместо прежнего раздела первого, которым была «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», и раздела второго — «Общие положения Конституции РСФСР» — текст Конституции 1925 г. имеет один раздел 1 («Общие положения»), представленный главой первой. В нем объявлено, что эта Конституция исходит из названной декларации и из основных начал Конституции 1918 г. и имеет своей задачей гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма (ст. 1).

Конституция СССР 1936 г., принятая VIII чрезвычайным съездом Советов Союза ССР, законодательно закрепила победу в СССР социалистических общественных отношений, создание в стране основ социализма. Это была Конституция строительства развитого социалистического общества²⁵.

21 января 1937 г. чрезвычайный XVII Всероссийский съезд Советов принял очередную Конституцию РСФСР — «Конституцию победившего социализма». Ее принятие совпало с пиком сталинских репрессий и фактическим государственным переворотом, окончательно устанавливающим режим личной власти. Именно в этой конституции наиболее ярко расходились гуманистические провозглашения и реальный политический режим.

Многие годы действия Конституции СССР 1936 г., Конституции РСФСР 1937 г. были омрачены репрессиями, нарушением принципов демократии. Многие консти-

туционные нормы хотя не отменялись и их действие формально не приостанавливалось, фактически не действовали. Но было бы неточным умалять роль норм, закрепленных в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., так как их действие не замыкается на этом периоде жизни нашего общества. Коммунистическая партия Советского Союза на XX съезде осудила культ личности и направила значительные усилия на преодоление его последствий. Лишь с середины пятидесятых годов наблюдается усиление действия юридических гарантий гражданских прав.

В 1937 г. И. В. Сталин выдвинул теоретически ошибочный тезис о том, что якобы по мере упрочения социализма и дальнейшего коммунистического строительства в стране будет все более обостряться классовая борьба. «На практике эта формула послужила обоснованием грубейших нарушений социалистической законности и массовых репрессий», — говорилось в Постановлении ЦК КПСС «О преодолении культа личности и его последствий» от 30 июня 1956 г.²⁶.

Незаконным репрессиям фактически содействовали противники презумпции невиновности. «Признать..., что в советском процессе всякое сомнение в пользу обвиняемого, независимо от того, кто этот обвиняемый и каковы конкретные особенности данного дела, значило бы выхолостить из нашего процесса его классовое содержание, формализовать наш процесс», — писал С. А. Голунский. Он предлагал «добиваться такого положения, чтобы достоверность выводов суда была достаточной», но «никогда не совпадала с абсолютной достоверностью»²⁷. Однако, как справедливо заметил Н. Н. Полянский, «достоверность приговора в смысле его истинности не имеет степени: она не может быть достаточной, менее достаточной или недостаточной»²⁸.

Грубейшим нарушением законности являлось то, что И. В. Сталин нередко подменял обычное отправление норм правосудия своими единоличными решениями, а контроль партии и правительства над органами государственной безопасности — своим личным контролем²⁹. Принижалась роль представительных органов, делалась ставка на штатный аппарат управления и усиление администрирования в ущерб организационно-массовой деятельности³⁰.

Недостаточно осуществлялось конституционное требование о подотчетности и подконтрольности исполнительных и распорядительных органов органам государственной власти, несистематически проводилось в жизнь закрепленное в ст. 142 Конституции СССР требование о том, что каждый депутат Совета обязан отчитываться перед избирателями о своей работе и о работе Советов депутатов трудящихся и может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в ус-

тановленном законом порядке; не соблюдалась норма ст. 46 Конституции, требовавшая, чтобы сессии Верховных Советов союзных и автономных республик созывались два раза в год³¹; редко применялось на сессиях Верховных Советов право депутатского запроса. Верховные Советы СССР, союзных и автономных республик не выполняли полностью те задачи, которые были возложены на них советскими конституциями. Не издавались, например, прямо предусмотренные конституциями такие важные акты, как закон о порядке отзыва депутатов, положения об автономных областях и национальных округах, акт о бюджетных правах СССР и союзных республик и др. Все это, конечно, наносило ущерб законности, подрывало гарантии ее осуществления, ибо «авторитетность правовых актов органов государства означает также, что эти акты обязательны и для органов, их издавших»³².

Позже были приняты меры к ликвидации порожденных культом личности нарушений прав и свобод граждан. Были пересмотрены необоснованные уголовные дела и реабилитированы невинно осужденные лица; укреплены проверенными кадрами органы государственной безопасности, суда и прокуратуры. Был положен конец имевшим место нарушениям политических и иных прав советских граждан, установленных Конституцией. Государство поставило перед собой цель обеспечить советским людям возможность пользоваться всеми благами советской демократии.

В сентябре 1953 г. было упразднено Особое совещание при министре внутренних дел СССР. Были упразднены и некоторые специальные суды. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 сентября 1953 г. были упразднены военные трибуналы войск МВД, а законом от 12 февраля 1957 г. — транспортные суды³³.

Конституция РСФСР 1937 г. подтвердила закрепленные Конституцией 1918 г. демократические права и свободы граждан, усилила их гарантии. В то же время в ней были закреплены новые права, которые стало возможным гарантировать лишь по мере достижения успехов в государственном строительстве. Конституционно закреплялись такие демократические права и свободы граждан, как: право на труд; право на отдых; право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности; право на образование; равноправие граждан независимо от пола, национальности и расы; свобода совести, свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций; неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки; право граждан на объединение в общественные организации, профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества.





С построением основ социалистического общества, как его понимала правящая партийно-государственная элита, отпала необходимость в ограничении избирательного права по классовому признаку.

Конституция СССР 1936 г. закрепила замену многостепенных выборов вышестоящих звеньев представительных органов власти прямыми и установила, что выборы во все Советы депутатов трудящихся: Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые и областные Советы депутатов трудящихся, Советы депутатов трудящихся автономных областей, окружные, районные, городские и сельские (станции, деревни, хутора, кишлака, аула) Советы депутатов трудящихся — производятся избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 134). Депутаты Советов всех звеньев стали избираться непосредственно избирателями.

Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. впервые закрепили всеобщее избирательное право и дали его определение. Конституция предусматривала возможность лишения избирательного права по суду на срок до пяти лет как дополнительную меру наказания, то есть законодательно предусматривалось поражение в политических правах.

Был введен единый принцип избрания депутатов в Советы по территориальным избирательным округам, тогда как ранее выборы депутатов в городские Советы проводились по предприятиям и учреждениям.

Конституция СССР 1977 г. более широко, чем раньше, регулировала статус личности. Наглядно даже простое сравнение объема: гл. X Конституции СССР 1936 г. («Основные права и обязанности граждан») состояла из 16 статей; раздел II («Государство и личность») Конституции СССР 1977 г. имеет 37 статей; кроме того, гражданину, личности посвящен ряд положений преамбулы, гл. II («Экономическая система»), гл. III («Социальное развитие и культура») и других глав Основного Закона.

Раздел «Государство и личность» был поставлен вторым в Конституции СССР 1977 г. (в Конституции 1936 г. глава о правах и обязанностях располагалась ближе к концу текста). Тем самым подчеркивалось, что статус личности обусловлен общественным строем, вытекает из политических и экономических систем. Будучи обусловленным функциями государства, его политикой в области социального развития и культуры, этот статус, в свою очередь, подлежит учету при решении вопросов национально-государственного строительства и в деятельности государственных органов.

Конституция закрепила широкий круг прав, свобод и обязанностей граждан СССР. Многие из них и ранее были в Конституции, но теперь содержание этих прав

и их гарантии настолько расширились, что можно говорить об определенном качественном изменении. В состав конституционных прав граждан были отнесены право на охрану здоровья, право на жилище, пользование достижениями культуры, свобода научного, технического и культурного творчества, право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе и т. д.

Появилась ст. 57, декларирующая, что «уважение личности, охрана прав и свобод граждан — обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц».

Конституция СССР 1977 г., Конституция РСФСР 1978 г. сыграли свою роль — в определенном смысле положительно и конструктивно — в социально-экономическом и политическом движении страны. Однако не следует предаваться иллюзиям: даже отражая благие намерения, наши конституции отнюдь не становились главным определяющим фактором развития общества и государства. К тому же объективные неувязки в создании концепций переплетались с субъективными моментами в методах руководства.

Приобрел остроту вопрос о развитии демократии, обеспечении политических прав граждан, в том числе в плане критических оценок существующей в стране системы. Попытки властей искоренять инакомыслие посредством высылки из страны диссидентов, их уголовного или административного наказания за так называемую антисоветскую деятельность, а то и помещение в психиатрические лечебницы не нашли понимания у населения, а за рубежом вызвали резкое осуждение.

Произошла эволюция взглядов, которую можно выразить в следующих позициях:

— сначала говорилось, что мы строили не тот социализм, что настоящий социализм Сталин подменил удобной для себя моделью; потом — вначале робко, но постепенно и более смело стали высказываться утверждения, что у нас вообще никакого социализма и в помине не было, а 70 лет развития стали трагической исторической ошибкой;

— появились высказывания, сначала в прессе, а затем и официальные, что все это время наше общество и государство являлись тоталитарными, а истинной демократии мы никогда и не знали;

— в отношении статуса личности от критики отдельных моментов довольно быстро пришли к утверждению, что в стране до сих пор не было свободы личности, настоящих политических свобод и, прежде всего, свободы слова и печати; отсюда начался, образно говоря, полный «разгул свободы» средств массовой информации, а сами они стали претендовать на то, чтобы считаться «четвертой властью» в обществе и государстве;

— сначала появились осторожные высказывания о том, что нет необходимости партийного проникновения в любой производственный коллектив, общественное объединение, но постепенно стал звучать повторяющийся рефрен о том, что коммунистическая партия узурпировала всю власть, превратилась в государственную (или надгосударственную) организацию, командовавшую всем в стране, опираясь на ст. 6 Конституции, в отношении которой все явственнее становились призывы к ее исключению из Основного Закона;

— появился тезис о том, что развитие плановой государственной экономики привело страну к хозяйственному краху, что выход и спасение — в рыночной экономике;

— как в столице, так и в республиках стали звучать высказывания: наше государство, именуясь союзным и федеративным, на самом деле являлось гиперцентрализованным, не уважавшим права наций; выход из такой ситуации — в новой национальной политике и новой федерации;

— наконец, появился тезис: страна не имела настоящих парламентаризма и представительных органов власти народа, Советы были придатком КПСС, создававшим лишь видимость власти и демократии; главной задачей становится преобразование Советов в подлинно представительные учреждения.

Все эти оценки, конечно, не сложились в одночасье. Поэтому как изменения в обществе, так и конституционные реформы отражают ту гамму воззрений, которая имела место на момент принятия соответствующих решений³⁴.

Первая союзная конституционная реформа приходится на 1 декабря 1988 г. Она выразилась в принятии Закона об изменениях и дополнениях Конституции СССР и Закона о выборах народных депутатов СССР³⁵.

Первая конституционная реформа РСФСР состоялась 27 октября 1989 г. Были приняты Законы об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР³⁶, о выборах народных депутатов РСФСР³⁷. В значительной степени российские новшества стали отражением аналогичных союзных. Очередная российская конституционная реформа имела место 15 декабря 1990 г. Съезд народных депутатов принимает Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»³⁸. Реформа была весьма радикальной как по характеру решений, так и по их направленности. Российские законодатели сделали первые шаги по исключению из конституционной материи понятийного аппарата и лексикона социалистической идеологической ориентации.

Так, в ряде статей об основных правах и свободах граждан сняты так называемые «идеологизмы», то есть указания на слушение этих прав «интересам народа», целям «укрепления и развития социалистического строя», «коммунистического стро-

ительства» (ст. 37, 45, 48, 49). Статья 57 — об обязанности граждан соблюдать Конституцию и законы — скорректирована: на первое место поставлена Конституция РСФСР (ранее, конечно, СССР), добавлено указание на конституции и законы республик в составе РСФСР. Вместе с тем исключены из круга норм, которые гражданин обязан соблюдать, «правила социалистического общежития», а также положение о том, что человек должен «с достоинством нести высокое звание советского гражданина». Из Конституции исключена обязанность граждан «беречь и укреплять социалистическую собственность» (ст. 59).

22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР принята «Декларация прав и свобод человека и гражданина»³⁹. Она отражает новое видение конституционного статуса личности, не совпадающее с официально продолжающими действовать нормами Конституции РСФСР. В апреле 1992 г. положения «Декларации» включаются в Основной Закон. Другим актом явился Закон о гражданстве, практически регулирующий все вопросы так, как это должно быть в независимом государстве.

Сокращается число категорий лиц, не участвующих в выборах. Согласно прежней редакции ст. 92 Конституции, этим правом не обладали лица, содержащиеся по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы. Иначе говоря, это касалось не только отбывающих наказание, но и подследственных. Теперь в ст. 92 оставлена лишь первая группа — не участвуют в выборах лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда. Ранее была и такая категория не участвовавших в выборах, как «лица, находящиеся по решению суда в местах принудительного лечения». Ее исключили из Конституции — лечение, даже принудительное, нельзя считать мерой наказания, к тому же лечебно-трудовые профилактории для страдающих хроническим алкоголизмом с этого времени начинают ликвидировать.

VII Съезд народных депутатов Российской Федерации принял Закон от 9 декабря 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»⁴⁰. Наряду с другими было внесено изменение в ст. 7, в которой говорилось о том, что общественные объединения действуют в рамках Конституции и законов Российской Федерации, республик в составе РФ; было добавлено указание и на акты иных субъектов Российской Федерации, с которыми они теперь тоже должны считаться. Но более существенным явилось дополнение ч. 2 ст. 7: не допускалось создание общественных объединений (то есть партий, общественных организаций, движений), имевших своей целью не только насильственное свержение конституционного строя, но и «создание не предусмотренных



Конституцией и законами Российской Федерации структур власти, незаконных вооруженных формирований».

Страна подошла к периоду демонтажа советского партийно-государственного строя. Именно в его рамках особо актуальной стала тематика политических прав и свобод. Росло осознание того, что само по себе закрепление названных прав, свобод без установления четкого и демократического порядка их осуществления не делает их действующими. Постепенно стало развиваться законодательство об отдельных политических правах и свободах (законодательство о референдумах, массовых публичных мероприятиях, об общественных объединениях)⁴¹. Стала складываться многопартийная политическая система, укреплялась самостоятельность местного самоуправления. И хотя лишь Конституция 1993 г. прямо установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, уже с конца 80-х годов XX в. они прямо не характеризуются как государственные органы. Важной гарантией действительности политических прав и свобод стали рассматриваться принципы федерализма, разделения власти, четко закрепленные в действующей Конституции страны (ст. 5, 10, иные). Наиболее бурное развитие получило законодательство о средствах массовой информации, закрепившее демократические принципы циркулирования массовой информации, в частности, отмену предварительной цензуры⁴².

Политические права и свободы стали широко закрепляться не только на общенациональном уровне, но и на уровне субъектов Федерации. Несколько позже это привело даже к известной конкуренции в данной области между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, которая преодолевается до сих пор. Однако для первой половины 90-х гг. XX в. региональное правотворчество в области прав человека сыграло свою положительную роль, частично закрыло огромный вакуум необходимого правового регулирования. Надо заметить, что до сих пор на федеральном уровне, в отличие от уровня субъектов федерации, отсутствуют законодательные акты о ряде прав и свобод. Так, в настоящее время отсутствует федеральное законодательство, четко и детально регулирующее право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепляемое ст. 33 Конституции Российской Федерации. Ряд субъектов Федерации имеют законодательство об обращениях, адекватное положению ст. 33. Таков, например, закон Свердловской области «Об обращениях» от 9 января 1998 г.⁴³

К концу XX в. российское общество в целом демонтировало советско-партийный политический режим, что сказалось и на регулировании политических прав и

свобод. Во-первых, в организации политической власти за счет укрепления статуса субъектов Федерации и местного самоуправления. Во-вторых, в организации государственного аппарата произошел переход от принципа «Советы — работающие корпорации» к принципам парламентаризма и разделения власти⁴⁴. В-третьих, законодательство о статусе депутатов было переведено от принципа императивного мандата к принципу свободного мандата. В-четвертых, в избирательной системе был введен принцип альтернативности выборов. В-пятых, была ликвидирована однопартийная политическая система. В-шестых, кардинально изменились государственно-церковные отношения и отношения государства и средств массовой информации. Они стали по преимуществу партнерскими, что значительно укрепило гражданское общество.

Указанные выше перемены позволили, по крайней мере, в рамках законодательной модели общества, укрепить идею народного суверенитета, право народа на власть, в том числе право на народное представительство и право прямого народного представительства посредством институтов выборов и референдумов. Самостоятельность региональных коллективов достигла максимальной отметки в ходе реализации известной фразы Б. Н. Ельцина: «Глотайте суверенитета столько, сколько сможете». Ряд субъектов Федерации (Татарстан, Саха (Якутия), Тыва и др.) в одностороннем порядке устанавливали свой статус в Российской Федерации, де-факто равный статусу ассоциированных государств. Концептуальную основу такого выбора составила идея народного суверенитета конкретных наций, понимаемая как дающая право соответствующим субъектам Федерации на обособление от Российской Федерации вплоть до отделения.

Однако, как это ни парадоксально, одним из сдерживающих факторов по отношению к региональному сепаратизму, прикрываемому правом коренных народов на власть, явилось местное самоуправление. В этих условиях стало очевидным, что право многонационального народа Российской Федерации на власть будет устойчивым, если внутри него сложится баланс права на власть региональных коллективов (коллективов субъектов Федерации) и права низовых сообществ жителей на местное самоуправление.

Значительные изменения коснулись и прав граждан на участие в управлении делами государства, политической системы в целом, по своему спектру развивающихся возможности индивидов и их объединений. Данные права (право избирать и быть избранным, право на участие в референдумах, право на доступ к государственной и муниципальной службе, право на информацию, право на объединение и др.) получили демократичный процессуальный механизм их осуществления: на смену

разрешительному порядку пришли уведомительный, заявительно-распорядительный порядки⁴⁵.

В настоящее время российское общество находится на постсоветском этапе развития, определяемом движением в сторону построения правового государства (ст. 1 Конституции Российской Федерации). Что характерно для этого этапа в системе фактических координат применительно к проблематике прав человека? Законодательство о правах и свободах граждан объективно выделяется в качестве самостоятельного раздела российского законодательства. Это определяется прежде всего единством и внутренней системностью, содержательностью самих прав и свобод, ядром которых являются основные права и свободы. Системное единство присуще в первую очередь самим правам и свободам. К примеру, единство политических прав и свобод дополнительно задается также тем, что вся их совокупность, то есть не только основные политические права и свободы, относятся к числу конституционно-правовых, входят в ткань конституционного права, регулируются его нормами независимо от сферы их осуществления.

Если говорить о политических правах, то следует отметить, что политические права, свободы закрепляются не только в гл. 2 Конституции РФ, специально посвященной правам и свободам человека и гражданина, но и в иных главах. Так, о самоопределении и равноправии народов говорится уже в конституционной преамбуле, а также в ч. 3 ст. 5. Право многонационального народа Российской Федерации на власть устанавливает ст. 3 Конституции. Право на гражданство зафиксировано в ст. 6, на местное самоуправление — в ст. 12. Право на объединение в политические партии впервые вытекает не из ст. 30 (гл. 2), а из ст. 13 Конституции. Все вышеперечисленные статьи содержатся в гл. 1 «Основы конституционного строя». Это, кстати, и задает их первенствующее положение в системе иных политических прав и свобод. Дело в том, что в силу ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие ее положения (то есть содержащиеся в главах со 2 по 9 и в разделе втором) не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (то есть положениям гл. 1 Конституции).

Проблематика прав и свобод находит свое отражение в главе 3 (через закрепление правотворческой компетенции в этой сфере Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в последующих главах через закрепление компетенции Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, судебных и прокурорских органов). Глава 8 Конституции целиком посвящена местному самоуправ-

лению и содержательно детализирует право граждан на местное самоуправление.

Принципы и гарантии прав и свобод закрепляются, в первую очередь, в гл. 1 и 2. Так, гл. 2 содержит положения о непосредственном характере прав и свобод, об их определяющем положении по отношению к законодательству, его применению, деятельности государственных и муниципальных органов, о равенстве прав и свобод, о равенстве всех перед законом и судом, о гарантии государственной защиты, о незакрытости содержащегося в Конституции перечня прав и свобод, о механизме ограничения прав и свобод.

Надо сказать, что положения гл. 2 Конституции декларируют в первую очередь положения ст. 2 гл. 1 о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Принципиальными являются также положения гл. 1 о статусе Российской Федерации как демократического, федеративного, правового государства с республиканской формой правления, о запрете на присвоение власти, о верховенстве Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, об идеологическом и политическом многообразии, многопартийности и др.

Особое место в иерархии нормативных правовых актов о правах и свободах занимают международно-правовые источники. Среди них — международные пакты о правах человека, ратифицированные Союзом ССР в 1966 г. и действующие в современной Российской Федерации в силу ее статуса правопреемника СССР. В Международном пакте о гражданских и политических правах закреплены право народов на самоопределение (ст. 1), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18), право беспрепятственно придерживаться своих мнений, выражать их, право на информацию (ст. 19), право на мирные собрания (ст. 21), право на свободу ассоциации с другими (ст. 22), право принимать участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным на подлинных, периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании (ст. 25).

В числе международно-правовых актов, обязательных для Российской Федерации, и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, а также Протокол к ней. Конвенция была принята и открыта для подписания 4 ноября 1950 г. Российская Федерация вступила в Совет Европы 28 февраля 1996 г. Тогда же от ее имени были подписаны названная Конвенция и ряд протоколов к ней. Конвенция и протоколы были ратифицированы Федеральным законом от 30 марта 1998 г. Конвенция вступила в силу для нашей страны 5 мая 1998 г., в день сдачи на хранение ратификационной грамоты Генеральному секретарю Совета Европы.





Международные пакты о правах человека и Европейская Конвенция в части политических прав и свобод во многом пересекаются.

Необходимо указать, что и Пакты и Европейская Конвенция значительное место уделяют механизмам защиты прав и свобод. Так, ст. 28 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает образование Комитета по правам человека, а раздел II Европейской Конвенции закрепляет статус Европейского суда по правам человека, процедуры его деятельности.

В числе международно-правовых актов назовем также Европейскую хартию местного самоуправления.

Следующее место в законодательной иерархии занимают федеральные конституционные законы (о референдуме Российской Федерации, о Конституционном Суде Российской Федерации, о судебной системе Российской Федерации, об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации). Надо сказать, что предметом федеральных конституционных законов главным образом являются не отдельные политические права и свободы, а организационные (прежде всего судебные) механизмы их обеспечения, защиты.

Далее идут федеральные законы. Среди них уже анализировавшиеся выше федеральные законы об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Российской Федерации, об общественных объединениях, средствах массовой информации, гражданстве Российской Федерации и многие другие.

Самостоятельным источником федерального уровня, на наш взгляд, необходимо рассматривать решения Конституционного Суда Российской Федерации. Целый ряд указанных актов детализирует конституционные положения о правах и свободах. Это постановления о проверке конституционности пункта «г» ст. 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова от 16 мая 1996 г. № 12-П, о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР» от 30 ноября 1992 г. № 9-П⁴⁶.

Целый ряд постановлений Конституционного Суда нацелен на раскрытие конституционного содержания избирательных прав граждан⁴⁷.

Интересно постановление Суда о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации⁴⁸. В нем Конституционный Суд, анализируя вопросы технологии законодательного процес-

са в палатах Федерального Собрания, делает важный вывод о том, что категории «общее число депутатов Государственной Думы», «общее число членов Совета Федерации» должны пониматься только как конституционно установленные. Для Государственной Думы это 450. Для Совета Федерации — 178. А иное их понимание означало бы ущемление права граждан на народное представительство.

Внутригосударственный пласт федеральных актов о правах и свободах — подзаконные нормативные правовые акты. В их числе назовем Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 10 ноября 2002 г.⁴⁹, Положение о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г.⁵⁰, Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности, утвержденные постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г.⁵¹, о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетировании, утвержденные Указом Президента РФ от 25 мая 1992 г.⁵².

Вопросы регулирования политических прав и свобод, в принципе, могут быть предметом внутрифедеральных договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Имеется законодательная основа заключения таких договоров⁵³. Однако федеральный центр в настоящее время отрицательно относится к подобной практике. Заключение таких внутрифедеральных договоров и соглашений прекращено, а многие из ранее заключенных договоров расторгнуты.

В субъектах Федерации права и свободы закрепляются в их конституциях (уставах), а также в обычном законодательстве.

Иерархическую (выстраиваемую по юридической силе актов) структуру законодательства о правах и свободах дополним предметно-содержательной структурой, в которой группировка правовых актов производится в зависимости от сферы правового регулирования и содержания последнего.

Предметно-содержательная структура включает в себя избирательное законодательство, законодательство о референдумах, законодательство о статусе субъектов Федерации, местном самоуправлении, о государственной службе, муниципальной службе, законодательство о судебной системе, об обращениях граждан, о политических партиях и общественно-политических объединениях, об информации, о массовых публичных мероприятиях, о гражданстве, о представительных органах государственной власти. Конечно, нужно оговориться: все эти разделы посвящены политическим правам и свободам лишь частично.

На наш взгляд, в рамках названных законодательных разделов к праву полити-

ческих прав и свобод относятся нормы, во-первых, закрепляющие эти права и свободы; во-вторых, принципы их осуществления; в-третьих, гарантии указанных прав, свобод; в-четвертых, процессуальные механизмы их осуществления. Кстати, Федеральный закон «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прямо рассматривает процедуры осуществления избирательных прав в качестве гарантий последних. На этой исходной

посылке и основано право федерального законодателя в рамках разбираемого закона детально и подробно регламентировать порядок осуществления избирательных прав, несмотря на то, что сам по себе этот порядок относится к сфере совместного ведения Федерации и субъектов Федерации. А в сфере совместного ведения, как известно, право детальной регламентации соответствующих отношений принадлежит именно субъектам Федерации, а не самой Российской Федерации.

¹ См.: Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. // ПСЗ. Собр. 3-е.— СПб.— Т. 25.— № 26662.

² См.: *Баженова Т. М.* Первый российский парламент (К истории Государственной думы) // Рос. юрид. журнал.— 1995.— № 2 (6).— С. 129.

³ См.: *Баженова Т. М.* Там же.— С. 129.

⁴ Эту точку зрения обосновывает, например, А. А. Вихарев. См.: *Вихарев А. А.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики): Автореф. дис... канд. юрид. наук.— Екатеринбург, 2002.— С. 6.

⁵ См.: Основные государственные законы, Высочайше утвержденные 23 апреля 1906 г. // Свод законов Российской империи.— СПб., 1906.— Т. 1.— Ч. 1.

⁶ См.: *Сиволюс А. В.* Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестаций, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук.— Екатеринбург, 1993.— С. 11.

⁷ См.: *Омельченко О. А.* Закон и печать в дооктябрьской России. Историческая традиция правового регулирования // Сов. государство и право.— 1991.— № 3.— С. 171—172.

⁸ См., напр.: *Кравец И. А.* Конституционализм и российская государственность в начале XX в.— М., 2000.— С. 5.

⁹ *Ленин В. И.* Лучше меньше, да лучше // Полн. собр. соч.— М., 1963.— Т. 45.— С. 391.

¹⁰ *Ленин В. И.* УШ съезд РКП(б). Доклад о партийной программе. 19 марта // Полн. собр. соч.— Т. 38.— С. 151—173.

¹¹ *Курицын В.* Первая советская Конституция 1918 г. и Конституция развитого социализма // Социалистическая законность.— 1978.— С. 9.

¹² См.: *Портнов В. П., Славин М. М.* Становление и развитие конституционного законодательства Советской России (1917—1970 гг.).— М., 1987.— С. 170.

¹³ См.: *Ленин В. И.* Советская Конституция // Полн. собр. соч.— Т. 37.— С. 282—291.

¹⁴ См.: *Ленин В. И.* В. М. Молотову для членов Политбюро ЦК РКП(б) 23, 24 января 1922 г. // Полн. собр. соч.— Т. 54.— С. 136.

¹⁵ *Златопольский Д. Л., Чистяков О. И.* Образование Союза ССР.— М., 1972.— С. 89.

¹⁶ *Чистяков О. И.* Проблемы демократии и федерализма в первой советской Конституции.— М., 1977.— С. 15.

¹⁷ Подробнее см.: *Портнов В. П., Славин М. М.* Этапы развития советской Конституции.— М., 1982.— С. 75—76.

¹⁸ *Ленин В. И.* VII Всероссийский съезд Советов. Заключительное слово по докладу ВЦИК и Совнаркома. 6 декабря // Полн. собр. соч.— Т. 39.— С. 424.

¹⁹ *Ленин В. И.* Там же.— С. 425.

²⁰ См.: *Стучка П.* Учение о государстве и о Конституции РСФСР.— Курск, 1922.— С. 127.

²¹ *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность.— М., 2000.— С. 54.

²² См.: Советское государственное право / Под ред. С. С. Кравчука.— М., 1980.— С. 65.

²³ Там же.— С. 214.

²⁴ Более подробно о Конституции РСФСР 1925 г. см.: *Семидеркин Н. А., Чистяков О. И.* Конституция РСФСР 1925 года // Сов. государство и право.—





1976.— № 1; Семидеркин Н. А. Конституция РСФСР 1925 г.: Дис... канд. юрид. наук.— М., 1977.

²⁵ См.: Советская конституция и мифы советологов / Под ред. А. И. Лукьянова, Г. И. Денисова, Э. Л. Кузьмина, Н. Н. Разумовича.— М., 1981.— С. 7; Богатыренко З. С. К истории создания Конституции СССР 1936 г. // Вестник МГУ. Серия экономики, философии и права.— 1957.— № 1; Ким А. И. О роли народных масс в создании Конституции СССР 1936 г. // Ученые записки Томского государственного университета.— 1957.— № 33.— С. 3—22; Ронин С. Л. Конституция СССР 1936 г.— М., 1957; Степанов И. М. Развитие советской Конституции.— М., 1957; Гайдуков Д. Л. Развитие Конституции СССР // Вопросы советского государственного права.— М., 1959; Денисов А. И. Конституционные основы общественного устройства.— М., 1966; Кравцов Б. Л., Калинычев Ф. И. Советская конституция и ее историческое развитие.— М., 1967.

²⁶ См.: О преодолении культа личности и его последствий: Постановление ЦК КПСС от 30 июня 1956 г.— М., 1956.

²⁷ Голунский С. А. Проблемы уголовной политики.— Кн. 4.— М., 1936.— С. 59—60; Тадевосян В. С. К вопросу об установлении материальной истины // Сов. государство и право.— 1948.— № 6.— С. 69—72.

²⁸ Полянский Н. Н. Очерк развития советской науки уголовного процесса.— М., 1960.— С. 57.

²⁹ См.: Конституция СССР и дальнейшее укрепление социалистической законности // Сов. государство и право.— 1956.— № 10.— С. 5.

³⁰ См.: Барабашев Г. В. Развитие форм участия депутатов в оперативно-исполнительной и организационной деятельности местных Советов // Вопросы развития Советов на современном этапе.— М., 1966.— С. 119.

³¹ См. подробнее: Правовые гарантии законности в СССР / Под ред. М. С. Строговича.— М., 1962.— С. 52—53.

³² См.: Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления.— М., 1970.— С. 14.

³³ См.: Партийная жизнь.— 1957.— № 4.— С. 68; Ведомости Верховного Совета СССР.— 1957.— № 4.— С. 86.

³⁴ См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность.— М., 2000.— С. 86—87.

³⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.— 1988.— № 49.— Ст. 727, 729.

³⁶ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1989.— № 44.— Ст. 1303.

³⁷ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1989.— № 44.— Ст. 1304.

³⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.— 1990.— № 29.— Ст. 395.

³⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.— 1991.— № 52.— Ст. 1865.

⁴⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.— 1993.— № 2.— Ст. 55.

⁴¹ См., напр.: О порядке организации и проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР: Указ ПВС РСФСР от 28 июля 1988 г. // Ведомости ВС СССР.— 1988.— № 31.— Ст. 504; Об общественных объединениях: Закон Союза ССР от 9 октября 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.— 1990.— № 42.— Ст. 839.

⁴² См.: О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.— 1992.— № 7.— Ст. 300.

⁴³ См.: СЗ Свердловской области.— 1998.— № 1.— Ст. 4.

⁴⁴ О принципе разделения власти, его воплощении см., напр.: Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации.— Тюмень, 1997; Лебедев В. А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис... докт. юрид. наук.— М., 2000.

⁴⁵ См.: Конституционное право России: Учебник / Отв. ред.: А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин.— Екатеринбург, 2001.— С. 25, 26.

⁴⁶ См.: ВКСРФ.— 1996.— № 3; 1993.— № 4—5.

⁴⁷ См., напр.: Постановления Конституционного суда РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П, от 21 июня 1996 г. № 15-П, от 10 июня 1998 г. № 17-П // ВКС РФ.— 1995.— № 6; 1996.— № 4; 1998.— № 5.

⁴⁸ См.: ВКС РФ.— 1995.— № 2—3.

⁴⁹ См.: Рос. газета.— 2002.— 19 ноября.

⁵⁰ См.: Рос. газета.— 1997.— 29 июля.

⁵¹ См.: СЗ РФ.— 1995.— № 37.— Ст. 3619.

⁵² См.: Рос. газета.— 1992.— 27 мая.

⁵³ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами законодательной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. // Рос. газета.— 1999.— 30 июня.

Зимина А. В.

ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД — ЮРИДИЧЕСКОЕ ПРАВО И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОЛГ ГРАЖДАН

Если построить структуру данной статьи по классической для России схеме ответов на вопросы: «Кто виноват? Что делать?», то нужно прибавить сюда уже также ставший классическим вопрос Василия Макаровича Шукшина: «Что с нами происходит?».

А происходит с нами следующее. Госкомстат России подготовил новый прогноз численности населения страны до 2016 г. (Смолякова Татьяна. Три сценария жизни и смерти // Российская газета.— 2002.— 1 марта). В результате к 2016 г. у нас может быть в лучшем случае 138 млн 748 тыс. человек, а в худшем — 128 млн 686 тыс. Прирост населения планируется в Чечне, Дагестане, Ингушетии, Туве. Самое же большое сокращение населения ожидается в Ивановской, Смоленской, Рязанской, Калужской, Новгородской областях, Москве, Санкт-Петербурге. Президент и Правительство сделали заявление о том, что демография — проблема № 1 для государства. Принята концепция демографической политики России на период до 2015 г.

Можно объяснять такую ситуацию общей тенденцией сокращения численности населения в развитых странах, но вряд ли такое объяснение полностью подходит для России.

По расчетам отделения экономики РАН и Института оценки государственной собственности, приведенным его президентом академиком Дмитрием Львовым, реальная величина национального богатства России достигает 320—380 трлн долларов, т. е. на каждого россиянина приходится примерно по 2,5 млн долларов. Примерно 5—7% от этой суммы составляет человеческий капитал — накопленные вложения в человека в процессе его деятельности. В этом аспекте интеллектуальный капитал России оценивается примерно в 400 млрд долларов. На физический капитал, т. е. накопленные материальные блага, приходится 7—10%. И наконец, примерно 83—88% — на долю природных ресурсов. В середине 90-х годов специалистами Всемирного банка (ВБ) и Программы развития ООН (ПРООН) был проведен анализ всех компонентов национального богатства в 192 странах мира. По этим данным сего-

дня на планете физический капитал составляет лишь 16% общего достояния, природные богатства — 20%, а накопленные вложения в человека — 64%, причем, например, в Германии, Японии, Швейцарии доля последнего достигает 80%. Занимая первое место по уровню национального богатства, мы в 2000 г. находились на 76 месте по производству валового продукта (ВВП) на душу населения.

Как говорит Жванецкий — возникает проблема: как просить, имея все.

Например, по оценке первого заместителя министра природных ресурсов РФ Юрия Кукуева («Российская газета» от 02.03.2002 г.) возможности лесного комплекса страны пока используются лишь на 3—5%, и опять речь идет о разворовывании лесного фонда. Вывод — доход от наших лесных ресурсов также в основном уходит за границу (Русский лес в 2002 г. // Российская газета.— 2002.— 2 марта). Такая же ситуация и с газом, нефтью, интеллектуальными ресурсами.

Совершенно очевидна неэффективность управления потенциально огромными материальными и нематериальными ресурсами страны. Отсутствие эффективного механизма контроля за властью позволяет ей сплошь и рядом злоупотреблять своими полномочиями.

Действия бюрократии в любой стране определяет универсальная формула — власть злоупотребляет властью ровно настолько, насколько ей позволяет это делать управляемое общество. Власть развращает, абсолютная власть — развращает абсолютно.

Не случайно и символично, что первые же две статьи Конституции закрепляют положение, что Россия есть демократическое правовое государство, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а также что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

На практике же наиболее опасным и злостным нарушителем прав и свобод граждан или их объединений является именно государство, а также муниципальные органы в лице своих представителей — государственных и муниципальных органов и должностных лиц, т. е. тех субъектов публичной власти, в чьи непосредственные обязанности входит защита прав и свобод человека и гражданина. Причем, несмотря на формальное разделение публичной власти на власть государственную и муниципальную, о реальной

Александр Викторович ЗИМИН,
доцент Московского университета МВД
России, к. ю. н.
(г. Москва)

41

Конституция,
государство и общество





полноценной муниципальной власти на данный момент говорить пока не приходится. Поэтому можно утверждать, что указанные нарушения допускаются именно государственной властью.

Явление это, на наш взгляд, вполне закономерное. Если вернуться к истокам возникновения самой идеи конституционализма, то мы увидим, что основной причиной, вызвавшей к жизни первые конституции, стала настоятельная необходимость ограничения государственного беспредела юридически оформленными нормами, признаваемыми и поддерживаемыми большинством политически активного населения и обладающими высшей юридической силой. Нельзя не согласиться с бывшим заместителем председателя Счетной палаты Юрием Болдыревым: «Демократия — это не выборность царей, это механизм ограничения власти... Власть по определению не может быть честной». В этой связи наивно ожидать, что государство будет добровольно выполнять свою обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Здесь нам необходимо уточнить, что мы в данном случае понимаем под государством, поскольку любимый прием представителей бюрократии при малейшей угрозе своим интересам — это отождествление своих интересов с государственным. Как известно, под термином «государство» может пониматься страна, организация публичной власти и бюрократический аппарат. По вполне понятным причинам, интересы как бюрократического аппарата в целом, так и особенно его отдельных представителей часто во многом не совпадают с публичными интересами и интересами конкретного гражданина. Расходятся они, как правило, в следующем.

Гражданин считает, что представитель власти должен использовать свои полномочия в его интересах, а представитель власти часто считает, что имеющиеся полномочия разумнее всего употребить для решения своих, большей частью материальных, проблем.

Как данная проблема будет решаться в конкретном обществе, зависит от эффективности контроля за деятельностью власти.

Гегель писал: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой — в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится для себя препятствие, и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу» (*Гегель Г. В. Ф. Философия права.* — М., 1990. — С. 290).

Сегодня мы можем с полной уверенностью утверждать, что «контроль снизу», то есть контроль общества за осуществлени-

ем власти, должен осуществляться не в «отдельных случаях», а везде, где это представляется возможным. Пока же в России на большей части ее территории ситуация мало изменилась со времен Некрасова: «Вот приедет барин, барин сам увидит, что плоха избушка, и велит дать тесу бабушке Нениле».

В СССР гарантией от злоупотреблений чиновников была жесткая иерархическая система их подчиненности и ответственности, то есть контроль сверху вниз. Такая система не гарантировала и не могла гарантировать от злоупотреблений властью чиновниками, но она грозила санкциями в случае нарушения иерархического принципа бюрократии «не по чину берешь».

Переход от жесткой сверхцентрализованной тоталитарной системы управления к более гибкой, но и более сложной демократической модели, особенно в федеративном государстве, предполагает частичное разрушение тотальной иерархии и организацию (как системообразующего элемента) контроля общества за властью. Такая организация включает в себя целый ряд условий, основными из которых являются наличие достаточно высокого уровня правовой культуры населения и создание самих организационных структур такого контроля. В первую очередь это, конечно, независимый и компетентный суд.

В России объективно необходимые реформы в середине 80-х и в 90-х годах проводились классическим для нас способом: «весь мир насилья мы разрушим, а затем...». Административный контроль был действительно во многом разрушен, а демократический не создан, поскольку в такие короткие по историческим меркам сроки это просто невозможно сделать в стране, где отсутствуют навыки демократического управления. При этом немало важным фактором являлось и отсутствие политической воли, направленной на скорейшее создание цельной эффективной системы контроля как сверху, так и снизу, поскольку это противоречило интересам и, соответственно, целям правящей элиты. Для иллюстрации этих целей можно привести лишь один факт — в 1990 г. под аплодисменты Верховный Совет России упразднил народный контроль России. Это и другие решения по уничтожению хоть сколько-нибудь независимого контроля открыли путь «к новым формам хозяйствования». В отсутствие контроля сверху и снизу оказалось возможным реализовать следующий принцип: работать по потребности — брать по способности.

Что касается России, то, учитывая уровень «зарплаты», например, сотрудника милиции, правильнее было бы ее называть социальным пособием. Немногим ситуация отличается и в отношении других государственных служащих. В реальной жизни стало возможным говорить о полуофициальном признании восстановления в России «петровского» института «кормле-

ния» в соответствии с провозглашенным в петровское время принципом в отношении государственных служащих — «сия сволочь сама себя прокормит».

Справедливости ради необходимо отметить, что в последние годы властью предпринимаются усилия по созданию некоторых предпосылок для изменения положения в лучшую сторону. В частности, существенно повышена зарплата судьям, увеличен их штат, на практике вводится институт мировых судей. Поскольку правосудие является ключевым звеном механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, то нельзя не признать, что это шаги в правильном направлении. Но необходимо также понимать, что эффект от этих правильных, но явно запоздалых шагов сможет проявиться далеко не сразу. Предпринимаются попытки снизить остроту проблемы и в других органах государственной власти. То есть, во власть начинают избираться чиновники, принимающие решения в интересах общества. Это говорит о повышении уровня политической и правовой зрелости самого общества.

Как известно, условно способы управления можно разделить на два типа: западный и восточный. Западный заключается в том, что определенная государственная должность, как правило, занимает при наличии необходимых знаний и способностей с соответствующим уровнем решаемых задач вознаграждением в виде заработной платы. По возможности такое замещение происходит выборным или конкурсным путем. При этом «западная демократия построена не на вере кристально чистым чиновникам, а на том, что за их спиной стоят заграничные, которые не позволят им предать или продаться» (Болдырев Ю. Железная дверь Юрия Болдырева // Московский комсомолец.— 2001.— № 66).

Восточный, наоборот, предполагает сначала вознаграждение вышестоящему чиновнику за назначение на определенную должность, а затем использование полученных государственных полномочий для решения своих материальных проблем, для чего получение заработной платы уже, в принципе, и не обязательно. Не случаен появившийся анекдот про сотрудника милиции, не приходившего за зарплатой, поскольку он считал, что получения удостоверения и пистолета вполне достаточно. Не нужна, в общем-то, зарплата и многим современным чиновникам в нашей стране, причем не только высокопоставленным.

Излишне говорить, что в России пока преобладает именно восточный тип управления. Способы управления также можно обозначить как кнут и пряник. «Пряник» вышестоящими чиновниками используется для «своих», а «кнут» — для «чужих».

В таких условиях государственный аппарат (читай: должностные лица или органы государственного аппарата) изначаль-

но поставлен в условия, когда интересы конкретного государственного чиновника с недостаточной зарплатой, как уже говорилось выше, не совпадают с интересами гражданина, чьи конституционные права и свободы он должен защищать или реализовывать. Логика его действий определяется необходимостью максимально затруднить реализацию какого-либо права гражданина или юридического лица с целью получения сопоставимого с потребностями «дохода», проще говоря, взятки. По самым последним данным, согласно проведенным опросам наших и иностранных бизнесменов, уровень коррупции в России со времен президента Ельцина почти не изменился. Предприниматели решают свои проблемы путем взяток примерно в 80% случаев. То есть, по-прежнему актуален принцип — что охраняешь, то и имеешь. Хотя опросы самих граждан показывают, что, по их мнению, уровень коррупции при новом президенте понизился чуть ли не в 4 раза. По всей видимости, это результат доверия в отношении к самому президенту лично. На сегодняшний день коррупция — не внешнее по отношению к обществу и государству зло, а основной стержень государственной системы. Данное утверждение подтверждается и уголовной политикой государства. Например, за хищение более 170 млн долларов из Алмазного фонда России осужден был только неизвестный Козленок, да и тот через 4 года досрочно вышел на свободу. Мы с успехом перенимаем некоторые сомнительные западные ценности.

Например, американская поговорка «если ты украл сто долларов — тебя посадят, если сто миллионов — сделают сенатором» находит вполне реальное воплощение в нашей суровой действительности. Поэтому, несмотря на достаточно частые амнистии, у нас постоянно находится в местах лишения свободы около миллиона граждан, причем совсем не за кражу миллионов.

По оценкам экспертов Государственной думы, до 2001 г. нелегально из России вывозилось до 15 млрд долларов в год (Озерова М. Как отстирать деньги // Московский комсомолец.— 2001.— 27 марта), то есть национальный капитал по-прежнему из России бежит, хотя темпы этого бегства несколько замедлились. По-прежнему инвестировать в экономику России в условиях отсутствия гарантий неприкосновенности собственности и коррупции иностранные инвесторы тоже не спешат. В коммунистическом Китае за коррупцию недемократично расстреливают, невзирая на лица. Так расстрелян был заместитель председателя парламента за взятку. На протяжении последних 10 лет Китай стабильно занимает самые первые позиции по росту валового национального продукта, а инвестиции в экономику в десятки, если не в сотню раз, превышают российский уровень. Жесткость (даже жесто-

43

Конституция,
государствои общество



кость) контроля сверху в данном случае, как нам кажется, вынужденно компенсирует недостаточно развитый контроль снизу. Можно предположить, что по мере развития демократических институтов, системы контроля снизу уровень опасности коррупции для общества и государства будет уменьшаться, соответственно будет происходить и смягчение мер наказания за нее. «Непринужденно следовать естественному ходу вещей — вот к чему стремится мудрый, и тем достигает великих возможностей», — утверждал Лао Цзы (книга «Дао дэ цзин» — «Книга о пути и добродетели» (6 век до н. э.)). Неоспоримые успехи в сфере экономики сегодняшнего Китая подтверждает эту истину.

Таким образом, можно сделать вывод, что вся существующая система государственных органов пока совсем не гарантирует надлежащей защиты прав и свобод гражданам России. Отсюда напрашивается также вывод о том, что указанные конституционные права и свободы в таком случае являются пустой декларацией.

Если с первым выводом, по нашему мнению, трудно не согласиться, то что касается второго утверждения, степень его истинности во многом зависит от уровня правовой культуры конкретного гражданина и существующих социальных условий, среди которых на первое место необходимо поставить отношение к моральным и нравственным ценностям в обществе в целом. Если у общества потеряны нравственные ориентиры, то никакие экономические и другие реформы не дадут ожидаемого результата. «Какую пользу может принести закон там, где нет нравственности?» — справедливо утверждал Гораций.

Таким образом, жизненно необходимая административная реформа должна опираться не только на волю президента, но и на развитие общественного самоуправления, а также на утверждение в обществе принципов нравственности и справедливости.

Как говорили уже наши предки, «не в силе бог, а в правде». Без понимания этой простой и даже банальной истины у России нет будущего.

Отвечая на вечный российский вопрос «что делать?», можно за помощью обратиться к российскому же народному фольклору. Например, критически с современных позиций конституционного права рассмотреть утверждение «дураку закон не писан». Большому количеству наших гражданам закон также не писан.

Так вот, если продолжить: дураку закон не писан, если писан — то не читан, если читан — то не понят, если понят — то не так, если так — то не исполнен. Вот здесь и заложен алгоритм необходимых действий граждан (не дураков) по защите своих конституционных прав и свобод.

Причем наиболее активных граждан ждет заслуженное поощрение в виде материальных благ и морального удовлетворения.

В самом общем виде большей части граждан России как минимум необходимо научиться следующему.

Первое — это законному лоббированию своих интересов в органах власти, то есть, иначе говоря, научиться использовать свои конституционные полномочия для избрания своего представителя в органах власти, даже если это приходится делать по принципу «из двух зол выбирают меньшее». Как известно, плохие политические деятели избираются гражданами, не желающими голосовать.

Второе — добиваться через своего представителя или партию принятия правовых норм, в которых именно они заинтересованы, особенно это касается норм, регулирующих механизм реализации конституционных прав и свобод.

Третье — знать свои конституционные права и свободы.

Четвертое — уметь защищать свои права и свободы, то есть знать все способы защиты и уметь применять их на практике.

Пятое — объединять свои усилия с усилиями других заинтересованных граждан.

Необходимо сказать, что процесс этот идет, и достаточно быстро по историческим меркам, но очень медленно по меркам обычной человеческой жизни в России. Наверное, поэтому говорится, что в России нужно жить долго.

Общество действительно достаточно быстро учится выбирать, хотя за учебу пришлось и приходится платить, причем очень дорогую цену. Нельзя не согласиться с утверждением — демократия дорого стоит, но она того стоит. Предыдущим Парламентом России приняты важнейшие законы. В стадии становления находится система контроля сверху и снизу. В конечном итоге можно сделать банальный, но не потерявший от этого своей актуальности вывод: формирование системы такого контроля в решающей степени зависит от нас — граждан России.

Лебедев А. В.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Возникновение понятия «права человека», т. е. осознание этой проблемы как научной, неразрывно связано с появлением и распространением идей естественного права. Еще в V—IV вв. до н. э. древнегреческие мыслители (Ликфрон, Антифон) утверждали, что все люди равны от рождения и имеют одинаковые права. Аристотель одним из основополагающих считал право на частную собственность, которое отражает природу самого человека и основано на его любви к самому себе. В период феодализма многие религиозно-правовые идеи облекались в религиозно-правовую оболочку. С развитием общественных отношений права человека постепенно превращались в реальную действительность, закреплялись в государственно-правовых и международно-правовых документах, выступали критерием демократичности той или иной системы правового и государственного устройства.

Одним из первых юридических документов, отражающих права человека в систематизированном виде, была Вирджинская декларация (1776 г.), положенная в основу Билля о правах Конституции США (1791 г.). Основополагающие права человека, закрепленные в этом политико-правовом документе, до сих пор не утратили своей актуальности. В настоящее время права человека получили широкое отражение в конституциях и законодательных актах большинства государств, являющихся членами Организации Объединенных Наций. Стремление нашей страны решительно и в полном объеме учитывать в законодательстве и соблюдать на практике права человека выражено в принятии Декларации прав человека и гражданина (1991 г.) и Конституции Российской Федерации (1993 г.).

Конституция Российской Федерации (ст. 2) рассматривает человека, его права и свободы в качестве высшей ценности. Тем самым она декларирует свое понимание взаимоотношений государства и личности, выдвигая на передний план атрибут конституционного государства его обязанности. Обеспечение прав и свобод личности является признаком развитого демократического государства, высшей

ценностью которого является человек. В Конституции Российской Федерации закреплены те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей мере социально значимы как для конкретного человека, так и в целом для общества, для государства. Но обеспечиваются ли эти права и свободы в действительности? Думаю, что в настоящее время их практическая реализация не обеспечивается в должной мере. Почему же прописные конституционные истины так и остаются на бумаге? В чем причины сложившейся ситуации?

Многое объясняется сложностями переходного периода в становлении рыночной экономики, скудностью финансовых ресурсов государства, политической нестабильностью, трудностями переустройства общества.

Одной из немаловажных причин является менталитет нашего народа, очень трудно отказаться от приоритета интересов государства по отношению к приоритетам интереса личности, что насаждалось в течение всех лет советской власти. Ведь если рассмотреть Конституции советского времени, то становится очевидно, что права человека всегда отодвигались на задний план, возвышая государство, партию или Советы.

В Конституции 1918 г., первой Конституции Советской России, полностью отрицалась общедемократическая концепция о народе как носителе и источнике суверенитета государства. Она утверждала власть за Советами, за рабочим населением страны, объединенным в городских и сельских Советах. В Конституции прямо закреплялось установление диктатуры пролетариата.

Конституция СССР 1936 г. предоставляла гражданам политические права и свободы (свобода слова, свобода печати и т. д.) только «в целях укрепления социалистического строя» (ст. 125). Это означало, что использование данных прав в иных целях, например в целях критики социалистического строя и его идеологии, запрещалось.

Однако наиболее откровенно идеология марксизма была объявлена официальной, государственной в Конституции СССР 1977 г. Уже в преамбуле этой Конституции устанавливалось, что в СССР сложилось «идейное единство советского общества», что советское общество — это общество высокой идейности, что советский народ

Алексей Валерианович ЛЕБЕДЕВ,
зав. лабораторией правовых исследований
юридического факультета ЧелГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)

45

Конституция,
государственное общество





руководствуется идеями научного коммунизма. Даже после исключения из Конституции 1977 г. статьи, предусматривающей руководящую и направляющую роль КПСС в обществе, в этой Конституции были сохранены статьи, гарантировавшие гражданам СССР свободу научного, технического и художественного творчества только «в соответствии с целями коммунистического строительства» (ст. 47), а политические права и свободы — «в целях укрепления и развития социалистического строя» (ст. 50). Эти положения Конституции свидетельствовали о том, что за гражданами признавалась возможность реализовать свои права и свободы только в рамках социалистической идеологии. Критика существующего строя объявлялась преступлением перед государством.

Классово-идеологический подход к правам человека приводил к подавлению личности, нарушению ее свободы, означал принудительное навязывание человеку социалистических ценностей, не признавал элементарного права человека на свободу мысли. На практике это вылилось в физическое уничтожение огромного числа граждан, объявленных «врагами народа».

Таким образом, сложившийся за долгие годы менталитет народа, боязнь воспользоваться принадлежащими правами, незнание своих прав заметно тормозит развитие демократического государства. Но ведь без поддержки со стороны граждан демократическое государство не способно нормально функционировать. Права человека составляют основу такого государства, но сами граждане должны проявить терпимость к другому образу жизни, уважение к правам других граждан, подчиняться власти закона, поддерживать демократические институты.

Вместе с тем в последнее время можно наблюдать другую крайность: провозглашается безусловный приоритет интересов личности даже в ущерб интересам общества. Это способно привести к разрушению целостности общества, к конфликтам внутри него. Здесь важно соблюдать определенную меру, стремясь к компромиссу между интересами и потребностями личности и общества.

В обеспечении прав человека немаловажным является вопрос: готовность российского государства, его органов к защите прав человека. Самые продуманные меры будут бессильны, если государство не способно спросить со своих органов и должностных лиц за невыполнение и ненадлежащее выполнение ими обязанностей по охране прав личности. Бессилие государства делает нереальными многие законы и девальвирует Конституцию, превращает ее в банальный декларативный акт. Анализируя современную обстановку в стране, можно уверенно сказать, что наше государство в нынешнем его состоянии не способно придать проблеме прав

человека надлежащее значение и обеспечить заботу о человеке как высшей ценности.

В обеспечении гарантий прав и свобод человека и гражданина важную и своеобразную роль призваны играть неправительственные правозащитные организации. Эти организации выступают естественной самозащитой населения от произвола властей. В США, например, существуют тысячи неправительственных организаций, активно отстаивающих права человека. Среди них Американский союз гражданских свобод, где работают 400 адвокатов, защищающих в судах интересы пострадавших от нарушений гражданских прав; Лига защиты детей, Общество правовой защиты, Центр содействия общественным переменам и др. Все они зарегистрированы и действуют за счет благотворительных пожертвований.

История российских неправительственных организаций исчисляется с образования в 1974 г. в Москве Инициативной группы по правам человека. Однако вплоть до перестроечных процессов она была практически вне закона. В настоящее время идет бурный процесс образования такого рода организаций: Комитет солдатских матерей, Общество защиты прав беженцев, «Мемориал» и др. В 1992 г. ведущие организации объединились в центр по правам человека. В России в настоящее время зарегистрировано 58 тыс. общественных организаций, большое их число действует в субъектах РФ.

Правозащитные органы должны создать определенный механизм гарантий прав человека. В этих целях важно создание в субъектах РФ комиссии по правам человека, а также соблюдение этих прав в зарождающемся региональном законодательстве.

Все правозащитные организации являются неполитическими, но их деятельность имеет политические последствия, так как оказывает прямое воздействие на властные структуры. Все они способны оказывать серьезное влияние на государственную власть и контролировать ее действия. Но данным организациям приходится сталкиваться с нежеланием государственной власти считаться с мнением неправительственных правозащитных организаций. Думаю, что деятельность данных организаций играет не последнюю роль в развитии демократического государства, и их существование не должно пресекаться, быть нежелательным, а наоборот, должно поощряться. Правозащитные организации должны в разнообразных формах сотрудничать с государственной властью. Это открывает возможности для контроля за ней и одновременно для решения тех вопросов, которые ставят перед собой правозащитные организации. Таким образом, общественные объединения смогут заявить о себе как о мощной силе, с которой невозможно не считаться.

В настоящее время, очевидно что эффективно и юридически грамотно бороться за соблюдение прав человека невозможно без специалистов в области права. Уже в средней школе следует говорить о правах ребенка, а в старших классах — о правах человека. Во всех вузах, где преподаются основы государства и права, необходимо расширить тематику о правах человека. Юридические вузы и факультеты должны предусмотреть выпуск таких специалистов, как адвокат-правозащитник. В этих целях важно организовать посещение студентами практики в центрах правозащитного движения, чтобы поближе познакомиться со спецификой этой работы. Лишь подготовка нового поколения юристов, для которых служение человеку станет главным принципом жизни, способно переломить в стране ситуацию с соблюдением прав человека.

Важную роль в защите и обеспечении прав человека играют правоохранительные органы. Одним из сильных средств защиты прав человека является судебная власть.

Суд не является органом по борьбе с преступностью, как считалось совсем недавно. Его назначение иное. Как орган судебной власти, он призван обеспечивать защиту прав и свобод личности, способствовать утверждению законности в стране. Проводимая ныне в Российской Федерации судебная реформа направлена на утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной, влиятельной ветви, независимой в своей деятельности от политических симпатий и предубеждений. Суды получили некоторые властные функции, относившиеся ранее к полномочиям прокуратуры и других правоохранительных органов. Решения и действия государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

В 1994 г. Московский городской суд принял беспрецедентное в истории российского судопроизводства решение, признав незаконным Указ Президента РФ об освобождении от должности главы Липецкой области и взыскал с администрации Президента зарплату главы областной администрации за время вынужденного прогула. Аналогичное решение было принято в отношении мэра Владивостока. Такие решения безусловно повышают престиж суда, он все более воспринимается не как карательный орган, а как орган правосудия. Но далеко не всегда реализуется установленная Конституцией гарантия независимости суда, а отдельные должностные лица и даже депутаты пытаются оказать воздействие на судей при рассмотрении ими конкретных дел. Существует также проблема допустимого законодательного ограничения основных прав и свобод граждан, решение которой встречалось в практике Конституционного Суда РФ.

Согласно ст. 55 (ч. 2) Конституция РФ не допускает издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Условия допустимого законодательного ограничения определены следующим образом: 1) права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом; 2) лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Эти условия не могут трактоваться расширительно. Таким образом, ограничения прав и свобод граждан возможны только для защиты равнозначных правовых ценностей и не должны умалять существенное содержание прав и свобод.

Неправомерное законодательное ограничение конституционных прав и свобод чаще всего проявляется в форме ограничения круга лиц, которые могут использовать то или иное право, либо в форме установления особых правовых условий для реализации возможности самого осуществления права. Обе формы тесно связаны. Подобные вопросы не раз рассматривались Конституционным Судом по жалобам граждан.

В современном российском законодательстве еще только формируется новая концепция прав человека. Нередко высказывается мнение, что Россия применяет многие западные модели становления демократического, правового государства. Доктор права США Э. Миллер отметил, что «западная концепция прав и свобод индивида не может быть перенесена на российскую почву. Набор прав человека зависит от того, к какой системе ценностей принадлежит общество. То, что приемлемо для одного общества, может оказаться совершенно неприемлемым для другого» (Государство и право.— 1997.— № 10). Однако есть универсальные ценности. Это, прежде всего, право на жизнь.

Право на жизнь — это естественное право человека, защита которого охватывает широкий комплекс активных действий всех государственных и общественных структур, каждого отдельного человека по созданию и поддержанию условий жизни. Однако до настоящего времени государство сохраняло за собой право при определенных условиях принудительно лишить человека жизни, подвергнув его смертной казни, хотя такое право противоречило международным обязательствам России. В силу чрезвычайности такой меры условия применения смертной казни оговариваются непосредственно в Конституции. В соответствии с ч. 2 ст. 20 смертная казнь сохраняется временно. Впредь до ее отмены она может устанавливаться федеральным законом лишь в качестве исключительной меры, только к единичным составам преступления.

Экономическая нестабильность, слабая рыночная экономика во многом препят-



ствуют государству в обеспечении социально-экономических прав и свобод. Российская экономика находится только в самом начале пути становления и развития. Задачи проводимой экономической реформы в стране состоят в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства и, опираясь на них, найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Однако обе эти задачи решаются медленно и во многих решениях неудовлетворительно.

В результате не снижается острота проблемы бедности, которая все больше перерастает в проблему нищеты. Число лиц, оказавшихся за чертой бедности, неуклонно растет. В стране последовательно усиливается расслоение населения по доходам и материальному обеспечению. Оно носит к тому же стихийный характер, поскольку воздействие на него со стороны государства малозаметно. Структурная перестройка, конверсия оборонных производств, банкротства обостряют и без того сложную ситуацию с занятостью населения.

Из-за почти полного отсутствия ориентации экономической реформы сложилась ситуация, когда цены товаров близки к мировым, а цена труда намного ниже мирового уровня. Становится массовой практика несвоевременной выплаты заработной платы и пенсий, что грубо нарушает неотъемлемые права граждан. Постоянно снижается эффективность социального обеспечения населения. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь в настоящее время не может реализовать себя в силу отставания развития и финансирования всей социальной сферы. Медицинские учреждения не в состоянии оказывать должную помощь больным из-за отсутствия во многих случаях необходимого оборудования, лекарств и других средств. Высокие цены на лекарства ограничивают возможности многих больных ими пользоваться.

Следовательно, можно сделать вывод, что основной причиной сложившейся ситуации является экономическая функция государства, ибо без оздоровления экономики все пути к прогрессу, правовому и социальному государству будут заблокированы.

Чтобы изменить столь сложную ситуацию, государству целесообразно определить наиболее важные задачи. Так как РФ является правовым государством, ее первоочередной задачей является обеспечение конституционных прав и свобод граждан; необходимо, чтобы они стали реальными, т. е. всесторонне гарантированными и защищенными. Пока же страну будет захлестывать волна преступности, честь гражданина, неприкосновенность его личности, жилища и другие права не будут реализованы в действительности. Также немаловажными задачами государства на ближайшую перспективу является необходимость остановить падение уровня жизни населения, усилить мотивацию трудовой и предпринимательской деятельности экономически активных граждан, осуществлять поддержку наименее защищенных социальных слоев, более равномерно и справедливо распределять бремя экономического кризиса между различными группами населения, активно развивать социальное законодательство, создать социальный кодекс Российской Федерации.

Сильное, активно функционирующее государство — важнейшее условие выхода из политического и экономического кризиса и продолжения преобразований. Без него не утвердятся социально ориентированный рынок, не могут быть надежно защищены все формы собственности, не реализуют свои ценности демократия и самоуправление, не возродятся российская наука, культура, справедливость и нравственность. Только такое государство способно вести успешную борьбу с преступностью, обеспечить стабильность в государстве.



Киреев В. В.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ПРИНЦИП КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Принципиально важным вопросом проведения конституционной реформы в России является совершенствование федеративной формы ее государственного устройства. Несмотря на то, что наше государство является далеко не единственной в мире федерацией, решение этой проблемы в российских условиях приобретает особую значимость. Актуальность развития федеративных отношений обусловлена несовершенством модели российского федерализма, причем принятие Конституции РФ 1993 г. не сделало государственное устройство России более совершенным. Становление России как федеративного государства на новой основе происходит весьма сложно и противоречиво. В этих условиях прежде всего речь идет о создании единого правового механизма, который мог бы реально обеспечить права и ответственность Федерации и ее субъектов¹. Выделение субъектов РФ и определение их границ происходило с учетом таких различных критериев, как национальность, а также экономическая и территориальная целесообразность. Поэтому Россия является асимметричной федерацией. В государственном устройстве России традиционно проблемным является национально-государственный аспект.

Д. Л. Златопольский отмечает, что все формы национальной государственности народов России появились в результате свободно выраженной воли нации или народности, их творчества в государственном строительстве, и потому в каждой из этих форм воплощен в жизнь их суверенитет. Во всех формах национальной государственности народов России со времени их образования созданы необходимые условия для развития национального языка, национальной культуры, для дальнейшего совершенствования национальной государственности, а следовательно, и для дружбы всех народов, составляющих Российскую Федерацию. Исторический опыт строительства национальной государственности в России, таким образом, свидетельствует о том, что Российская Федерация стала государственным средством разрешения национального вопро-

са². Иная позиция выражена М. Афанасьевым. По мнению этого автора, федерализм как способ решения национального вопроса является мифом. В качестве главных негативных последствий абсолютизации этнонациональных форм государственного устройства он выделяет возможность рассматривать Российскую Федерацию не как изначально единое государство, и как договорное — возможное, но не обязательное — объединение суверенных государств; противоречия между национальными республиками и «русскими» краями и областями, противостояние «регионов» и «государств»; рост межэтнической напряженности в национальных республиках; узаконение статусных претензий всех бывших автономий³. Обоснованность такой позиции вызывает серьезные сомнения. Признавая наличие негативных процессов в асимметричной федерации, трудно согласиться с выводом, что в России федерализм не является решением национального вопроса. И речь в данном случае идет не о произвольной «абсолютизации этнонациональных форм государственного устройства», а об особенностях исторических процессов, в результате которых Россия и сформировалась как федеративное государство. Не исключено, что негативные процессы, которые отмечает автор, в условиях унитарного государства, обладающего многонациональным составом, имели бы гораздо большую разрушительную силу, грозящую государству распадом. Совершенствование федерализма предполагает не борьбу с «мифом», а совершенствование федеративной и территориальной структуры государства с учетом исторических особенностей ее формирования, а также современных экономических, политических, правовых и духовных предпосылок.

Вопросы взаимоотношений национально-государственных и территориально-государственных субъектов РФ с федеральным центром являются традиционно проблемными для России. Вместе с тем следует признать, что Конституция 1993 г. закрепила отнюдь не идеальную модель таких взаимоотношений. После принятия Конституции выявились такие негативные тенденции, как противоречия между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ⁴. Факторы, отрицательно влияющие на взаимодействие федерального центра и регионов, в значительной степени обусловлены недостатками федеративного устройства России.

Валерий Витальевич КИРЕЕВ,
зав. кафедрой правового обеспечения
хозяйственной деятельности ЮУрГУ,
к. ю. н., доцент
(г. Челябинск)

49

Конституция,
государствои общество





В исторической ретроспективе имели место попытки решения вопроса о федеративном устройстве нашего государства. Показателен проект федерализации России, подготовленный в 1908 г. К. С. Кржижановским, который широко использовал проект Н. Н. Новосильцева 1818 г. Кржижановский предложил разделить страну на 11 областей (провинций), чтобы преодолеть чрезмерную бюрократическую централизацию. Предполагалось образовать следующие самоуправляющиеся регионы: Финляндия, Прибалтийский край, Северо-Западный край (Белоруссия, Литва), Царство Польское, Правобережная и Левобережная Украина, Центральный (Московский промышленный) район, Верхнее и Нижнее Поволжье, Северная часть Европейской России (два региона), Степной край (Северная часть нынешнего Казахстана), Западная Сибирь. Остальные части империи, казачьи области, Туркестан, Восточная Сибирь, Крым, Кавказ оставались вне этого размежевания и должны были получить статус наместничеств и протекторатов (Бухара, Хива). По существу это была своего рода стратегия государственного строительства на близкую и отдаленную перспективу, вроде костюма на вырост, регионы образуются с учетом исторически сложившегося своеобразия, прежде всего в области экономики, культуры, но с учетом и этнического фактора⁵. Уже в этом проекте были выражены идеи федерализма, при этом этнический фактор имел хотя и не решающее, но существенное значение. Исторические особенности распада Российской империи и решения национально-государственного вопроса в постреволюционный период, попытки формирования «единой исторической общности — советского народа» во времена СССР, разрушение СССР и специфика реформирования России обусловили существование не только асимметричной федерации, но и двух тенденций в ее современном развитии: 1) суверенизации; 2) централизации субъектов Федерации.

В начале 90-х слово «суверенитет» стало ключевым, знаковым понятием на постсоветском, в том числе российском, политическом пространстве. Потребовалось время, чтобы понять: спор о суверенитете — это не гражданский спор, его предметом является раздел власти между верховниками, но отнюдь не демократический порядок властвования. Точный русский перевод понятия «суверенитет» — самодержавие. Власть, озабоченная суверенитетом, есть власть самодостаточная⁶.

Стремление к независимости от федерального центра нашло выражение и в правотворческой сфере, в том числе и в процессе разработки и принятия конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Несмотря на конституционный принцип федерализма, согласно которому Конституция РФ и федеральные

законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, практически все субъекты Федерации в своих конституирующих актах (конституциях и уставах) продекларировали верховенство этих актов на своей территории. Допуск же федеральных законов и нормативных правовых актов в правовое пространство субъекта Федерации обуславливается рядом оговорок⁷. Сегодня тенденция к суверенизации заметно снизилась, что связано не только с политическими усилиями федерального центра, но и с общим подъемом экономики страны. Более того, достаточно отчетливо проявляется тенденция централизации. Эта тенденция нашла выражение в образовании семи федеральных округов, охватывающих всю территорию Российской Федерации, в том числе и национальные республики;⁸ принятия Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»;⁹ объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа,¹⁰ а также в наименованиях ряда субъектов Российской Федерации¹¹. Следует отметить, что федеральным законодателем приняты некоторые значимые и нашедшие законодательное оформление решения. Так, вследствие принятия ФЗ от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»¹² была усовершенствована система обеспечения верховенства Конституции РФ и федерального законодательства. С позиций укрепления государственности такая тенденция является стабилизирующей и в значительной степени направлена на устранение нарушений, допущенных в период неправовой суверенизации. Принятие стабилизирующих политико-правовых решений является безусловно позитивным процессом и означает укрепление власти федерального центра. В этом контексте стабилизирующий характер имеет и воплощение идеи об изменении порядка выборов глав субъектов Российской Федерации.

Однако такими мерами совершенствование федерализма отнюдь не исчерпывается. Хотя в правовых исследованиях признается актуальность совершенствования федерализма, воззрения на содержание и способы осуществления этого процесса являются различными.

Новаторское начало наиболее системно выражено в позиции И. В. Орлова. Он приходит к выводу, что необходимость реформы федеративного устройства Российской Федерации существует, и предлагает рассмотреть следующие аспекты:

— количество субъектов Федерации должно быть сокращено до 40–50 за счет увеличения территории;

— критерии формирования субъекта (демографический, экономический, территориальный либо несколько одновременно критериев или какой-либо иной). Также предлагается рассмотреть вопрос о необходимости принятия Федерального закона РФ «О конституционно-правовом статусе субъекта Российской Федерации», отразив в нем определение понятия «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации», критерии формирования субъекта Федерации, взаимоотношения субъекта Федерации с Федерацией, предметы ведения (права) субъекта Федерации, обязанности и ответственность субъекта Федерации как перед Федерацией, так и перед населением субъекта, бюджетные взаимоотношения. Автор предлагает закрепить равнозначность (тождественность) как по форме (критерии формирования субъекта), так и по содержанию (объем полномочий), рассмотреть вертикальную составляющую субъекта Федерации (например, округ — область — район, либо иное), а также исключить возможность образования национально-территориального субъекта как в наименовании, так и в содержании, законодательно закрепив, что развитие и самоидентификация национальностей и конфессий возможны исключительно в форме национально-культурного образования¹³. Признавая, что предлагаемые автором меры могут усовершенствовать федеративные отношения в нашем государстве, приходится констатировать, что предложение о значительном сокращении субъектов РФ и придании им равноправия сегодня невыполнимо. Волевым решением этого вопроса со стороны федерального центра невозможно, так как это неизбежно повлечет ограничение существующих ныне прав национальных республик и соответствующие центробежные процессы в них, подрывающие территориальную целостность государства. Думается, что сегодня отсутствуют реальные политико-правовые предпосылки для реализации предлагаемых автором решений. По этой же причине невозможно принять и соответствующий закон, так как закрепление в нем предлагаемого «конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации» способно разрушить даже существующий несовершенный механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов; иными словами, вместо того, чтобы устранять существующие противоречия, можно только обострить их.

В условиях демократии непротиворечивая федерация может быть построена только с учетом интересов двух составляющих: 1) народов России, в основном представленных республиками и отчасти национальными автономиями; 2) территориальных (в основном этнически русских) образований. Такова природа современной России, которой должна соответствовать Конституция¹⁴. Учет таких интересов

является необходимым для проведения конституционной реформы. Ограничение этого сложного вопроса дилеммами «национальное или территориальное», «федеральное или региональное» означает смену приоритетов в государственном устройстве Российской Федерации. На такой шаг федеральный центр сегодня пойти не может, да и не вправе это сделать. Изложенное в полной мере относится и к решению вопроса о равноправии субъектов РФ. Закрепленное в ст. 5 Конституции РФ равноправие народов только опосредованно затрагивает сферу федеративных отношений. Следует согласиться с выводом Б. Н. Топорнина, указывающего, что равноправие народов не влечет за собой фактического равноправия субъектов Федерации, так как это разные категории и конституционный статус субъектов Федерации может быть неодинаковым постольку, поскольку они имеют разные параметры своего развития¹⁵. Действительно, субъекты Российской Федерации различаются как по национальному составу, так и по природно-климатическим условиям, уровням развития промышленности, наличию полезных ископаемых, геополитическому расположению и другим признакам. Учет такого количества критериев делает весьма затруднительным выработку единого внутренне непротиворечивого подхода к достижению политического равноправия фактически неравноправных субъектов. Поэтому концепцию достижения такого равноправия нельзя признать сформированной ни в практической государственно-властной, ни в доктринальной сфере. Еще в 1994 г. Д. Л. Златопольский была представлена концепция, основанная на компромиссе. Он отмечал, что политический компромисс при решении проблемы равноправия субъектов Федерации должен заключаться в следующем: республики, сохраняя свою национальную государственность, должны отказаться от идеи о ее государственном суверенитете — в этом их политическая уступка. Области и края, достигнув равноправия с национальными государствами, отказываются от их преобразования в государства, — и в этом их встречная политическая уступка. Такого рода политический компромисс, само собой разумеется, возможен только на основе добровольного согласия каждой из сторон, и, следовательно, в результате свободно выраженной свободной воли участников данной акции. Все эти меры, взятые в их совокупности, приведут к укреплению государственного единства Российской Федерации¹⁶. Укрепление государственного единства посредством предложенных мер возможно, однако вновь приходится признать, что политико-правовые предпосылки для реализации таких мер пока не сформировались. Едва ли сегодня национальные республики добровольно выразят согласие на ограничение их прав. Отказ областей и краев от





преобразования их в государства будет означать отказ от того, чего у них и так нет. Более того, реальной угрозы преобразования областей и краев в государства сегодня в России не существует. Вместе с тем имеющиеся проблемы не являются основанием для отказа от конституционных преобразований в этой значимой сфере. В формах государственно-территориального устройства отмечаются поиски новых приоритетов: попытки соединить положительные стороны унитарного государства и государства федеративного, одновременно избегая их недостатков (например, излишняя централизация в унитарном, ее недостаток в федерациях). В связи с этим появилась новая форма, которую назвали региональным государством. Пока что таких стран мало (Италия, Испания, ЮАР и др.)¹⁷. Недостатки централизации Российской Федерации могут быть уменьшены посредством реформирования конституционных положений, определяющих предметы ведения РФ и ее субъектов. Говоря о форме разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, необходимо иметь в виду, что преобладающим является установление такого разграничения на уровне федеральной Конституции, как это имеет место в большинстве федеративных государств. Конкретные же способы разграничения могут различаться¹⁸. Трудно отрицать саму необходимость передачи части полномочий от федерального центра регионам. Делегирование полномочий субъектам Федерации необходимо для учета их местных условий или нейтрализации амбиций определенных национальных лидеров. Но фундаментальные принципы государственного устройства России не могут нарушаться в ходе достижения тех или иных компромиссов, и степень децентрализации не может служить основанием для классификации различных форм федеративного государства. Любое федеративное государство базируется на его конституционной целостности. Даже в том случае, когда федеративное государство возникает на основе договоров, оно функционирует на основе общих закономерностей развития целого, которые закрепляются в совместно принятой федеральной конституции¹⁹. В связи с этим к разграничению компетенции между РФ и ее субъектами следует подходить с позиций совершенствования конституционной целостности и обеспечения разумной централизации государственной власти. Для совершенствования федеративного устройства нашего государства не следует абсолютизировать опасность унитаризма ее развития. На наш взгляд, существующая модель не нуждается в децентрализации компетенции. Вместе с тем в литературе высказаны и иные позиции. В частности, И. А. Умнова указывает, что, признавая неизбежность централизации правового регулирования, нельзя в то же

время не отметить, что этот процесс не должен переходить в унитаризм. Распределение прав между Федерацией и ее субъектами должно осуществляться на основе федеративного характера связей. Сотрудничество и совместное осуществление государственной власти на принципах федерализма — залог успеха российской государственности. Расширение элементов нецентрализации, кооперации и самоуправления должно получить развитие в качестве другой общей тенденции по мере совершенствования самой модели федерализма и механизмов ее обеспечения. Поэтому сегодня следует прежде всего стремиться к устранению ничем не оправданных различий в конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации, к установлению общих правил взаимодействия Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения (особенно в экономической сфере), к отказу от замены федеральных законов двухсторонними договорами между органами государственной власти Федерации и ее субъектов²⁰. Представляется, что расширение элементов нецентрализации, кооперации и самоуправления не столь актуально для России, как минимизация слабости государства в связи с такими особенностями его федеративного устройства, как асимметричность, наличие проблем взаимодействия между федеральными органами государства и органами республик в ее составе. Эффективное решение задач экономического, административного, жилищно-коммунального реформирования, проведение реформ социального обеспечения, образования, укрепление обороноспособности государства возможно только при условии минимизации недостатков федеративного устройства и централизации власти, что и соответствует основным направлениям развития нашего общества на долгосрочную перспективу. В конституционно-правовых исследованиях признается необходимость усиления роли федерального центра в контроле за состоянием единого правового пространства Российской Федерации. С этой целью предлагается использовать известный в мировой практике государственного строительства институт федерального вмешательства, в том числе: приостановление действие противоречащих федеральной Конституции законов и иных правовых актов субъектов Федерации, временное отстранение от должности главы исполнительной власти субъекта Федерации или досрочное прекращение полномочий законодательного органа субъекта Федерации с одновременным обращением в Конституционный Суд с запросом об установлении фактов несоответствия Конституции актов субъектов Федерации. В конституционно-правовых исследованиях представлен также и вывод Н. М. Добрынина о существовании фантомного федерализма и асимметрич-

ной Федерации, которые во многом связаны с отсутствием должного механизма «создания и разрешения споров», отсутствием реального наполнения юридической ответственности. Актуальность такого вывода и необходимость осуществления предлагаемых автором мер также на вызывают сомнений²¹.

Подобные новации потребуют, конечно, внесения поправок в Конституцию, и этот процесс вряд ли будет реализован в ближайшее время, но без обновления нашего Основного Закона сложно обеспечить стабильность и нерушимость федеративного устройства России на перспективу²². Обеспечение единого правового пространства России тесно связано с правовыми аспектами определения объема компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Существующую же конституционную модель разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71—73 Конституции РФ) трудно признать совершенной. Причем ее недостатки связаны прежде всего с использованием различных критериев в определении предметов ведения. В одном случае — это определение сферы нормотворчества (например: регулирование, принятие законодательства, установление правовых основ и т. д.), в другом — определение иных государственно-властных направлений деятельности (например: федеральная собственность, природопользование, координация вопросов здравоохранения, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и т. д.) Вместе с тем следует признать, что основные проблемы разграничения предметов ведения лежат в плоскости правотворчества. А. В. Безруков обоснованно отмечает, что разделение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами — одна

из самых сложных ключевых проблем российского федерализма. Особо проблематична в данном аспекте сфера законодательной компетенции, во-первых, потому, что структурно законодательная власть состоит из федеральных и региональных законодательных органов, не входящих в единую систему, в отличие от исполнительной власти; во-вторых, потому, что продукт деятельности законодательной власти (законы) лежит в основании правовой системы страны²³.

Думается, что в положениях действующей Конституции, посвященных разграничению предметов ведения в части нормотворчества, далеко не реализован потенциал совершенствования федеративного устройства. В частности, необходимо обеспечить реформирование положений, обеспечивающих регулирование наиболее важных общественных отношений. Следует обеспечить действительный приоритет федерального гражданского законодательства, устранив возможность фактического принятия субъектами РФ актов, содержащих нормы гражданского права, посредством конкретизации сферы совместного ведения, касающейся вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничения государственной собственности, а также сформировать механизм оперативной отмены принятых органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. Таким образом, принципиальными направлениями конституционного реформирования федеративного устройства являются укрепление единства и централизация исполнительной власти, а также усиление централизации федеральных правотворческих полномочий в форме конкретизированных положений Конституции, устанавливающих предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов.

¹ Степашин С. В. Российский федерализм и пути формирования единого правового пространства // Журнал рос. права.— 1998.— № 3.— С. 4—5.

² Златопольский Д. Л. Российская Федерация и решение национального вопроса // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право.— 1998.— № 6.— С. 4—5.

³ Афанасьев М. Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго Президента. Промежуточные итоги // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 2002.— № 1.— С. 91.

⁴ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ.— 2000.— № 50.— Ст. 4943; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об





органах исполнительной власти в Республике Коми» // *Собрание законодательства РФ.*— 1998.— Ст. 532; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области» // *Собрание законодательства РФ.*— 1997.— № 51.— Ст. 5877; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области» // *Собрание законодательства РФ.*— 1996.— № 7.— Ст. 700; Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // *Собрание законодательства РФ.*— 1996.— № 4.— Ст. 409.

⁵ *Смирнов А. Ф.* Николай II как правитель и законодатель // *Журнал рос. права.*— 1997.— № 1.— С. 188—189.

⁶ *Афанасьев М.* Указ. раб.— С. 91.

⁷ *Ермошин Г.* Конституционный принцип федерализма и проблемы его реализации при создании единого правового пространства России // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.*— 1999.— № 2.— С. 32.

⁸ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // *Собрание законодательства РФ.*— 2000.— № 20.— Ст. 2112.

⁹ *Собрание законодательства РФ.*— 2001.— № 52 (ч. I).— Ст. 4916.

¹⁰ См.: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермьского автономного округа» // *Собрание законодательства РФ.*— 2004.— № 13.— Ст. 1110.

¹¹ См.: Указ Президента РФ от 9 июня 2001 г. «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в ст. 65 Конституции Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ.*— 2001.— № 24.— Ст. 2421; Указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в ст. 65 Конституции Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ.*— 1996.— № 7.— Ст. 676; Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в ст. 65 Конституции Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ.*— 1996.— № 3.— Ст. 152.

¹² *Собрание законодательства РФ.*— 2003.— № 27 (ч. II).— Ст. 2709.

¹³ *Орлов И. В.* Федеративное устройство России, необходимость изменения // *Конституционное и муниципальное право.*— 2002.— № 3.— С.9.

¹⁴ См.: К пятилетию Конституции России и Конституции Башкортостана: Материалы научно-практической конференции // *Государство и право.*— 1999.— № 8.— С. 106.

¹⁵ Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общей ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова.— М., 1994.— С. 36.

¹⁶ *Златопольский Д. Л.* Государственное единство Российской Федерации: некоторые аспекты проблемы // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право.*— 1994.— № 4.— С.12—13.

¹⁷ *Чиркин В. Е.* Современная модель конституции: прежние и новые приоритеты // *Правоведение.*— 2003.— № 2.— С. 55.

¹⁸ *Некрасов С. И.* Российский федерализм и некоторые проблемы разделения властных полномочий по вертикали // *Журнал рос. права.*— 1999.— № 10.— С. 66.

¹⁹ *Вишняков В. Г.* Конституционное регулирование федеративных отношений // *Государство и право.*— 1998.— № 12.— С. 28.

²⁰ *Умнова И. А.* Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // *Государство и право.*— 1999.— № 11.— С. 11.

²¹ *Добрынин Н. М.* Новый российский федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации.— Новосибирск: Сибирская издат. фирма «Наука» РАН.— 2003.— С. 468.

²² *Усс А. В.* Российский федерализм: приоритеты развития // *Журнал рос. права.*— 1999.— № 9.— С. 18.

²³ *Безруков А. В.* Конституционная модель разделения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // *Рос. юрид. журнал.*— 2001.— № 3.— С. 12.

Стариков И. В.

ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНСТИТУЦИИ ГЕРМАНСКОЙ ИМПЕРИИ 1871 г.

Процесс формирования федеративных отношений в Российской Федерации идет противоречиво и непоследовательно. Одни российские политики критикуют практику заключения договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами: по их мнению, такой подход к строительству федеративных отношений подрывает вертикальную систему власти РФ и таит в себе опасность государственной раздробленности. Другие считают, что практика заключения договоров отвечает современным реалиям России¹.

Осуществляемый российской научной и политической элитой творческий поиск эффективной модели федерализма предполагает изучение опыта зарубежных стран с федеративным устройством, в частности Германии. За исключением 12 лет унитарно-централистского однопартийного тоталитарного государства нацистов (1933—1945 гг.) она тысячу лет была федералистским образованием. О германском опыте часто упоминают федеральные и региональные политики современной России². Вместе с тем исторический процесс образования и развития Германии как федеративного государства прошел ряд этапов, одним из которых было объединение страны в 1871 г.

Как известно, империя Гогенцоллернов возникла в результате трех войн. В 1864 г. прусско-австрийские войска в войне против Дании смогли отторгнуть территории Шлезвига и Гольштейна. По предложению Австрии и Баварии бундестаг, Федеральное собрание Германского союза, в 1866 г. принял решение о мобилизации части союзных войск против Пруссии, не желавшей отдавать Гольштейн Австрии. Пруссия объявила решение бундестага нарушением Австрией Гаштейнской конвенции 1865 г. о совместном австро-прусском правлении в Шлезвиге и Гольштейне, а затем вышла из состава Германского союза.

Соперничество Берлина и Вены закончилась решительной победой Пруссии. Прусская армия 3 июля 1866 г. нанесла австрийцам жестокое поражение. Австрия вынуждена была признать упразднение Германского союза, дать согласие на формирование объединенного германского государства без австрийского участия, отказывалась от каких-либо притязаний на гегемонию среди германских государств.

Игорь Владимирович СТАРИКОВ,
старший преподаватель юридического факультета ЧелГУ, к. и. н.
(г. Челябинск)

Так в пользу Пруссии был решен исторический спор о пути объединения Германии.

Важным шагом на пути малогерманского объединения был созданный в августе 1866 г. Северогерманский союз, явивший пример федеративного объединения. Вошедшие в его состав 22 государства, расположенные к северу от реки Майн, издали законы, на основе которых был избран рейхстаг. Он разработал проект конституции для Северогерманского союза, которая вступила в силу 1 января 1867 г. По конституции вся полнота власти находилась в руках наследного президента Союза — прусского короля. Его, как правило, поддерживал бундесрат (союзный совет), состоявший из представителей отдельных государств Союза, причем из 43 голосов 17 принадлежали представителям Пруссии³. Председательствовал в бундесрате назначенный президентом союза прусский канцлер О. фон Бисмарк.

Успешное объединение Северной Германии «сверху» было осуществлено на основе конституции Северогерманского союза, содержавшей как федералистские компоненты (бундесрат), так и элементы многопартийности (рейхстаг, избранный путем свободных, всеобщих выборов). Этот документ создавал основы для конституции будущей германской империи. Значение Северогерманского союза состоит в том, что его создание явилось последним шагом на пути объединения страны. Впервые на немецкой земле было образовано союзное государство с федеративным устройством⁴.

В ходе германо-французской войны в 1870—1871 гг. были подписаны «ноябрьские» договоры между Северогерманским союзом и южногерманскими государствами (Баварией, Вюртембергом, Гессен-Дармштадтом и Баденом), в которых последние заявили о своей готовности объединиться с Северной Германией. В декабре 1870 г. и январе 1871 г. эти договоры были ратифицированы на основе решений бундесрата и рейхстага Северогерманского союза, а также палат ландтагов южногерманских государств. 18 января 1871 г. президент Северогерманского союза прусский король Вильгельм I был провозглашен императором Германской империи («второго германского рейха»). 23 января 1871 г. по распоряжению императора был создан бундесрат, в котором уже были представлены и южногерманские государства и назначены выборы нового состава рейхстага. Решение южногерманских государств об объединении с Северогерманским союзом объясняется

55

Конституция,
государствообщество





привлекательностью конституции Северогерманского союза, которая содержала четко выраженные черты либерализма и давала возможность представлять интересы юга Германии в бундесрате. Важнейшей предпосылкой объединения были растущие экономические связи между Югом и Севером страны — формирование национального рынка. Хозяйственное значение Юга было таково, что вступая в Северогерманский союз, южногерманские государства смогли сохранить за собой ряд компетенций — так называемые «специальные права», которые не могли быть упразднены без их согласия. Так, южане получили привилегированное право на налогообложение производства пива и вина, а Бавария и Вюртемберг сохраняли почтовые ведомства и воинские формирования. Кроме того, Бавария ограничивала полномочия Германской империи в области железнодорожного транспорта. При участии Бисмарка Баварии были предоставлены две содержащиеся в строгой тайне дополнительные льготы: до 1918 г. право направлять собственного уполномоченного для участия в переговорах по проблемам мира, до 1932 г. отказ центральных органов империи от применения санкций против Баварии. В бундесрате это южногерманское государство получило на два голоса больше, чем было предусмотрено законодательно и соответствовало величине территории Баварии. Постоянными членами особого комитета по международным делам бундесрата были уполномоченные Вюртемберга, Баварии и Саксонии, а представитель Баварии занимал пост председателя этого комитета. Так гибкая политика предоставления льгот и нахождения соответствующих моменту пропорций распределения власти поддерживало складывавшееся равновесие сил внутри Союза.

В результате накопленного опыта взаимоотношений между центральной властью и суверенными государствами, благодаря государственной прозорливости Бисмарка и его личному участию в разработке конституции нового государственного формирования была создана Германская империя. В ее состав вошли 25 государственных образований (4 королевства, 6 великих герцогств, 4 герцогства, 8 княжеств, 3 вольных города) и имперская провинция Эльзас-Лотарингия, аннексированная от Франции⁵.

Конституция Германской империи соответствовала конституции Северогерманского союза с изменениями и дополнениями, вытекающими из заключенных договоров между северо- и южногерманскими государствами. Согласованный с бундесратом и рейхстагом текст конституции был утвержден императором 16 апреля 1871 г. Конституция Германской империи представляла собой компромисс между продолжением традиций и сохранением институтов немецкого государственного фе-

дерализма и актуальными требованиями национального объединения. Это было гибкое сочетание монархических, федеративных и унитарных принципов, выраженное в сложном распределении полномочий между империей и входившими в нее государствами⁶.

При исследовании конституции ученые приходят к выводу, что предусмотренный в ней бундесрат «представляет собой самый своеобразный институт германской империи». Они считают, что этот институт не входит в узкие рамки традиционной теории федеративного государства и не вписывается в систему конституционной монархии. Статья 16 Конституции 1871 г. гласила, что законодательство империи осуществляется совместно бундесратом и рейхстагом. В иерархии государственных органов империи бундесрат занимал первое место. Он состоял из представителей государств, входящих в состав Союза, которые назначались правительствами союзных государств. Нормы представительства определялись самой конституцией: из 58 голосов в союзном совете 17 принадлежало Пруссии, 6 — Баварии, по 4 — Саксонии и Вюртембергу, по 3 — Бадену и Гессену, остальным членам союза по 1 голосу (ст. 6)⁷.

Федералистско-монархический правительственный орган империи — бундесрат — заимствовал отдельные элементы своих предшественников. Принципиальным компонентом преемственности, который можно найти в регламенте современного бундесрата, исследователи считают процедуру поведения уполномоченных имперских сословий еще во времена рейхстага в Регенсбурге 1663 г., делегатов правительств на заседаниях бундестага — Федерального Собрания Германского союза 1815 г., представителей объединенных в Союзе государств на заседаниях бундесрата Северогерманского союза 1867 г. Согласно такой конструкции, все представители сословий или государств (правительств) были обязаны отражать официальную, согласованную со своими государственными инстанциями позицию. Конституция 1871 г. предписывала членам бундесрата, являвшимся представителями династических правительств отдельных государств империи, действовать и голосовать по инструкциям как бы в качестве дипломатических посланников. В целом бундесрат 1871 г., вобравший в себя элементы конституционных конструкций и законодательного опыта прежних представительных органов государственной власти, исследователи считают базовой моделью «второй палаты» парламентской системы, черты которой прослеживаются в ФРГ. Исключением является, пожалуй, законодательная практика Веймарской республики. Тенденции к унитаризации государства были закреплены в конституции слабой ролью рейхстага, в деятельности которого не предусматривалось, в ча-

стности, голосование в соответствии с принятым земельным правительством решением.

Положение короля Пруссии, по конституции «германского кайзера», и признанная всеми политическая и конституционно-правовая роль Прусского королевства в рамках всего государства, полномочия бундесрата как федеральной коллегии представителей союзных государств, участие рейхстага как «первой палаты», хотя и со скромными правами, в законодательном процессе страны позволяют характеризовать вторую германскую империю как «монархическую федерацию». В форме государства с федеративным устройством было завершено объединение страны по малогерманскому варианту. Вместе с тем отдельные явления в рамках кайзеровской государственной конструкции деформировали федеративный характер страны, нарушали гармонию отношений между отдельными государствами. Предоставление канцлером особых прав южногерманским государствам создало группу привилегированных участников союза, которые наряду с Пруссией разрушали представление о Германской империи как образце государства с хорошо отлаженной системой федеративного устройства. Некоторые немецкие исследователи видят в Союзе германских государств 1871—1918 гг. элементы псевдофедерализма³. Депутаты рейхстага того времени, прежде всего

представители оппозиции из либеральных и социал-демократических кругов, считали это несовершенство государственного устройства главным препятствием на пути демократического и конституционного развития Германии. Критика оппозиции указывала на отсутствие четкого вертикального контроля власти и весьма подвижное политическое и социальное равновесие между центром и отдельными государствами империи.

Таким образом, Конституция 1871 г. стала важным этапом на пути формирования и закрепления принципа федерализма в истории германского государства. Составители документа законодательно закрепили «жесткую» модель формирования федеративно-административного политического устройства, передав федеральному собранию законодательную компетенцию по вопросам армии, флота, внешней политики, таможни и торговли, почты, телеграфа, железных дорог и пр. При этом Конституцией предписывалось, что «имперские законы имеют преимущество перед законами земельными» (гл. II, ст. 2). Схожие черты мы находим и в современном государственном устройстве Российской Федерации. В этой связи использование опыта западных стран, в том числе и Германии, представляется нам исключительно важным при формировании федеративных отношений в Российской Федерации.



¹ См.: Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России.— М., 1995; Абдулатипов Р. Г. Россия на пороге XXI в. Состояние и перспективы федеративного устройства.— М., 1996.

² См.: Кастель Е. Р. Федерализм и становление буржуазного государства в Германии (1815 — сер. 1860-х гг.) // Правоведение.— 1992.— № 4.— С. 69.

³ Всеобщая история государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. К. И. Батыра.— М., 2000.— С. 322.

⁴ Прудников М. Н. История государства и права зарубежных стран.— Ростов н/Д., 2003.— С. 225.

⁵ Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права: Учебник.— М., 2002.— С. 348.

⁶ Прокопьев В. П. Армия и государство в истории Германии X—XX вв.— Л., 1982.— С. 91.

⁷ История государства и права зарубежных стран: Сб. документов и задач.— Ч. 2.— Екатеринбург, 2001.— С. 90.

⁸ См.: Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права: Учебник.— М., 2002.— С. 347—348.



ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила в качестве ведущей цели государственной политики признание человеческой личности, ее прав и свобод высшей ценностью в обществе и государстве.

Право, выполняя социальную функцию регулятора общественных отношений, имеет смысл и ценность для личности, общества и государства лишь тогда, когда осуществляется в реальной действительности. Главное назначение норм права состоит в том, что они помогают определить содержание права и тем самым способствуют его функционированию и реализации. Лишь в движении права от возможности к действительности, в воплощении правовых предписаний в реальных поступках и действиях людей обнаруживаются его назначение, действенность и эффективность.

Право является преобразовательной силой не само по себе, а в процессе его воздействия на развитие социальной действительности, в переходе в эту действительность, в регулировании и изменении различных ее сторон. В этом состоит его социальный смысл и ценность. Поэтому формирование в Российской Федерации правового государства предполагает не только наличие широко разветвленной системы нового законодательства, но и необходимость последовательного упрочения законности и правопорядка, что и является следствием надлежащей реализации права как гражданами, так и государственными органами и их должностными лицами.

По мере роста числа законов и иных правовых актов все более и более на первый план стала выходить проблема реализации в отраслевом законодательстве норм Конституции РФ. В обществе появилось понимание того вопроса, что исполнение нормативно-правовых актов и актов судебных органов представляет собой важнейший участок правовой практики, отражающий эффективность всего механизма правового регулирования и способность права воздействовать на мотивацию поведения человека. Если предписания правовых норм не реализуются в действиях участников гражданского оборота и публично-правовых отношений, то такое право, по сути дела, не является действующим и существующим.

В ряду прав и свобод человека и гражданина, закрепленных гл. 2 Конституции, можно выделить группу прав, обеспечивающих гражданам судебную защиту. Эти права составляют часть общего правового

статуса человека и гражданина и в то же время служат гарантиями этого статуса. Человек и гражданин обладают этими правами независимо от того, есть ли у него конкретный повод требовать защиты его прав и свобод.

Следует также отметить, что нормы, содержащиеся в ст. 46 Конституции РФ, находятся в полной гармонии с требованиями, сформулированными во Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его прав, предоставленных ему Конституцией или законом» (Ст. 8 Всеобщей декларации прав человека // Российская газета.— 1998.— 10 дек.).

Реализацию права человека и гражданина на судебную защиту нельзя рассматривать вне связи с функционированием правоохранительной системы и правосудия, которые как раз и призваны обеспечивать их защиту. Это тем более важно потому, что традиционная психология российского чиновника побуждает его так вести свою работу, чтобы удобно было прежде всего ему, а не тем лицам, которые нуждаются в его административных услугах. Их он рассматривает отнюдь не как своих работодателей, которых обязан обслуживать, а как назойливых просителей, мешающих ему «работать».

Именно поэтому особая роль в реализации конституционных прав граждан в РФ принадлежит судебной власти. Она призвана стоять, во-первых, между исполнительной и законодательной властями, сдерживая и уравновешивая их в обоюдном стремлении к абсолютизации, и, во-вторых, между ними и человеком, уважая, а значит, должным образом защищая его права и законные интересы. В противостоянии человека и власти в любом ее проявлении (государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, чиновника) судебная власть занимает место независимого и беспристрастного арбитра. Правильное понимание функций конституционных прав и судебной системы весьма точно выражено принципом, утвердившимся в Великобритании: «Право там, где средства его защиты» (сборник

Олег Александрович КОЖЕВНИКОВ,
начальник отдела по работе с жалобами
и представительства в судах ГУ
Министерства юстиции РФ
по Свердловской области, к. ю. н.
(г. Екатеринбург)



научных трудов. Серия Право, Вып. № 1 (5) // Ставрополь, СевКавГТУ, 2003).

Правосудие является наиболее надежным и цивилизованным способом защиты прав и свобод граждан, интересов гражданского общества и государства. Право на справедливое судебное разбирательство в РФ гарантируется каждому человеку и гражданину не только нормами национального законодательства, но и международными актами, признанными РФ. Среди них можно выделить Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

Любой человек, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств вправе подать жалобу на нарушение его прав и свобод в любой суд, входящий в судебную систему РФ, но с неперемным условием соблюдения правила подсудности.

Одно из центральных мест в защите конституционных прав и свобод человека и гражданина отводится Конституционному Суду РФ, правовые основы деятельности которого закреплены как нормами Конституции РФ, так и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Следует отметить, ч. 1 ст. 46 Конституции РФ предполагает, что каждому гарантируется защита его прав и свобод даже в том случае, если для этого требуется обращение в Конституционный Суд РФ. Между тем в юридической литературе неоднократно отмечалось несоответствие норм права, закрепленных в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Часть 4 ст. 125 Конституции РФ устанавливает, что Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам **нанарушение конституционных прав и свобод граждан** и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. В то же время, согласно ч. 1 ст. 96 вышеуказанного закона, правом подачи индивидуальной или коллективной жалобы на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, или объединения граждан, включая юридических лиц и общественные организации, а также иные лица и органы, указанные в федеральном законе. Таким образом, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ» установлен своего рода «открытый перечень» субъек-

тов, обладающих правом на подачу жалобы в Конституционный Суд РФ, тем самым налицо противоречия между нормами Конституции РФ и Федеральным конституционным законом.

Однако если обратить внимание на положения ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, гарантирующей иностранным гражданам и лицам без гражданства пользование в России правами наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ, то, трактуя положения ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, следует прежде всего исходить из равного правового статуса гражданина РФ и иностранных граждан. Данная позиция находит свое подтверждение в том числе и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. по делу о проверке конституционности положения части второй ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР».

Широкий смысл стал придаваться конституционным правосудию и понятию «объединение граждан», которое имеет право обратиться с жалобой. К ним Конституционный Суд отнес различные виды общественных объединений, религиозные объединения, экономические объединения (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и др.). Объединение граждан может обратиться с конституционной жалобой на нарушение конституционных прав граждан, а также на нарушение прав самого объединения. В качестве таких объединений могут выступать общества и товарищества, которые являются юридическими лицами и созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»» // Собрание Законодательства РФ.— 1996.— № 45.— Ст. 5202).

Возможно, что в перспективе круг лиц, обладающих правом на судебную защиту, может быть расширен, так как не имеет исчерпывающего характера. В настоящее время кроме ранее уже названных к таким лицам относятся Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека. В соответствии с ч. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конститу-

59

Конституция,
государственное



ционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Согласно пп. 5 п. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Таким образом, действующее отраслевое российское законодательство с целью реализации гарантированного Конституцией РФ права на судебную защиту предоставляет гражданам РФ, иностранным гражданам и лицам без гражданства пра-

во обратиться за защитой нарушенных прав в Конституционный Суд РФ самостоятельно либо через объединения граждан, Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ.

Подводя некоторые итоги анализа норм Конституции РФ и иных юридических актов, практики их применения, с достаточной долей уверенности можно сделать вывод о том, что судебная власть в лице Конституционного Суда РФ медленно, но верно обретает силу и авторитет, выполняя свою правозащитную функцию, непосредственно вытекающую из концепции правового государства, конституционного принципа приоритета прав и свобод. Конституционный Суд РФ становится серьезным гарантом прав личности в нашем государстве.



Сопельцева Н.С.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИММУНИТЕТ ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация принципа федеративного устройства Российского государства предполагает создание органов государственной власти не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации, поэтому, бесспорно, актуальны проблемы обеспечения независимости должностных лиц и членов выборных органов регионального уровня, в том числе и с помощью такого средства, как правовой иммунитет.

Основанием наделения депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации правовым иммунитетом является признание представительной природы регионального парламента и, соответственно, депутатского мандата и особых функций представительства, которые выполняют депутаты. Как отмечает В. А. Лебедев, типичные характеристики любого парламента — выборность, представительный характер, принадлежность законодательной власти — наиболее полно раскрываются в конституционном статусе законодательных органов субъектов Федерации¹.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 апреля 2002 г. «По делу о проверке конституционности положений ст. 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» отметил, что, в соответствии со статьями 1 (ч. 1), 3 (ч. 1, 2 и 3), 5 (ч. 3), 10, 11, 66, 72, 73 и 77 (ч. 1), 134 и 136 Конституции РФ, в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления федеральный парламент и парламенты субъектов Российской Федерации являются органами народного представительства, выразителями интересов и воли народа (соответственно народа России и народа

субъекта Российской Федерации), осуществляющими законодательную власть; особым положением парламента и его функциями как законодательного (представительного) органа государственной власти обусловлены его самостоятельность в системе разделения властей и независимость его членов от чьих бы то ни было указаний; депутаты связаны лишь Конституцией и своей совестью (так называемый «принцип свободного мандата»). Как полагает Суд, из этого вытекает необходимость специальных гарантий беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий. К числу таких гарантий, «обусловленных природой парламента и депутатского мандата, характером выполняемых задач, относится публично-правовой институт парламентарской неприкосновенности»².

В отношении правового иммунитета депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и без того сложный и дискуссионный вопрос о возможности и допустимости установления изъятий из общего принципа равенства всех перед законом и судом, закрепленного в ст. 19 Конституции России, усложняется поиском оптимальной модели такого иммунитета, поскольку каких-либо правил и критериев в отношении депутатов региональных парламентов Конституция Российской Федерации не содержит. Это подтверждает мнение ряда авторов, что в России становление нового правового пространства осложнено особенностями федеративного устройства, большим количеством субъектов Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти каждого из которых являются субъектами права законодательной инициативы по проектам федеральных законов³. При этом задачей стратегического характера является обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, поскольку «федеративное государство, где территории живут по законам, противоречащим федеральной конституции, федеральным законам, неуправляемо и, следовательно, обречено на развал»⁴.

Процесс формирования института правового иммунитета депутата законодательного (представительного) органа госу-

Наталья Сергеевна СОПЕЛЬЦЕВА,
старший преподаватель кафедры «Теория государства и права и конституционного права» ЧелГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)

61

Конституция,
государство и общество





дарственной власти субъекта Российской Федерации может быть условно разделен на два этапа, в зависимости от того, закреплялись ли критерии этого вида иммунитета в нормативных правовых актах общефедерального значения.

Особенностью первого этапа следует назвать, в первую очередь, отсутствие норм федерального законодательства, которые бы не столько устанавливали объем и пределы правового иммунитета депутатов региональных парламентов (что, безусловно, необходимо), но и в принципе разрешали вопрос о допустимости закрепления такой гарантии депутатской деятельности на уровне субъектов Российской Федерации.

По мнению С. М. Бекетовой и Б. М. Скрынникова, существовали следующие варианты решения проблемы «необеспечения» на федеральном уровне правовых гарантий неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В качестве первого варианта рассматривалось закрепление в Федеральном законе «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» правовой нормы, распространяющей действие ст. 18 названного Закона на депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Во-вторых, можно было установить правовые основы статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Федеральном законе «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации». И, наконец, в качестве третьего варианта анализировалась возможность принятия самостоятельного федерального закона о гарантиях неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁵.

Региональные законодатели в отношении собственного правового иммунитета фактически продублировали норму Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающую правила неотвеченности и неприкосновенности депутатов общефедерального парламента.

Например, в соответствии с Законом Челябинской области от 14 сентября 1994 г. депутат обладал неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не мог быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу на территории области, кроме случаев задержания на месте преступ-

ления, а также подвергнут личному допросу, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Депутат не мог быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение или позицию при голосовании и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе и по истечении срока его полномочий. Для получения согласия законодательного (представительного) органа области на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на его задержание, арест, обыск или допрос, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на личный досмотр, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей, прокурор области должен был внести представление в законодательный (представительный) орган области⁶.

Аналогичные нормы содержались в нормативных правовых актах ряда других субъектов Российской Федерации, часть из которых стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, в Постановлении о проверке конституционности ст. 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г.⁷, Суд указал, что, «исключив возможность привлечения депутата к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а также задержания, ареста, обыска, личного досмотра или допроса без согласия Калининградской областной Думы, Временное положение установило особый, не предусмотренный Конституцией Российской Федерации и федеральным законом порядок осуществления правосудия и судопроизводства. Между тем по смыслу ст. 71 (п. «г», «о»), 77 (ч. 1), 118 (ч. 3), 120 (ч. 1) и 124 Конституции Российской Федерации порядок организации и деятельности судебной власти, осуществление правосудия относятся к исключительной компетенции Российской Федерации». Поэтому, по мнению Суда, Калининградская областная Дума не имела права самостоятельно регулировать уголовно-правовые аспекты статуса своих депутатов, их неприкосновенности. Если же Калининградская областная Дума полагала, что данный вопрос не урегулирован законом федерального уровня, она могла обратиться с соответствующей законодательной инициативой в Государственную Думу Федерального Собрания.

Как полагает Б. С. Эбзеев, сделанный вывод имеет немаловажное значение для адекватного восприятия позиции Суда и понимания правовой природы отечественного федерализма: «Суд исходит из того,

что распределение компетенции и полномочий по вертикали, т. е. между Федерацией и ее субъектами, закрепленное Конституцией, рационально и осуществлено таким образом, чтобы реализация своих полномочий одной частью государственно-го механизма вызвала активизацию деятельности другой его части, что в свою очередь способствует более тесному единству всех субъектов Федерации в едином федеративном государстве, развитию их взаимосвязей и взаимозависимости. И, напротив, неосуществление какой-либо частью государственного механизма в силу тех или иных причин своих полномочий не должно блокировать деятельность другой его части»⁸.

В названном Постановлении Конституционным Судом были рассмотрены также вопросы привлечения депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации к административной ответственности. Суд указал, что поскольку, согласно ст. 72 (п. «к» ч. 1) Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует Калининградской областной Думе принять собственный нормативный акт, что следует из смысла ст. 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ и вытекает из природы совместной компетенции. Речь в данном случае идет о так называемом опережающем регулировании, под которым следует понимать возможность субъекта Федерации при отсутствии базового федерального закона принять собственный нормативный правовой акт при условии, что после принятия федерального закона региональный закон будет приведен в соответствие с федеральным⁹.

В то же время признав, в принципе, возможность для субъектов Российской Федерации осуществлять опережающее регулирование по вопросам совместного ведения, Конституционный Суд РФ отметил, что по предметам совместного ведения тот или иной вопрос должен быть решен в соответствии с гл. 1 Конституции РФ, закрепляющей основы конституционного строя, другими положениями Конституции РФ и базирующейся на них системой федеральных правовых актов, в которых эти положения воспроизводятся и конкретизируются. Поскольку вопрос о неприкосновенности депутатов в сфере административной ответственности в том виде, в каком он был решен в соответствующих статьях Временного положения, затрагивал не только организацию системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, но и принципы, основные положения и институты административного права, т. е., по сути, относил-

ся к основам административного права, установленным действующим федеральным законодательством, Суд сделал вывод, что Временное положение нарушает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, установленное Конституцией Российской Федерации.

Суд признал неконституционными соответствующие нормы Временного положения. Кроме того, как отмечает Б. С. Эбзеев, в Постановлении содержатся общие выводы, имеющие принципиальное значение при осуществлении правового регулирования иммунитета региональных депутатов на современном этапе, суть которых можно свести к следующему. «Во-первых, “особый порядок осуществления правосудия и судопроизводства” в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации вполне правомерен, хотя и не предусмотрен прямо Конституцией; во-вторых, установление такого “особого порядка” должно быть оправдано необходимостью обеспечения конституционно значимых целей, в данном случае гарантий беспрепятственного и эффективного осуществления депутатских полномочий как условий функционирования представительных (законодательных) органов субъектов Федерации; в-третьих, такой “особый порядок” может и должен быть установлен федеральным законом, а субъекты Федерации не вправе, в том числе в порядке опережающего регулирования, предусматривать его не только в сфере уголовного, но и административного судопроизводства; в-четвертых, субъекты Федерации не вправе устанавливать “особые полномочия и порядок деятельности” федеральных органов, в данном случае прокурора области, действующих на территории субъектов, поскольку полномочия, организация и порядок деятельности этих органов определяются федеральным законом, что, однако, не препятствует взаимодействию этих органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, формы которого также определяются федеральным законом»¹⁰.

И, наконец, Конституционный Суд четко определил необходимость принятия соответствующего федерального закона, постановив, что «Федеральному Собранию в соответствии со ст. 77 (ч. 1) Конституции Российской Федерации надлежит урегулировать вопрос о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, основных гарантиях беспрепятственного и эффективного осуществления депутатских полномочий».

В связи с этим весьма спорной представляется позиция И. П. Окулича, полагающего, что органы законодательной





(представительной) власти субъектов Российской Федерации в рамках действующих федеральных и региональных нормативных актов могут быть наделены правом самостоятельно регламентировать юридические вопросы, связанные с неприкосновенностью представителей депутатского корпуса, однако при этом необходимо, во-первых, исключение возможности возникновения противоречий между региональными нормативными актами и федеральным законодательством, а, во-вторых, обеспечение более тесного взаимодействия законодательной власти с органами исполнительной и в особенности судебной ветвей власти¹¹.

Как представляется, позиция Конституционного Суда РФ по вопросу об уровне (федеральном или региональном) правового регулирования иммунитета депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации выражена в названном Постановлении достаточно четко и однозначно.

Второй этап правового регулирования правового иммунитета депутатов региональных парламентов связан с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который закрепил депутатскую неприкосновенность в сфере уголовной и административной ответственности и установил порядок лишения депутата неприкосновенности.

Для получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на его задержание, арест, обыск или допрос, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на личный досмотр, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей, прокурор субъекта вносит представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном регламентом или иным правовым актом, определяющим порядок его деятельности, рассматривал представление прокурора субъекта Российской Федерации и не позднее чем через четырнадцать дней со дня получения представления принимал по нему мотивированное решение.

Отказ законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации от дачи согласия на лишение неприкосновенности депутата являлся обстоятельством, исключавшим производство по уголовному делу, а также произ-

водство по делу об административном правонарушении, и влекшим прекращение таких дел. В Законе закреплялась возможность снятия неприкосновенности со всех депутатов конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Содержание ст. 13 и 14 Закона стало предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного собрания Красноярского края¹². Верховный Суд Российской Федерации полагал, что закрепленный ст. 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» институт неприкосновенности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе необходимость получения согласия законодательного (представительного) органа субъекта на осуществление в отношении депутата уголовного и административного преследования, противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку Конституция РФ закрепляет только неприкосновенность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, неприкосновенность Президента, судей и не предусматривает неприкосновенность депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, предусмотренное Законом обязательное согласие парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на применение к нему мер процессуального принуждения по существу означает предоставление судебных функций парламенту, что противоречит ст. 10, 19 (ч. 1), 229 (ч. 2), 118 и 126 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ сделал вывод, что поскольку законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации не является ни органом уголовного преследования, ни судебным органом, предоставление ему права освобождать от привлечения к уголовной или административной ответственности несовместимо с целями института депутатской неприкосновенности. Соответствующие статьи Федерального закона (п. 1, 2 и 3 ст. 13, п. 1, 2 и 4 ст. 14) признаны Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации.

20 июня 2003 г. внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Закон закрепил общий поря-

док, согласно которому в случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам.

Согласно ст. 448 УПК РФ, вопрос о лишении неприкосновенности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ решается прокурором данного субъекта Федерации с согласия коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области или суда автономного округа. Представление должно быть рассмотрено в закрытом судебном заседании судом данного субъекта РФ при непосредственном участии прокурора, а также депутата, в отношении которого вынесено представление, и его защитника в течение 10-дневного срока со дня поступления представления прокурора в суд, после чего по результатам рассмотрения представления суд субъекта РФ, в случае дачи заключения о наличии в действиях депутата законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации признаков преступления, выносит определение или постановление о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении депутата, на привлечение его к уголовной ответственности в качестве обвиняемого. В случае, если суд по рассмотрению прокурорского представления даст заключение об отсутствии в действиях депутата состава преступления, в закрытом судебном заседании выносятся определение или постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении данного депутата¹³.

Кроме того, федеральный законодатель допускает возможность снятия неприкосновенности со всех депутатов регионального парламента. Соответствующая норма, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», может быть предусмотрена конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ст. 16).

Таким образом, как отмечают А. Ф. Мальный и М. А. Гмырин, анализ положений Закона позволяет сделать вывод, что при решении вопроса о введении института правового иммунитета депутата у законодательного (представительного) органа субъекта есть выбор: либо следовать положениям Федерального закона, определяющим содержание данного института, либо отказаться от неприкосновенности своих депутатов вообще, также закрепив это в своем уставе. Вносить какие-либо

изменения в установленную Законом процедуру обеспечения неприкосновенности либо менять содержание нормы нельзя.

Такой вывод основывается на закреплённом Конституцией РФ распределении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами и основывается на исключительном праве Российской Федерации принимать и вносить изменения в уголовно-процессуальное законодательство (ст. 71, п. «О»). Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (с последующими изменениями) установил правила привлечения к уголовной ответственности депутата, и любое воспроизведение этих норм в региональном законе с какими-либо изъятиями или дополнениями следует расценивать как вторжение в компетенцию федерального законодателя¹⁴.

Региональный законодатель зачастую повторяет в своих нормативных правовых актах без каких-либо изменений положения федерального законодательства. Например, в ст. 25 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Совета народных депутатов» от 30 ноября 2000 г. (с последующими изменениями и дополнениями) установлено: «Депутат обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Привлечение депутата к уголовной или административной ответственности осуществляется в соответствии с федеральным законом. При этом депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока своих полномочий. Это положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом»¹⁵.

Более лаконичен законодатель Хабаровского края, который ограничился указанием на то, что «депутат Думы в соответствии с федеральным законом обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий»¹⁶.

Анализируя закреплённый в законодательстве порядок лишения неприкосновенности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, Л. А. Нудненко приходит к обоснованному выводу, что отдельные проблемы депутатской неприкосновенности еще «нуждаются в обсуждении и требуют более детальной регламентации». К числу таких проблем относятся, в частности, вопросы о том, подлежит ли положение о задержании на месте преступления расширительному толкованию (если, например, депутата не задержали на месте автотранспортного столкновения, но очевидцы, в том числе потерпевший, прямо указывают на депутата как на лицо, совершившее

65

Конституция,
государствоиобщество



наезд на потерпевшего); подлежит ли депутат законодательного органа государственной власти субъекта РФ задержанию, если на нем или в его жилище будут обнаружены следы преступления¹⁷.

Не отрицая существования нерешенных и требующих разрешения вопросов иммунитета регионального депутата, отметим, что в целом модель правового иммунитета де-

путата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, получившая отражение в действующем законодательстве, отвечает, на наш взгляд, общим принципам Конституции Российской Федерации, а также целям установления правового иммунитета как изъятия из общих правил в сфере юридической ответственности.

¹ Лебедев В. А. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.— Челябинск, 1999.— С. 68.

² Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 16.— Ст. 1601.

³ См.: Ильина Н. В. Участие законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Законодательство.— 2003.— № 10.

⁴ Казаков А. Русское поле. Правовое // Российская газета.— 2003.— 30 дек.

⁵ Бекетова С. М., Скрынников Б. М. Правовое регулирование депутатской неприкосновенности на региональном уровне // Журн. рос. права.— 1998.— № 10—11.— С. 134.

⁶ О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области: Закон Челябинской области от 14 сентября 1994 г. № 01-03 // Сборник законов и нормативных правовых актов Челябинской области.— 1994.— № 2.— С. 8—28.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации.— 1995.— № 50.— Ст. 4969.

⁸ Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б. С. Эбзеев: В 2 т.— М.: Юристъ, 2001.— Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление.— С. 471.

⁹ Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин.— М.: Юристъ, 2003.— С. 60.

¹⁰ Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б. С. Эбзеев: В 2 т.— М.: Юристъ, 2001.— Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление.— С. 473.

¹¹ Окулич И. П. Проблемы правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.— Челябинск: Околица, 2003.— С. 155.

¹² По делу о проверке конституционности положений ст. 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 16.— Ст. 1601.

¹³ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В. В. Мозякова.— М., 2002.— С. 616.

¹⁴ См.: Малый А. Ф., Гмырин М. А. Организация областного парламента.— Архангельск, 2001.

¹⁵ О статусе депутата Алтайского краевого Совета народных депутатов: Закон Алтайского края от 30 ноября 2000 г. (в ред. Законов Алтайского края от 6 июля 2001 г., 27 декабря 2001 г., 5 июля 2002 г., 31 декабря 2002 г.) // Алтайская правда.— 2000.— 21 дек.

¹⁶ О статусе депутата Законодательной Думы Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27 ноября 1996 г. № 86 (с изм. от 26 марта, 20 октября 1997 г., 29 июля, 30 июля, 30 сентября 1998 г., 31 марта, 28 апреля 1999 г., 1 марта, 31 мая, 26 сентября 2000 г., 26 января, 25 июля 2001 г., 30 января 2002 г., 31 июля 2002 г., 28 мая, 24 декабря 2003 г., 28 января 2004 г.) // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы.— 1996.— № 17.

¹⁷ См.: Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации.— СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.— С. 323.



ОкуличИ.П.,
ЗадорожныйД.Н.

О СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЯХ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ – ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Четкое законодательное закрепление прав и обязанностей депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ входит в качестве основного компонента в общее содержание их правового статуса, способствуя реализации полномочий и возможностей по эффективному осуществлению законотворческих и представительских функций. В этой связи особое значение приобретает проблема обеспечения гарантий депутатской деятельности во всем ее нормативно определенном объеме, поскольку лишь на основе гарантированного предоставления каждому из членов депутатского корпуса и всему образуемому ими законодательному (представительному) органу власти субъекта РФ свободы прямой профессиональной деятельности, создания необходимых условий для полноценного осуществления ими своих прав политической власти и выполнения благодаря этому всей совокупности непосредственных обязанностей возможно эффективное функционирование всей ветви законодательной власти, реализации конституционно закрепленных принципов ее независимости и самостоятельности.

Исходя из этого, под гарантиями депутатской деятельности следует понимать конкретно определенные условия и средства, способствующие наиболее эффективной работе депутата в соответствующем законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, сама система гарантий депутатской деятельности должна рассматриваться как один из ключевых, неотъемлемых структурных элементов правового статуса депутата, направленных на то, чтобы профессиональная работа депутатского корпуса осуществлялась с максимальной результативностью, не сталкиваясь с неоправданными препятствиями, реально

выражая интересы всего населения данного субъекта Федерации, делегировавшего свои властные права избранным в округах депутатам.

В исследовательской литературе на сегодняшний день принято выделять четыре основных группы, образующие целостную систему гарантий депутатской деятельности: 1) гарантии организационно-правовые, которые, как явствует из самого названия, связаны с юридическим урегулированием прав и возможностей депутатов; 2) гарантии депутатской неприкосновенности; 3) социальные гарантии и гарантии трудовых прав; 4) материально-финансовые и организационные гарантии¹. Не ставя своей задачей дать подробный анализ всех четырех групп гарантий, остановимся лишь на одной, а именно на группе социальных гарантий, являющихся, с нашей точки зрения, особенно актуальными в ситуации, когда депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается военнослужащий. Дело в том, что в правовом отношении статус депутата-военнослужащего наиболее сложен и характеризуется некоторой двойственностью: с одной стороны, военнослужащий, как гражданин России, является полноправным членом гражданского общества, но, с другой стороны, он выступает одновременно как звено системы военной службы, и его действия во многом строго регламентированы специфическими нормами его основной (военной) профессии.

В этой связи работа военнослужащего в качестве депутата на постоянной основе потенциально способна создать для него некоторые сложности в социальном плане, поэтому рассмотрение именно гарантий соблюдения социальных прав военнослужащего-депутата заслуживает пристального внимания и тщательного анализа, осуществляемого на основе изучения действующих в различных субъектах РФ положений, затрагивающих правовые аспекты статуса депутата-военнослужащего и определяющих объем гарантий его социальных прав.

Следует сразу же оговориться, что правовые гарантии военнослужащих, исполняющих депутатские обязанности, плотно

Иван Петрович ОКУЛИЧ,
к. ю. н. ЧелГУ
(г. Челябинск),
Дмитрий Николаевич ЗАДРОЖНЫЙ,
следователь военной прокуратуры
Приволжско-Уральского военного округа
(г. Душанбе)

67

Конституция,
государственное



интегрированы в общую систему социальных гарантий, распространяющихся на весь депутатский корпус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Нормативными актами федерального и регионального уровней определен достаточно широкий спектр гарантий депутатской деятельности, относящихся к области социальных и трудовых прав депутатского корпуса. Так, для депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации было введено и сохраняется государственное страхование. Например, ст. 26 Закона Челябинской области «О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области» гласит, что жизнь и здоровье депутата подлежат обязательному государственному страхованию за счет областного бюджета на сумму годового вознаграждения депутата².

Определены и четкие правовые механизмы обеспечения этих гарантий. Органы государственного страхования выплачивают страховые суммы в случаях: а) гибели (смерти) депутата, если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или причинения иного повреждения его здоровью в связи с осуществлением им депутатских полномочий; б) причинения депутату в связи с осуществлением им депутатских полномочий увечья или иного повреждения здоровья как в случаях, повлекших стойкую утрату трудоспособности, так и в случаях, не повлекших стойкую утрату трудоспособности.

При этом, с нашей точки зрения, значимым является то, что оговорка о том, что государственное страхование действует при «осуществлении депутатских полномочий», снимается для обоих названных случаев, а для второго случая, связанного с повреждением здоровья депутата, Закон «О статусе депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области» оставляет лишь сам факт причинения увечья или иного повреждения здоровья, не связывая это с последствиями в виде лишения трудоспособности.

В случае причинения депутату в связи с осуществлением им депутатских полномочий увечья или иного повреждения здоровья, повлекших стойкую утрату трудоспособности (ст. 27 Закона), депутатам ежемесячно выплачивается компенсация в размере разницы между ежемесячным вознаграждением депутата, работающего на постоянной основе в законодательном органе на момент выплаты компенсации, и назначенной пенсией без зачета выплат страховых сумм по государственному страхованию. В этом контексте следует учитывать, что для депутатов-военнослужащих действует особый порядок начисления пенсий с учетом доплат за выслугу лет, воинское звание и занимаемую долж-

ность. Важно, чтобы компенсационный механизм не носил в этом случае нивелирующего характера по отношению к законным правам депутата-военнослужащего и не приводил к утрате законодательно определенных выплат.

Кроме того, мы считаем, что особое место в системе социальных гарантий депутатов занимает проблема обеспечения оптимального сочетания необходимых условий эффективного осуществления депутатской деятельности и исполнения закрепленных в соответствующих законодательных актах обязанностей, распространяющихся на каждого гражданина Российской Федерации, в частности, таких, как воинская обязанность. По мнению С. А. Авакьяна, к социальным гарантиям осуществления профессиональной деятельности представительной депутатской корпуса относится отсрочка депутата от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов. В отношении депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области Закон 1997 г. гласит: депутат на срок депутатских полномочий имеет право на отсрочку от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов (ст. 25)³.

Одно из ключевых мест в системе гарантий деятельности депутата занимает регулирование вопросов трудового права. Именно поэтому в Законе «О статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» получили четкое закрепление гарантии трудовых прав депутатов.

Как показал анализ нормативных актов законодательных (представительных) органов государственной власти различных субъектов РФ, во многих из них срок полномочий депутата, работающего на постоянной основе, засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности, стаж работы (службы), дающий право на установление надбавок к заработной плате (должностному окладу), на установление надбавок за выслугу лет; а также стаж работы, дающий право на пенсию на льготных условиях и в льготных размерах, если депутат на момент перехода к осуществлению депутатской деятельности на постоянной основе находился на должности, работал по профессии либо работал (проходил службу) в местности, предусматривающей данную льготу. Депутату Законодательного собрания Красноярского края, работающему в нем на постоянной оплачиваемой основе, предоставляется в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации после окончания полномочий по выборной должности прежняя работа (должность), а при ее отсутствии — другая равноценная работа (должность) в той же или с согласия депутата в другой организации⁴.

С работником, принятым в порядке замещения должности, занимаемой депутатом, заключается срочный трудовой договор на весь период выполнения депутатом своих полномочий в Законодательном собрании на постоянной оплачиваемой основе. Трудовой договор с таким работником расторгается со дня возвращения депутата на прежнюю работу при условии подтверждения депутатом своего возвращения на прежнюю должность в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий (ст. 23 в ред. Закона Красноярского края от 22.09.97 г. № 15-573). Депутат Законодательного собрания, работающий в нем на постоянной оплачиваемой основе, после освобождения его от должности продолжает получать назначенное ему денежное вознаграждение до устройства на новое место работы в течение одного года в случаях:

а) неизбрания депутатом Собрания, а также неизбрания для работы на постоянной оплачиваемой основе;

б) упразднения должности;

в) удовлетворения заявления о добровольной отставке, если он проработал в этой должности не менее одного года.

Денежное вознаграждение, выплачиваемое в указанных случаях, не включает премии по итогам работы депутата (ст. 23 п. 5 в редакции Закона Красноярского края от 04.06.98 г. № 2-101). В случае, если на новом месте работы указанные лица получают заработную плату ниже размеров премий, то производится доплата до уровня средней заработной платы, но не более одного календарного года со дня ухода с должности⁵.

По нашему мнению, существенную роль в системе гарантий трудовых прав депутатов играет регулирование вопросов исчисления общего трудового стажа, а также сохранения прежнего рабочего места, занимаемого до перехода к профессиональной депутатской деятельности. Так, согласно п. 3 ст. 32 Закона Челябинской области «О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области», военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, органов прокуратуры, органов налоговой полиции, таможенных органов, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, избранные депутатами Законодательного собрания Челябинской области, по окончании срока депутатских полномочий вправе продолжить службу в органах в соответствующей должности, звании. Срок депутатской деятельности засчитывается в выслугу лет по службе.

Особое место занимает юридическое регулирование трудовых отношений с депутатами-военнослужащими, сама специфика служебной деятельности которых, очевидно, требует наиболее корректного подхода. Общепринятой нормой стала практика, согласно которой за депутатом

из числа военнослужащих и других категорий граждан, служба которых регулируется уставами и положениями, с оставлением действительной военной или другой службы на время осуществления депутатской деятельности на постоянной основе, и его семьей сохраняются права, льготы и преимущества, предусмотренные действующим законодательством для военнослужащих и других категорий граждан, непосредственно проходящих службу, а также их семей⁶.

Проблеме правового обеспечения социальных прав членов семьи депутата также отводится обоснованно значимое место в действующей системе гарантий. Супруге (супругу) депутата, уволенной (уволенному) в связи с переездом депутата в другую местность для выполнения депутатских полномочий на постоянной основе, перерыв в работе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы (службы). На указанный период за ней (ним) сохраняется место работы (службы), стаж работы по специальности, стаж работы (службы), дающий право на установление процентных надбавок (в том числе районных коэффициентов) к заработной плате, установление процентных надбавок и получение единовременного вознаграждения за выслугу лет, выплату вознаграждения по итогам работы предприятий, учреждений, организаций за год, а также право на получение пенсии на льготных условиях и в льготных размерах, если это лицо на момент переезда занимало должность, работало по профессии либо работало (служило) в местности, которая предусматривает предоставление данной льготы (ст. 32 п. 5 Закона Челябинской области).

К числу социальных гарантий относится и ежегодно оплачиваемый отпуск депутата законодательного (представительного) органа законодательной власти субъекта Российской Федерации. Статьей 34 Закона Челябинской области от 23.01.97 г. депутату, работающему на постоянной основе в законодательном органе области, предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 24 рабочих дня, за исключением тех случаев, когда депутат имеет право на отпуск большей продолжительности или имел его по месту предшествующей работы, с выплатой пособия на лечение в размере двойного ежемесячного оклада. За работу в условиях ненормированной продолжительности рабочего дня предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью 12 дней.

Депутату, не работающему на постоянной основе, кроме отпуска по месту постоянной работы за осуществление депутатской деятельности предоставляется дополнительный отпуск сроком 12 дней. Отпуск депутату предоставляется в период, указанный в заявлении депутата.

Пунктом 3 ст. 34 Закона Хабаровского края от 28 апреля 1999 г. «О статусе де-





путата Законодательной Думы Хабаровского края» предусматривается сверх оплачиваемого отпуска депутату, осуществляющему полномочия в Думе на постоянной основе, предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска в случаях:

а) за работу в районах, где установлен районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате согласно федеральному закону — 7 рабочих дней;

б) за ненормированный характер работы — до 12 рабочих дней⁷.

С нашей точки зрения, одной из значимых гарантий эффективного осуществления депутатской деятельности является также повышение квалификации депутата (как это закреплено, например, в ст. 25 Закона Хабаровского края от 28.04.99 г.), поскольку оно в значительной мере является эффективным условием повышения качества профессиональной работы депутата. Так, по решению Думы Хабаровского края депутат в период своих полномочий имеет право на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств краевого бюджета в пределах сумм, утвержденных на содержание Думы. Применительно к депутатам из числа военнослужащих возможность повышения квалификации и получения очередного воинского звания определяется более жесткими требованиями. Как известно, ранее на федеральном уровне, среди депутатов Государственной Думы первых созывов, была распространена негласная практика внеочередного присвоения им воинских званий без обязательного прохождения установленных законом военных сборов. В этой связи мы полностью согласны с решением федеральных законодателей, определивших четкий порядок юридического регулирования этого вопроса: теперь для получения очередного воинского звания депутат, являющийся офицером запаса, обязан в установленные сроки пройти соответствующие военные сборы, и лишь после этого ему может быть присвоено следующее воинское звание.

Наконец, учитывая реалии непростой общественно-политической ситуации во многих регионах, особую значимость приобретает правовая регламентация механизмов, обеспечивающих легитимное прекращение депутатом профессиональной деятельности в органе законодательной (представительной) власти субъекта РФ при досрочном прекращении полномочий парламентской структуры. В случае роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации законом не предусматривается защита материаль-

ных и трудовых прав депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, хотя Федеральным законом предусмотрена защита материальных и трудовых прав депутатов Государственной Думы в случаях роспуска Государственной Думы. По Федеральному закону о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы в редакции 1994 г., депутат мог получить единовременное денежное пособие за период, оставшийся до завершения первоначального срока его полномочий, из расчета его ежемесячного денежного вознаграждения на день роспуска. По новой редакции закона депутат имеет право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному размеру его ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий. Депутату Государственной Думы и проживающим совместно с ним членам его семьи, находящимся на день роспуска вне их постоянного места проживания, обеспечиваются бесплатный проезд и бесплатный провоз принадлежащего им имущества (в контейнерах общим весом до 10 тонн) к постоянному месту жительства.

Но в то же время только в Законе Московской области от 4 декабря 1997 г. «О статусе депутата Московской областной думы» определены гарантии в случае роспуска Думы согласно трудовому и пенсионному законодательству (ст. 23)⁸. В связи с этим, как нам представляется, было бы целесообразным разработать аналогичные по направленности нормативные акты и на уровне каждого из субъектов Российской Федерации.

Подводя итоги проведенного рассмотрения правового регулирования системы социальных гарантий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, приходится отметить, что защите законных интересов и прав депутатов-военнослужащих уделяется все-таки недостаточно внимания, не до конца учитывается специфика их положения, поэтому следует рекомендовать на уровне федерального и регионального законодательства более обстоятельно и детально проработать актуальные правовые аспекты, связанные с обеспечением всей системы социальных гарантий деятельности депутатов из числа военнослужащих, которые являются необходимыми и полноправными участниками законодательного процесса и способны наиболее точно и аргументированно представлять позицию граждан Российской Федерации, исполняющих свой воинский долг.

¹ Подробнее о критериях для классификации системы гарантий депутатской деятельности см.: *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России.— М., 1999.— С. 366—367.

² О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области: Закон Челябинской области от 14 сентября 1994 г. № 01-ОЗ (с изм. и доп. от 23 января 1997 г., 26 октября, 30 ноября 2000 г., 28 июня, 29 ноября 2001 г., 28 ноября 2001 г., 28 ноября 2002 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Челябинской области.— 1994.— № 2.— С. 8—28.

³ *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России.— М., 1999.— С. 366—367.

⁴ О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края: Закон Красноярского края от 20 июня 1995 г. (с изм. от 22 сентября 1997 г., 4 июня 1998 г., 6 апреля 1999 г., 23 апреля, 11 июня, 9 сентября, 21 октября 2002 г.) // Красноярский рабочий.— 1995.— № 126.

⁵ Там же.

⁶ О статусе депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Челябинской области: Закон Челябинской области от 14 сентября 1994 г. № 01-ОЗ (с изм. и доп. от 23 января 1997 г., 26 октября, 30 ноября 2000 г., 28 июня, 29 ноября 2001 г., 28 ноября 2001 г., 28 ноября 2002 г.) // Сборник законов и нормативных правовых актов Челябинской области.— 1994.— № 2.— С. 8—28.

⁷ О статусе депутата Законодательной Думы Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27 ноября 1996 г. № 86 (с изм. от 26 марта, 20 октября 1997 г., 29 июля, 30 июля, 30 сентября 1998 г., 31 марта, 28 апреля 1999 г., 1 марта, 31 мая, 26 сентября 2000 г., 26 января, 25 июля 2001 г., 30 января 2002 г.) // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы.— 1996.— № 17.

⁸ О статусе депутата Московской областной думы: Закон Московской области от 11 мая 1994 г. № 1/94-ОЗ (с изм. от 21, 26 июля 1995 г., 6 ноября, 4 декабря 1997 г., 31 июля 2000 г., 8 июля 2002, 29 апреля 2003 г.) // Вестник Московской областной Думы.— 1994.— № 7.



Кокотов А. Н.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Законодательство — совокупность связанных между собой законов, иных нормативных правовых актов, нормативных договоров (международных и внутригосударственных), правовых позиций конституционных (уставных) судов¹. Связи между составляющими законодательство актами сложны и многообразны. Они ведут к объективному выделению в законодательстве ряда его внутренних структур. Традиционно выделяют иерархическую или вертикальную, отраслевую или горизонтальную, федеративную и комплексную структуры законодательства².

В иерархической (вертикальной) структуре акты размещаются по их юридической силе. В отраслевой (горизонтальной) структуре акты объединяются между собой в зависимости от особенностей предмета и метода правового регулирования. Федеративная структура отражает форму государственного устройства страны и делит между собой акты разных уровней власти (федеральные акты, акты субъектов федерации, муниципальные акты). Именно федеративная структура отражает разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями. Главный критерий формирования комплексной структуры — наличие разнородных, но единых предметов правового регулирования, требующих целостного воздействия на них актов разной юридической силы, разных отраслей законодательства, разных уровней власти. В комплексной структуре законодательства выделяют, например, природоохрнительное, транспортное законодательство, законодательство о молодежи, ветеранах, женщинах.

Классификатор правовых актов (утвержден Указом Президента РФ 15 марта 2000 г.³) отражает по преимуществу отраслевую и комплексную структуру законодательства. Его рубрики выделяются на основе особенностей отдельных сфер жизни (хозяйственная деятельность, образование, наука, здравоохранение, оборона), средств регулирования (информация, финансы, индивидуальные правовые акты), объектов правового регулирования (природные ресурсы), правовых режимов (гражданское, административное, уголовное право).

Наряду с иерархической, отраслевой, федеративной, комплексной структурами необходимо выделять еще статусную структуру. Она строится на обособлении нормативных правовых актов (их структурных фрагментов), нацеленных на закрепление статуса отдельных субъектов пра-

ва. Статусное членение не предполагает разделение всего массива актов национального законодательства на отдельные группы без остатка, когда конкретный нормативный правовой акт входит только в какую-то одну группу. Оно дополняет иные способы структурирования, позволяющие решить эту задачу. Статусная структура акцентирует внимание на правовом положении разных субъектов права.

Данная структура соответствует статусной структуре права и вместе с ней позволяет целостно обрисовать правовое положение субъектов права, заметить его пробелы, обнаружить реальные и желаемые зависимости между работающими здесь группами норм, актов (фрагментов актов). Обозначенный подход ценен тем, что позволяет идти в выстраивании законодательства и права от субъектов права — главного звена правовой действительности. Кстати, в действующем Классификаторе правовых актов в качестве критерия выделения его внутренних рубрик изредка используются особенности статуса некоторых субъектов, например, органов власти (прокуратура, органы юстиции, адвокатура, нотариат).

Именно в рамках статусной структуры законодательства выделяется законодательство о местном самоуправлении (муниципальное законодательство).

Муниципальное законодательство не вписывается в федеративную структуру законодательства, поскольку включает множество видов актов, исходящих от разных правотворческих органов. Нормативные акты в сфере местного самоуправления вправе принимать и Российская Федерация, и субъекты Федерации, и муниципальные образования. Акты муниципального законодательства не вписываются в иерархическую структуру в качестве какого-то одного ее звена, поскольку разнородны по своей юридической силе. Муниципальное законодательство затруднительно рассматривать и как элемент отраслевой структуры законодательства. Оно призвано обеспечить самостоятельный публично-правовой статус местных сообществ жителей во всех сферах их жизнедеятельности. Следовательно, муниципальное законодательство должно вбирать в себя акты большинства традиционно выделяемых отраслей российского законодательства.

Александр Николаевич КОКОТОВ,
зав. кафедрой конституционного права
УрГЮА, д. ю. н., профессор
(г. Екатеринбург)

72

Конституция,
государство и общество



Одни из указанных актов прямо посвящены статусу территориальных образований. Это, например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.⁴, законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, уставы муниципальных образований. Большинство же других актов определяют положение муниципальных образований одновременно с регулированием иных вопросов (гражданское, земельное, природоохранное, административное законодательство). Их включение в муниципальное законодательство является функциональным, а не абсолютным. Статусную структуру права реально представить как совокупность норм разных отраслей права, определяющих правовое положение конкретных субъектов, в частности, муниципальных образований и их внутренних субъектов (жителей, органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления и др.)⁵. Такой подход влечет и соответствующее статусное деление совокупности нормативных правовых актов. Отсюда муниципальное законодательство следовало бы оценить как определенный срез всего российского законодательства в плоскости закрепления правового положения муниципальных образований (всех вместе, их групп, отдельных муниципальных образований), а также внутренних субъектов муниципальных образований (органы местного самоуправления, население, муниципальные предприятия, учреждения, организации).

Муниципальное законодательство можно было бы рассматривать в качестве элемента комплексной структуры законодательства, если бы не высочайшая разнообразность регулируемых им отношений и не значительное число федеральных и региональных законодательных актов, выступающих системообразующими для статуса муниципальных образований. Муниципальное законодательство вбирает нормы большинства отраслей российского права.

Внутреннее структурирование муниципального законодательства. Его целесообразно проводить с опорой на критерии всех вышеназванных структур законодательства. Муниципальное законодательство основано на началах иерархии, отраслевой дифференциации, разделения правотворческих полномочий между разными органами. Так, отраслевая и комплексная структуры способны показать, в каких сферах и какими правовыми возможностями обладают те или иные субъекты муниципального правотворчества. Полномочия муниципальных образований, их органов местного самоуправления содержат многие рубрики Классификатора правовых актов, имеющие отраслевую или комплексную природу. Это рубрики о муниципальной собственности, приватизации муниципального имущества, включении муниципальных образований в гражданский оборот, муниципальном жи-

лищном фонде, его приватизации, коммунальном хозяйстве, регулировании труда (службы) муниципальных служащих, местных бюджетах, налогах и сборах, городском транспорте. Целый ряд рубрик выделяют акты, закрепляющие компетенцию органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности (земельные отношения, использование и охрана недр, вод, атмосферного воздуха, животного мира и др.).

Муниципальные образования, органы местного самоуправления обладают полномочиями и в иных отражаемых в Классификаторе сферах. Это административно-территориальное деление, миграция, референдумы, выборы, общественные и религиозные объединения, образование, опека и попечительство, обращения граждан, а также и многие иные сферы.

Иерархическая и федеративная структуры в рамках муниципального законодательства помогают увидеть и при необходимости формально закрепить иерархию в среде тех актов, что определяют статус муниципальных образований, органов местного самоуправления, муниципальных организаций, местного населения, а также правотворческие возможности принимающих их органов.

В статусной структуре муниципального законодательства выделяются блоки: закрепляющие статус муниципальных образований (населения муниципальных образований); отдельных граждан в сфере местного самоуправления; органов и должностных лиц местного самоуправления; органов территориального общественного самоуправления; муниципальных предприятий, учреждений, организаций.

Систематизация законодательства о местном самоуправлении. Местное самоуправление, будучи одной из основ конституционного строя страны (ст. 12 Конституции РФ), требует развернутого правового регулирования, прежде всего законодательного. На сегодняшний день имеется довольно значительное число законодательных актов федерального и регионального уровней, определяющих разные стороны самоуправленческой активности жителей. Однако они пока не сложились в развитую, хорошо организованную систему. В Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации отмечается, что имеет место несогласованность и несистематизированность законодательства о местном самоуправлении. Нормы, регулирующие отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, содержатся в значительном количестве отраслевых законодательных и иных нормативных правовых актов. Отсюда и актуальность задачи по их систематизации.

Перспективы кодификации муниципального законодательства. Поскольку муниципальное законодательство объединя-



ет в себе разнородные акты множества разных отраслей права, его систематизация путем кодификации затруднительна. Нереально принять, например, на уровне субъектов Федерации муниципальные кодексы, которые бы целостно регулировали все стороны самоуправленческой активности. Названная попытка возможна только путем существенной затратной перестройки сложившейся законодательной системы за счет выведения муниципальных норм из актов гражданского, семейного, административного и т. п. законодательства или посредством включения в муниципальные кодексы многочисленных и мало что дающих отсылок к последним. Кроме того, целый ряд отраслей, содержащих нормы муниципального права, входят в сферу исключительного ведения Российской Федерации, то же гражданское законодательство. Соответственно субъекты Федерации не вправе осуществлять кодификацию в сфере федеральных предметов ведения.

Принятие муниципального кодекса не реально и на федеральном уровне. Дело в том, что в силу п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесено лишь закрепление общих принципов организации местного самоуправления, да и то в режиме совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Кодекс же, как особый вид законодательных актов, отличается детальное и по многим позициям исчерпывающее правовое регулирование в отдельных сферах общественной жизни. В деле систематизации муниципального законодательства на первое место выходит не кодификация, а инкорпорация.

Совершенствование Классификатора правовых актов. Думается, что анализирувавшийся выше Классификатор правовых актов, как наиболее общее отражение российского законодательства, целесообразно дополнить рядом тематических приложений. Естественно, все приложения должны основываться на общеправовом классификаторе и согласовываться с ним как с корневой системой, в том числе на уровне цифровых обозначений.

Если общеправовой классификатор служит для распределения по своим разделам, рубрикам, подразумкам правовых актов как самостоятельных элементов законодательной системы, то его приложения могли бы настраиваться на тематическое выделение наряду с такими актами и их структурных фрагментов, а может быть, даже и их отдельных норм. Если общеправовой классификатор дает целостную, ясную структуру российского права и законодательства, обеспечивает оперативный поиск любых нормативных правовых актов по своим предметно-функциональным критериям, то его приложения должны нацеливаться на связанное представление актов (частей актов), закрепляющих правовой статус отдельных субъектов. Предлагаемые приложения к общеправовому классификатору (не только

в их электронной версии) могли бы обеспечивать контекстный поиск нормативных правовых актов (их фрагментов) по терминологии, элементам правового статуса соответствующих субъектов, т. п. показателям.

В качестве одного из приложений к общеправовому классификатору следует выделить законодательство о местном самоуправлении (муниципальное законодательство). Каковой может быть структура данного приложения? Во-первых, она должна учитывать структуру общеправового классификатора, в частности, необходимость отражения в нем вопросов местного самоуправления. Во-вторых, она должна отражать особенности статуса муниципальных образований и правового регулирования местного самоуправления в целом.

Представляется, что муниципальное законодательство логично поделить на общую и особенную части. Такое деление отражает объективно существующее разделение нормативных правовых актов на те, что исключительно посвящены регулированию вопросов местного самоуправления, и на те, что делают это попутно с регулированием иных отношений.

Выделение *общей части* может быть аналогично выделению раздела о конституционном строе в имеющемся Классификаторе правовых актов. Она и отражала бы конституционно-правовой уровень регулирования местного самоуправления. Именно к ней относятся акты рубрики «Местное самоуправление» из действующего Классификатора. Не случайно эта рубрика содержится в разделе о конституционном строе. На наш взгляд, данная рубрика должна быть сохранена в общеправовом классификаторе на ее нынешнем месте. В приложении о муниципальном законодательстве ее можно было бы повторить, сделав корневой основой указанного приложения.

Однако содержание упомянутой рубрики требует своего уточнения. Она вполне обоснованно отражает структуру Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но делает это лишь отчасти. Так, следовало бы в этой рубрике в качестве ее дополнительных подразумок выделить территориальные основы местного самоуправления, формы прямого волеизъявления граждан, основы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, конституционно-правовую ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (отзыв, досрочное прекращение полномочий и т. п.).

Особенная часть вмещала бы акты о статусе муниципальных образований, их органов, иных субъектов местного самоуправления в отдельных сферах правового регулирования, выделяемых по традиционной схеме отраслей права и законодательства. В связи с этим заслуживает внимания структура особенной части муниципального законодательства, предложенная

А. Н. Костоковым. Он включает в особенную часть рубрики о муниципальной собственности, приватизации муниципальных предприятий, взаимоотношениях органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями, организациями, местном бюджете, местных налогах и сборах, системе налогообложения, учета и отчетности, муниципальном кредите, жилищных субсидиях, земле и земельных отношениях, социальной защите населения, здравоохранении, образовании, культуре, молодежной политике, физической культуре и спорте, жилищно-коммунальном хозяйстве, приватизации муниципального жилищного фонда, градостроительстве и благоустройстве, торговле, охране природы, охране общественного порядка, гражданской обороне, чрезвычайных ситуациях⁶. Однако после введения в действие Классификатора правовых актов изложенный подход должен быть приведен в соответствие с рубрикацией Классификатора. Вообще в предлагаемом приложении целесообразно повторить общую структуру Классификатора в полном объеме. Пусть лучше отдельные разделы и рубрики приложения останутся до поры до времени незаполненными, чем после возможного расширения полномочий органов местного самоуправления окажется невозможным найти в приложении место для новых нормативных правовых актов о местном самоуправлении.

В общей и особенной части разбираемого нами приложения важно ввести внутреннюю для каждой рубрики иерархию актов по их юридической силе. Тут следовало бы обособить акты (фрагменты актов) Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований. Однако проблематика выстраивания актов муниципального законодательства по их юридической силе не сводится только к обеспечению подобной иерархии.

Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ. Усилению системности муниципального законодательства способствовало бы и более четкое соотношение законодательной компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере местного самоуправления. Одна из бо-

лезненных проблем здесь в условиях расширения сферы федерального регулирования — определение предметной рамки комплексных региональных законов о местном самоуправлении. По идее, последние должны детализировать положения федерального законодательства, например, в части определения вопросов местного значения, четко определять компетенцию органов местного самоуправления. Однако часто такая детализация толкуется, в том числе судами, как вторжение в федеральную компетенцию. Региональные законодатели вынуждены попросту переписывать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или делать множество отсылок к нему. Вообще на сегодня принятие комплексных региональных законов о местном самоуправлении оказалось под вопросом. Федеральное законодательство о местном самоуправлении, все более расширяя область собственного регулирования, косвенно заставляет региональных законодателей переходить от принятия комплексных законов о местном самоуправлении к принятию законов по отдельным вопросам местного самоуправления. Это ведет к принижению значимости регионального законодательства о местном самоуправлении. Однако по смыслу Конституции РФ именно субъекты Федерации осуществляют комплексное развернутое регулирование местного самоуправления.

Особенно затруднено региональное нормотворчество по вопросам, входящим в сферу исключительной нормотворческой компетенции Российской Федерации. Это, например, права и свободы граждан, участие муниципальных образований в гражданском обороте. В обозначенной сфере, как и во многих других, важно, оставаясь в рамках принципиальных федеральных норм, отразить в законодательстве объективно существующие региональные особенности. Ведь муниципальное право — это во многом право регионов. Одно из направлений решения указанной проблемы видится в расширении сферы делегирования нормотворческих полномочий от Федерации субъектам Федерации.

¹ Иногда законодательство сводят только к системе законов, обращая внимание на их особый статус в среде иных правовых актов.

² См.: *Поленина С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства.— М., 1979; *Она же.* Новое в системе законодательства РФ // *Гос-во и право.*— 1994.— № 12.— С. 27; *Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова.*— М., 2000.— С. 328.

³ *Российская газета.*— 2000.— 21, 22, 23 марта.

⁴ Интересно, что законодатель принял данный закон не в качестве новой редакции закона с аналогичным названием от 28 августа 1995 г., а в качестве нового закона. Принятие нового закона с тем же названием, что и закон, который он заменяет,— необычное решение.

⁵ О статусном структурировании конституционного права пишет, например, Н. А. Богданова. См.: *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права: Автореферат докторской диссертации.— М., 2001.— С. 23—26.

⁶ *Муниципальное право Омской области: Сборник нормативных правовых актов и документов / Сост. и автор вступит. статьи А. Н. Костоков.*— Омск, 1998.

Куленко Я.О.

СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ЗАКОННОСТЬ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Кардинальные преобразования, происходящие в российском обществе, обращение к общечеловеческим ценностям, достижение в обществе гражданского мира и согласия неразрывно связано с идеями права, правового государства, правосудия и законностью.

Законность является важной конституционной гарантией местного самоуправления, поэтому ее обеспечение на территории отдельно взятого муниципального образования следует отнести к основной задаче как для органов государственной власти, так и для самих органов местного самоуправления.

Законность пронизывает все коренные общественные отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления. Поэтому она является непременным условием, способствующим формированию и деятельности этих органов, являющихся одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Политика государства, направленная на наведение порядка в стране, предусматривает соблюдение законов и гражданами, и органами местного самоуправления, а также неотвратимость ответственности за их нарушение. Такая ответственность и механизм ее реализации предусмотрены гл. 10 Федерального закона от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации.— 2003.— № 40.— Ст. 3822). Указанный закон не покушается на самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, а направлен, прежде всего, на создание надежного механизма обеспечения верховенства на всей территории государства Конституции РФ и федеральных законов.

Подобный подход не предполагает также подчиненности органов местного самоуправления органам государственной власти. Но в то же время он позволяет последним реагировать на нарушения законности со стороны органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и принимать соответствующие меры, предусмотренные законом.

Существующее законодательство достаточно широко и ясно регулирует вопросы самостоятельности местного самоуправления и его независимости от органов государственной власти. Однако отсутствие контроля за деятельностью органов

местного самоуправления со стороны органов государственной власти, их абсолютная самостоятельность и независимость могут привести к отступлению от принципа законности. Подобная ситуация приведет к формированию своей законности на территории отдельно взятого муниципального образования, что недопустимо. Кроме того, в случае отсутствия контроля за органами местного самоуправления станут невозможными эффективное проведение федеральной и региональной политики, реализация социально-экономических, экологических и иных программ на местах.

Задачами органов государственной власти в обеспечении законности на территории муниципального образования являются: недопущение нарушений в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах; своевременное выявление, пресечение и устранение причин, способствующих нарушению законности; привлечение к ответственности виновных в нарушениях закона; создание обстановки неотвратимости ответственности за допущенные нарушения.

Задачи обеспечения законности реализуются благодаря осуществлению контроля со стороны государства, который должен быть систематическим, универсальным и предметным.

Органы государственной власти, обеспечивающие законность на территории муниципального образования, представляя собой систему общих и специальных органов. Для общего обеспечения законности является лишь одной из их многочисленных функций и осуществляется в рамках их основной деятельности. К ним относятся Президент РФ, Правительство РФ, представительные органы РФ и субъектов РФ. Наряду с этим, государством образуются и такие органы, деятельность которых непосредственно направлена на обеспечение законности. Это специальные органы, к которым относятся прокуратура РФ и ее территориальные подразделения, органы внутренних дел и суды.

Ярослав Олегович КУЛЕНКО,
помощник прокурора Metallургического
района города Челябинска
(г. Челябинск)

76

Конституция,
государство и общество



Все органы, занимающиеся вопросами обеспечения законности на территории муниципального образования, наделены для этого юридически властными полномочиями. Это придает их деятельности государственно-правовой характер.

В процессе деятельности по обеспечению законности на территории муниципальных образований указанные органы используют в пределах предоставленной им компетенции контроль и его разновидности — проверку исполнения и надзор. Сущность и назначение контроля состоят в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта, в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности, в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений, в выявлении причин и условий, способствующих нарушениям, в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности. Таким образом, посредством контроля его субъекты выясняют, соответствует ли деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц установленным правовым нормам. Контроль также призван обеспечить строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Проверка исполнения тесно связана с контролем и является его составной частью. Она представляет собой такую деятельность, которая позволяет выяснить, что и как сделано во исполнение предписаний и требований закона.

Надзорная деятельность в зависимости от субъектов, ее осуществляющих, подразделяется на два вида.

Первый вид связан с деятельностью органов прокуратуры по надзору за исполнением законов (общий надзор). Генеральный прокурор РФ в отраслевом приказе № 30 от 22 мая 1996 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» отмечает, что основными направлениями надзорной деятельности в этой отрасли следует считать надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений. При этом надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления он относит к числу приоритетных направлений надзорной деятельности и ориентирует подчиненных прокуроров на проведение систематических проверок независимо от наличия сведений о нарушениях законов (Приказ Генерального прокурора РФ № 30 от 22.05.1996 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

Другой вид надзора — административный надзор. Его суть состоит в наблюдении

уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере местного самоуправления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах. Этот вид деятельности осуществляется органами государственного контроля.

Наиболее характерные черты этого вида надзора сводятся к тому, что органы надзора выполняют свои функции в отношении тех органов, которые им организационно не подчинены. В процессе реализации своих полномочий они применяют меры административного воздействия в отношении физических и юридических лиц, допускающих нарушения установленных правил и установлений. Органы административного надзора проверяют соблюдение специальных правил на подконтрольных им объектах.

Особая роль в обеспечении законности принадлежит Президенту Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ он является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Конституция предусматривает перечень полномочий Президента РФ, реализация которых при решении конкретных вопросов внутренней и внешней политики государства косвенно влияет и на установление режима законности на территории России, а значит, и на территории любого из муниципальных образований.

Поскольку Президент формирует основные направления внутренней и внешней политики государства, это дает ему возможность влиять на разработку и реализацию государственной политики в сфере местного самоуправления.

Ежегодные послания Президента Федеральному Собранию РФ также заключают в себе информацию, касающуюся законности на территориях муниципальных образований и иных вопросов в сфере местного самоуправления. Послания Президента являются для Федерального Собрания РФ своеобразным планом дальнейшей деятельности по разработке и принятию соответствующих законодательных актов.

Формой реализации полномочий Президента являются указы и распоряжения. Данные акты обязательны для исполнения на территории всего государства. Они носят подзаконный характер, то есть не должны противоречить Конституции РФ и законам, действующим на территории РФ.

Кроме того, существует система президентского контроля, одной из составных частей которой является институт полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе, созданный Указом Президента от 27 июня 2000 г. В его функции входит организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства, реализацией федеральных программ в федераль-





ном округе. Кроме того, в настоящее время в состав аппаратов полномочных представителей включены окружные инспекции Главного контрольного управления Президента, осуществляющие непосредственный контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений, посланий Президента, а также других нормативных правовых актов — как федеральных, так и региональных.

Правительство РФ является органом исполнительной власти, то есть исполняет акты Президента РФ и приводит в жизнь законы, издаваемые Федеральным Собранием РФ. В соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью. Данная функция Правительства РФ реализуется им через соответствующие министерства и ведомства (МВД, Министерство юстиции и др.). На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ Правительство издает постановления и распоряжения, в том числе и по вопросам муниципальной деятельности. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению на всей территории России (ч. 2 ст. 115 Конституции РФ). В случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Постановления Правительства РФ чаще носят общий характер и обращены к большому, неопределенному кругу субъектов, в перечень которых включаются и субъекты местного самоуправления.

Федеральное собрание РФ — представительный (законодательный) орган государственной власти.

Основной функцией законодательного органа является разработка и принятие законов. Закон — это регулятор общественных отношений, важнейший фактор нормообразования и применения правовых норм. Поэтому от того насколько качественным будет закон, зависит в итоге и уровень законности на территории муниципального образования. Общественные отношения в сфере местного самоуправления, ранее не урегулированные нормами права, регулируются законами, принимаемыми как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Прокуратура является специальным органом, осуществляющим деятельность по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов на территории муниципального образования. Именно прокурорский надзор оказывает наиболее реальное воздействие на состояние законности на территории органа местного самоуправления.

В соответствии со ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» про-

кураатура осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и их должностными лицами (Собрание законодательства Российской Федерации.— 2003.— № 40.— Ст. 3822).

Содержание прокурорского надзора заключается в выявлении фактов нарушений Конституции РФ и требований законов, причин и условий, им способствующих, установлении виновных в правонарушениях, принятии мер по устранению правонарушений и их предупреждению, наказанию виновных.

Основными средствами по надзору за законностью на территории муниципального образования являются проверки. Практикой выработан ряд разновидностей проверок, а именно: проверки в органах представительной власти районного и городского уровней; проверки законности актов, издаваемых главами муниципальных образований районного (городского) уровней; проверки законности актов, принимаемых поселковыми, сельскими органами местного самоуправления; проверки в органах территориального общественно-самоуправления.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре РФ» прокурор в рамках правотворческой деятельности при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативно-правовых актов вправе вносить в законодательные органы соответствующего или нижестоящего уровней предложения об изменении и дополнении, об отмене либо принятии законов и иных нормативно-правовых актов (Федеральный закон РФ «О прокуратуре РФ» от 17.11.1995 г. с изменениями и дополнениями). Генеральный прокурор, прокуроры субъектов РФ, городов, районов вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления.

Формой реагирования прокурора на нарушения законности являются протест, представление об устранении нарушений закона, постановление, предостережение о недопустимости нарушений закона. Данные акты являются обязательными для субъектов, которым они адресованы, и подлежат исполнению в установленный законом срок.

В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (бездействия) органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд. Соответствующее положение имеется и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Право на обращение в суд предусматривается и ст. 43 Федерального закона № 154 «Судебная защита местного самоуправления». В данной статье закреплено положение, согласно которому суд или арбитражный суд рассматривают иски о признании

недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления.

Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 г. установлен перечень судов, составляющих судебную систему РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 4 указанного закона в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды, мировые судьи субъектов РФ.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, суды субъектов Федерации, районные суды, составляющие систему судов общей юрисдикции.

Высший Арбитражный суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов Федерации составляют систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов относятся: Конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ (Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 г.).

Все вышеперечисленные суды включены в систему судебной власти в Российской Федерации, а значит, призваны решать споры о нарушенном праве, обеспечивая, таким образом, законность на территории государства, защиту конституционного строя, одним из элементов которого является и местное самоуправление.

Особое место в судебной системе РФ занимает Конституционный Суд РФ. Он призван обеспечить защиту конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации на всей территории государства. Однако ни в Конституции РФ, ни в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» не закреплено право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд РФ в случае нарушения их конституционных прав. Но в то же время не исключена возможность обращения в данный суд гражданами о нарушении их конституционных прав на местное самоуправление. Конституционный Суд РФ в рамках своих полномочий компетентен рассматривать подобные жалобы путем выявления несоответствия между Конституцией РФ и нормативными актами Российской Федерации и субъектов РФ, а также разрешения споров по вышеуказанным жалобам.

В практике еще очень мало судебных дел, возникающих в связи с обжалованием актов и действий органов местного самоуправления и должностных лиц. Одной из причин является недостаточная осведомлен-

ность граждан и организаций — субъектов таких правоотношений — о возможности судебной защиты нарушенных прав. Данный вывод подтверждается и тем обстоятельством, что большинство дел данной категории возбуждается по заявлениям прокуроров. Но есть примеры, когда граждане успешно отстаивали свои права, нарушенные решениями местных администраций.

Гражданин С. обратился с жалобой на неправомерные действия администрации Автозаводского района (г. Тольятти), отказавшейся разрешить строительство второго этажа над хозяйственным блоком, расположенным на его приусадебном участке.

Граждане Н. и М., изъявившие желание вести крестьянское хозяйство, но не являющиеся фермерами, предъявили иск к Суздальской районной администрации (Владимирская область) с требованием предоставления земельных участков для ведения крестьянского хозяйства в конкретном месте, в районе деревни Внуково, из земель АО «Калининский». Истцы ссылались на то, что подали заявления в районную администрацию о предоставлении им этих земельных участков, однако постановлением главы администрации района участки были распределены между другими хозяйствами. Считая данное постановление незаконным, истцы просили обязать ответчика предоставить им земельные участки в указанном месте, полагая, что имеют преимущественное право на них, так как они необходимы для ведения крестьянского хозяйства.

Упомянутые акты органов местного самоуправления суды признали незаконными, нарушающими права граждан, в обоих случаях был возмещен материальный ущерб (Н. Модин // Российская юстиция.— 2000.— № 1).

Роль судов общей юрисдикции и арбитражных судов в обеспечении законности на территории муниципального образования состоит в рассмотрении данными судами споров, в которых одной из сторон может являться орган местного самоуправления или его должностное лицо.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что деятельность, осуществляемая на территории муниципального образования в рамках реализации гражданами права на местное самоуправление, основывается на принципе ее самостоятельности. Но поскольку органы местного самоуправления функционируют в общей структуре публичной власти, контроль и надзор за законностью их деятельности со стороны органов государственной власти не может быть полностью исключен. Данный контроль в рамках своей компетенции осуществляют законодательные, исполнительные, судебные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а надзор — органы прокуратуры РФ.



Харланов В. Л.,
Янин М. Г.

СООТНОШЕНИЕ ЦЕРКОВНОГО И СВЕТСКОГО ПРАВА В НАЧАЛЕ XX в.

В начале XX в. в Российской империи действовало как светское законодательство, так и корпоративные нормативные акты, санкционированные государством. Среди них выделялось церковное законодательство, которое отличалось от остальных корпоративных актов длительным историческим существованием и значительным охватом населения. Проблема соотношения светского и церковного права существовала и тогда, а в настоящее время, в связи с увеличивающимся влиянием церкви на общество, приобретает особую актуальность. Попробуем выявить общее и особенное в двух принципиально различных правовых системах на примере их соотношения в начале века.

В начале века в юридической науке господствовал реалистический подход к праву, основатель которого Р. Иеринг считал, что право есть защищенный государством интерес (*Иеринг Р. Борьба за право.*— СПб., 1904.— С. 9). Оно гарантирует жизненные интересы личности, помогает удовлетворению разнообразных потребностей людей, выступая как средство достижения этих целей. То есть право следует рассматривать как необходимый инструмент организации, поддержания и сохранения общества.

В теории церковного права ничего подобного мы не видим. Известный русский канонист М. И. Горчаков выделял объективный и субъективный уровни духовного права. Право в объективном смысле является и каждой отдельной нормой, в которой предоставляется власть одному лицу, а другое лицо обязывается к определенным действиям, и совокупностью норм, которыми определяются взаимные права и обязанности лиц по отношению друг к другу. В субъективном смысле под правом понимается способность, возможность и необходимость юридических и физических лиц на то или иное положение или действие для достижения целей их жизни или существования, основанное на правде и справедливости и признаваемое таковым со стороны общества или государства (*Горчаков М. И. Церковное право: Краткий курс лекций.*— СПб., 1909.— С. 10). Духовное право воздействует только на приверженцев вероучения, причем уровень влияния находится не в рациональной, а в ирреальной сфере сознания верующих. Им дается тезис, который не подкрепляется ничем, кроме постулатов религии, закрепленных в Священных книгах. При этом церковное право не является подуровнем, отраслью светского, оно существует неза-

висимо (насколько позволяет государство) от него. По сути дела оно является разновидностью корпоративного права, отличаясь по кругу субъектов, источникам и методам воздействия. Нечто схожее можно видеть в сочинениях сторонников психологической теории сущности права — Л. И. Петражицкого, Дьюи, Мэриллы. Так, Петражицкий считал, что эмпирическая наука изучает два вида бытия — физическое и психическое. Право, как явление этого бытия, принадлежит миру психики и представляет собой императивно-атрибутивное (обязательно-притязательное) переживание людей (*Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности.*— СПб., 1907.— Т. 1.— С. 54).

Соотношение церковного и светского права можно проводить по их элементарным признакам и по взаимодействию в регулировании общественных отношений. Современная теория права предлагает в качестве критериев разграничения различных отраслей права два основных элемента: предмет права и методы регулирования. Теория церковного права структурировала право на иные элементы.

Профессор М. И. Горчаков в начале века предлагал деление права на следующие составные части: субъективный и объективный элемент, элемент отношений, общественный элемент, формальный и идеальный элементы. Под субъектом права он понимал и физических лиц, то есть людей, и юридических лиц в плане учреждений, корпораций, союзов и т. д. В основу субъектного состава помещался именно человек, так как «...потребности человека — необходимый элемент в праве» (*Горчаков М. И. Церковное право: Краткий курс лекций.*— СПб., 1909.— С. 6), без него невозможны никакие правоотношения. Но, рассматривая природу человека, необходимо учитывать ее двухуровневую структуру — физический и духовный элементы. Потребности лиц в этих уровнях имеют особенности: по своей духовной природе человек обладает разумом и свободой, благодаря которым он может осоз-

Виталий Леонидович ХАРЛАНОВ,
доцент кафедры теории и истории
государства и права юридического
факультета ЮУрГУ, к. и. н.
(г. Челябинск)

Михаил Геннадьевич ЯНИН,
старший преподаватель кафедры
уголовного процесса и криминалистики
юридического факультета ЧелГУ
(г. Челябинск)

80

Конституция,
государство и общество



навать себя разумным существом, имеющим возможность, способность и силы разумно и сознательно достигать цели своей жизни; физический элемент обосновывает факт существования лица в обществе себе подобных и необходимость регулирования своих потребностей при взаимодействии с другими индивидами. Осознание существования потребностей и понимание возможностей, способности и силы удовлетворять их и есть субъективный элемент права. Но сама потребность по своему существу еще не есть право, она является причиной возникновения прав в сознании человека и субъективным их основанием. Удовлетворение потребностей было бы невысказано без предметов, без объекта, а значит, в право необходимо ввести второй элемент — объект.

В начале XX в. под объектами права подразумевалось «...все то, что может служить свободному удовлетворению сознаваемых разумом человека потребностей, или что служит достижению целей его жизни и имеет для него цену блага или добра» (Там же.— С. 7). Удовлетворению потребностей человека и достижению целей его жизни могут служить: личные блага человека — его здоровье, честь, свобода, жизнь и т. д.; вещи в самом обширном понятии этого слова; действия человека, которые порождают определенные права и обязанности. Совокупность свойств, составляющих природу объекта и его содержание, которым удовлетворяются потребности человека, а также сумма условий, при которых объект по своей природе может быть средством для удовлетворения потребностей человека, и является объективным элементом права. Субъекты и объекты являются необходимыми элементами отношений в праве, но они могут находиться независимо друг от друга. Связывает их между собой общественный элемент в праве, который является совокупностью отношений между ними.

Методами церковного права являются способы воздействия на духовные и священные с ними общественные отношения. Так как цель социальных регуляторов общества одна — упорядочение жизнедея-

тельности людей, то методы духовенства слабо чем отличаются от государственных: в них также присутствуют императив наряду с диспозитивом. Отличие прослеживается в направленности их действия — если светские органы в первую очередь регулируют внешнее поведение лиц, то целью клириков являются внутреннее содержание, мысли и чувства. Отсюда — большая инструментальная избирательность, отсутствие массового подхода, воздействие на сознание через веру.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что право появляется и действует только в обществе, регулируя не только поведение его членов, но и деятельность общественных институтов. Церковь, являясь сообществом верующих, нуждается как во внешнем регулировании со стороны государства, так и в саморегуляции внутренних процессов и явлений. *Ubi societas, ibi jus* — где общество, там и право. Церковное право, по его существу, также рассматривается в субъективном, объективном, идеальном и формальном смыслах. В субъективном смысле церковное право — это установленная, согласно с природой и целями церкви, на основании справедливости и признанная в обществе и государстве возможность, способность и власть церкви иметь свое самостоятельное устройство, самоуправление соответственно своей природе и достигать своих религиозных целей посредством определенных действий согласно ее назначению и религиозным потребностям ее членов. В объективном смысле церковное право понимается как совокупность институтов, регулирующих отношения в церкви, и совокупность условий, при которых человек может пользоваться этими институтами для своих религиозных целей. Церковное право являлось принципиально иной правовой сущностью, нежели светское законодательство. Их сосуществование основывалось на религиозном правосознании общества и было возможным только при условии поддержки церкви государством и признания православного исповедания приоритетным по сравнению со всеми остальными религиями.



Харланов В.Л.

ЦЕРКОВНО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX — НАЧАЛЕ XX вв.

В Синодальный период политическое значение православной церкви в жизни нашей страны было существенно ограничено как в законодательной сфере, так и в возможности регулятивного воздействия на общество. Исследователи связывают процесс трансформации духовного ведомства с личностью Петра I, который осуществил наиболее радикальные реформы по ущемлению прав духовенства, отменив патриаршество и создав Святейший Синод¹. Нормативное закрепление приоритета государства над церковью началось с принятия Духовного регламента — первого документа, закрепляющего структурную зависимость духовных органов перед светскими, который действовал вплоть до 1917 г. Своей кульминации процесс законодательного закрепления полномочий государства над церковью достиг в начале XX в. — в ст. 42 Основного государственного закона Российской империи провозглашалось: «Русский император, как христианский государь, есть верховный защитник и хранитель догматов греко-российской веры и блюститель правоверия и всякого в церкви святой благочиния. В этом смысле он именуется главой церкви»². Статья 43 этого же нормативного акта провозглашала, что в управлении делами церкви, насколько они касаются государства, самодержавная власть действует посредством Святейшего Синода, ею утвержденному, указывая тем самым на механизм управления вероисповедным ведомством.

Существенные изменения в Синодальный период происходили и в структуре самого духовного ведомства. Исходным документом, нормативно определившим систему церковного административно-судебного управления, явился специальный кодифицированный акт — Устав Духовных Консistorий 1841 г., определивший административно-функциональную основу православного ведомства.

Второй этап попытки структурного и функционального реформирования духовного ведомства напрямую был связан с дискуссией начала XX в. о содержании и условиях реализации принципов свободы вероисповеданий, а также о сущности церковного управления и судостроительства. Всего можно выделить три основных точки зрения по вопросам церковного реформирования. Одна — официальная — отрицала наличие в России каких-либо стеснений в вопросах веры и настаивала на сохранении существующего порядка. Ее

защищала православная иерархия. Вторая, которую разделяло либеральное православное духовенство, колебалась между осуждением в теории всякого рода стеснений и отстаиванием их в действительной жизни. Третья — выступала против всяческих ограничений по отношению к разным вероисповеданиям, за уравнение их в правах. Сторонниками этого взгляда были представители либеральной буржуазии, «терпимых» и «гонимых» религий, социалистического движения³. Они настаивали на проведении реформ веротерпимости, а также на пересмотре механизма духовного управления. Исследователь церковно-государственных отношений А. И. Огнев писал: «...если взглянуть на современную жизнь православного христианского общества под углом зрения канонических законов, то все общество, вся церковь должны быть подвергнуты духовному суду; 99% клириков должны быть подвергнуты извержению из сана, отлучению от церкви...»⁴.

Следует отметить, что официальные круги России того времени вплоть до 1904 г. никак не проявляли своих взглядов на необходимость реформирования церкви. Николай II в начале 1902 г. прихотит к мысли о необходимости издания Манифеста, в котором были бы провозглашены основные направления правительственной политики по этому вопросу. В первоначальном проекте документа предполагалось разработать условия, на которых могла бы быть расширена разумная свобода слова и совести, но в самом Манифесте, который был издан 26 февраля 1903 г.⁵, содержались только обещания соблюдать уже существующие законы. Кроме надежд на изменения этот документ вызывает и недоумение абстрактностью формулировок. Между тем в прессе все чаще стали появляться заметки о необходимости реформирования вероисповедной политики империи, что вызвало появление Указа «О предначертаниях и усовершенствованиях государственного порядка» от 12 декабря 1904 г.⁶, в котором заявлялось о необходимости устранения религиозных стеснений и расширении прав вероисповеданий. Примечательно, что инициаторами реформирования церковной

Виталий Леонидович ХАРЛАНОВ,
доцент кафедры теории и истории
государства и права юридического
факультета ЮУрГУ, к. и. н.
(г. Челябинск)

82

Конституция,
государство и общество



системы выступает не духовенство, а светские лица. В начале 1905 г. по инициативе премьер-министра С. Ю. Витте на Особом совещании Комитета Министров был поднят вопрос о необходимости реформ. Митрополит Санкт-Петербурга Антоний и профессор духовных академий разработали предложения о церковных преобразованиях, но в них не было и намека на созыв собора⁷. Называя этот проект слабым, С. Ю. Витте написал записку «О современном положении православной церкви», основной идеей которой является устройство духовной власти на основе соборности. Особо следует оговорить роль, которую сыграл в подготовке реформы обер-прокурор Святейшего Синода К. П. Победоносцев. В целом, во многом требования реформирования церковного ведомства вызваны деятельностью этого обер-прокурора, который был на посту руководителя Святейшего Синода свыше 20 лет подряд — с 1881 по 1905 гг. Как указывает И. Смолич: «...характерной чертой Победоносцева был необычайный Консерватизм, заставлявший его слишком высоко оценивать прошлое и скептически относиться к своему времени. Воспоминания о временах Николая I с их военизированными методами управления всегда вызывали в нем ностальгические чувства»⁸. Управление церковью, духовными учебными заведениями, влиянием на внутреннюю политику государства — во всем К. П. Победоносцев ориентировался в первую очередь на консервативные традиции, отрицая новационные процессы. Переписка С. Ю. Витте, митрополита Антония и Николая II для него стала полнейшей неожиданностью. Хрестоматийным является предположение, что обер-прокурор в это время болел и не мог участвовать в обсуждении проекта Указа, о чем он упоминал в записке к Николаю II «Соображения статс-секретаря Победоносцева по вопросам о желательных преобразованиях в постановке у нас православной церкви»⁹. В ней он указывает на недопустимость реформ, обосновывая это тем, что «...быстрое и неглубокое их разрешение грозит опасностью подорвать самые основы, на коих держится вся жизнь государства и народа»¹⁰.

17 марта 1905 г. на страницах «Церковного вестника» была опубликована статья «Записка 32-х столичных священников о необходимости перемен в русском церковном управлении»¹¹. В ней анализируется неудовлетворительное положение Русской православной церкви и отмечается, что для достижения «...святой цели восстановления канонической свободы... путь может быть только один...» — созыв Собора Православной Церкви. 24 марта 1905 г. Российское Телеграфное Агентство на основании этой записки, сообщило всему народу о созыве Собора и введении патриаршества, представив дело таким образом, что этот вопрос уже решен на

высшем уровне: «22 марта состоялось заседание Святейшего Синода, на котором в окончательной форме был решен вопрос о введении патриархата в России и созыве для избрания патриарха всероссийского духовного собора. Постановление Синода будет предоставлено Государю Императору. Созыв Собора предполагается в Москве. Согласно каноническим правилам, ближайшим кандидатом патриархии считается духовное лицо, занимающее высший архипастырский пост в столице, почему патриарший посох, вероятно, перейдет к митрополиту петербургскому и ладожскому Антонию. Святейший Синод при патриархе будет совещательным органом. Должность обер-прокурора Святейшего Синода иметь быть упрямленной. Право доклада переходит патриарху»¹². Новость была подхвачена различными периодическими изданиями, что вызвало большой переполох в обществе. Лишь 31 марта 1905 г. Император дал разъяснение в форме ответа на всеподданнейший доклад Священного Синода: «Признаю невозможным совершать в переживаемое ныне время столь великое дело, требующее спокойствия и обдуманности, каково созвание поместного Собора»¹³.

17 апреля 1905 г. был принят и опубликован Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату «Об укреплении начал веротерпимости»¹⁴, в соответствии с которым появляются Высочайше утвержденные 17 апреля 1905 г. положения комитета министров¹⁵, регламентирующие введение в действие этого документа и конкретные мероприятия по его исполнению. С появлением этих документов и обещанием Николая II в «благоприятное время» дать ход церковным реформам в обществе начинается их бурное обсуждение. При чтении периодики того времени складывается впечатление, что Указ в том виде, в каком оно вышел, стал полной неожиданностью для всех — общественность ожидала более скромных законодательных положений. Так, князь Мещерский писал на страницах «Московских ведомостей»: «Все, что я слышал... об этой реформаторской быстроте, меня признаю, смутило»¹⁶. Сразу же в периодике выделяется несколько полярных точек зрения, которые объединяет одно — требование изменений на началах соборности. Высшее духовенство на страницах «Церковных ведомостей» в осторожной форме критиковало положения Указа, настаивая на возрождении идеи Православного Собора: «Чтобы пробудить дремлющие силы церкви, необходимо прежде всего вызвать к жизни лежащие в основании ея начало соборности, которое, проходя снизу вверх, должно проникать всю ея организацию»¹⁷, наиболее решительно настроенная часть клира прямо выступало против документа¹⁸. Консервативная печать, отмечая заслуги Императора в деле реформирования вероисповедных вопросов, указывала на

83

Конституция,
государственное





то, что «...Собор и патриарх ничего не могут обновить и возродить в церкви, пока ее личный состав не совершит над собой внутренней реформы»¹⁹. Либеральное общество, в целом одобряя реформы, предостерегало от их непродуманности и поспешности. Более левые взгляды выразил А. Новиков в своей статье на предложение упразднения должности обер-прокурора и введении представителей духовенства в выборные органы общества: «Тут... начинается опасность гнета клерикализма, более страшного, нежели гнет бюрократии, ибо бюрократия основывается лишь на физической силе, а клерикализм и на силе духовной, хотя бы и ложно воспринимаемой невежественным народом»²⁰.

Основные предложения по реформированию духовного ведомства, звучавшие на страницах периодической печати и рассматривавшиеся в комитетах, можно сформировать в следующие группы: о разделении России на церковные округа, преобразовании церковного управления и суда, реформе прихода, усовершенствовании духовных школ, церковной собственности, епархиальных съездах и участии священнослужителей в общественных учреждениях, церковном соборе. По реформированию духовных судов практически все авторы предлагали следующие преобразования: отделение суда от административных органов — консисторий, создание принципиально иной схемы судебных инстанций, введение духовных следователей, отказ от формального процесса и замена его на открытый, гласный. В пределах Оренбургской губернии состоялись два благочинных съезда духовенства — XI и V округов, которые также высказали мнение, чтобы: «...во главе управления Российской церковью стоял собор духовенства без какого-либо участия лиц монашеских...», «...за упразднение духовных Консисторий и замену ее епископальным собором местного духовенства с участием представителей от мирян»²¹. Съезд также выступил за учреждение по благочинным округам «...братского суда над духовенством по неблагоприятным поступкам членов духовенства»²².

18 марта 1906 г. началась работа Предсоборного Присутствия под председательством митрополита Антония²³. Присутствие состояло из 7 отделов, которые рассматривали различные аспекты реформы: о составе поместного собора и порядке рассмотрения дел на нем; о разделе России на церковные округа и о преобразовании местного церковного управления (председатель отдела — архиепископ Литовский Никандр); об организации духовного суда и пересмотре законов по делам брачным вообще и о смешанных браках (председатель — архиепископ Ярославский Иаков); о благоустройстве прихода, церковных школ, порядке преобразования церковной собственности, епархиальных съездах и участии священнослужителей в

общественных и сословных учреждениях (председатель — епископ Могилевский Стефан); о преобразовании духовно-учебных заведений (председатель — епископ Псковский Арсений); о делах веры, о единоверии, старообрядчестве (председатель — архиепископ Волынский Антоний); о мерах по ограждению православной веры и благочиния от неправых учений и толкований, в виду укрепления начал веротерпимости в империи (председатель — архиепископ Финляндский Сергей)²⁴. По вопросу духовного суда Присутствие высказалось за отделение суда от консистории и создание особой коллегии, решения которой утверждал бы епископ. 28 февраля 1907 г. было создано новое предсоборное учреждение — Особое Совещание при Святейшем Синоде. В него вошли обер-прокурор Оболенский, его товарищ, члены министерства внутренних дел и народного просвещения, а также синодальные чиновники. Председателем Совещания был назначен архиепископ Финляндии Сергей. Перед этим органом ставилась задача проработки вопросов реформирования устройства прихода и духовно-учебных заведений и плюс еще систематизация предыдущих предложений, то есть сразу было ясно, что это был маневр на затягивание процесса реформирования: Особое Совещание «...очевидно и предназначалось к тому, чтобы парализовать в корне опасность церковной демократии»²⁵.

В конце 1907 г. дебаты по церковным вопросам в прессе постепенно стихают и практически полностью прекращаются. Объяснения такого резкого поворота правящих кругов от поддержки преобразований к их игнорированию выдвигают самые разнообразные: спад социальной напряженности в обществе в связи с прекращением русско-японской войны и подавлением революции, активное противостояние высшего духовенства, невозможность реформирования церкви без изменения государственного строя и т. д. Как бы то ни было, бурно начавшиеся преобразования в сфере духовной политики империи не завершились ничем, все осталось на прежнем месте, а идея созыва Собора была реализована только в 1918 г. Не произошло никаких изменений и в сфере духовного судопроизводства. В связи с принятием Указа «О веротерпимости» духовные суды потеряли право карать лиц за переход из православия в другие конфессии²⁶, что означало дальнейшее сужение их подведомственности, хотя на практике на местах сохранялось прежнее императивное положение дел. Вместе с тем нельзя признать преобладание административных велений над законодательными актами. Святейший Синод отмечал, что одним из последствий этого Указа стало массовое отпадение верующих из православия. Наибольшее количество уклонившихся перешло в римско-католическое, магометанское и лютеранское исповеда-

ние. Так, по Оренбургской губернии, как свидетельствуют данные Святейшего Синода, за 1905—1907 гг. в мусульманство обратилось 393 человека²⁷, что в несколько раз превышало аналогичный показатель за первые пять лет XX в.

Подводя итог традиции церковно-государственных отношений в России в исследуемый период, в первую очередь следует отметить, что существовавшая правовая нормативно-регулятивная основа осталась неизменной. Механизм духовно-правового регулирования, основывавшийся как на нормах церковного права, так и на правовых актах государства, не соответствовал требованиям развивающегося общества. Косность традиционных институтов духовного регулирования подчеркивала несоответствие деятельности государственного меха-

низма в церковных отношениях. Создав искусственную систему «государства в государстве», светская власть и *de jure* и *de facto* не смогла адекватно руководить этим образованием. Первоначальное сохранение режима «status quo» было оправданным только в начале секуляризационных процессов, далее требовалось вносить коррективы структурного и сущностного характера.

Неудача реформационных процессов в первую очередь связана с несоответствием общих принципов устройства государственного аппарата империи предлагаемым новациям. Предлагаемый принцип соборности начал церковного управления резко контрастировал с унификационными процессами единоначалия имперского механизма и не мог быть реализован при существующем политическом режиме.

¹ *Троицкий Н. С.* Отношения государства к церкви по воззрениям наиболее видных наших писателей и общественных деятелей.— М., 1909.— С. 28; *Карташев А. В.* Очерки по истории русской церкви.— М., 1997.—Т. 1.— С. 139.

² Полное собрание законов Российской империи.— СПб., 1892.— Т. 1. Ч. 1.— С. 64.

³ *Одинцов М. И.* Государство и церковь в России. XX в.— М., 1994.— С. 5.

⁴ *Огнев А. И.* На пороге реформ русской церкви и духовенства.— СПб., 1907.— С. 4.

⁵ *Красножен М.* Церковное право. Руководство для духовенства и гг. студентов.— Юрьев, 1906.— С. 251.

⁶ *Красножен М.* Церковное право. Руководство для духовенства и гг. студентов.— Юрьев, 1906.— С. 253.

⁷ РГИА.— Ф. 821.— Оп. 10.— Д. 267.— Л. 2—3.

⁸ *Смолич И.* История русской церкви 1700—1917 // Макарий / Митрополит Московский и Коломенский/. История русской церкви.— М.: Изд-во Спасо-Преображенского монастыря, 1998.— Т. 8.— Ч. 2.— С. 166.

⁹ РГИА.— Ф. 1574.— Оп. 2. 224.— Л. 12.

¹⁰ Там же.

¹¹ *Бартев Я.* Мнение по вопросу о духовно-судебной реформе.— СПб., 1906.— С. 21.

¹² Церковная реформа. Сборник статей духовной и светской периодической печати по вопросу о реформе.— СПб., 1905.— С. 74.

¹³ Реформы веротерпимости на пороге XX века и состояние государственной церкви в России.— Н.Новгород, 1905.— С. 37.

¹⁴ *Красножен М.* Церковное право. Руководство для духовенства и гг. студентов.— Юрьев, 1906.— С. 260.

¹⁵ Там же.— С. 263.

¹⁶ Князь Мещерский о церковной реформе // Периодическая печать о реформе.— СПб., 1906.— С. 182.

¹⁷ Московские ведомости.— 1905.— № 88.

¹⁸ РГИА.— Ф. 797.— Оп. 79.— Д. 408.— Л. 2—3.

¹⁹ *Бартев Я.* Мнение по вопросу о духовно-судебной реформе.— СПб., 1906.— С. 21.

²⁰ *Новиков А.* Церковная реформа // Периодическая печать о реформе.— СПб., 1906.— С. 66.

²¹ Постановления благочинных съездов духовенства // Оренбургские Епархиальные Ведомости.— 1906.— № 1.— С. 26.

²² Там же.

²³ *Огнев И.* Церковный собор и религиозные запросы общества.— СПб., 1908.— С. 9.

²⁴ *Красножен М.* Новейшее законодательство по делам православной русской церкви // Ученые Записки Юрьевского Университета.— 1909.— № 8.— С. 39.

²⁵ *Огнев И.* Церковный собор и религиозные запросы общества.— СПб., 1908.— С. 21.

²⁶ РГИА.— Ф. 1405.— Оп. 543.— Д. 1040.— Л. 96.

²⁷ Всеподданнейший отчет Обер-Прокурора Святейшего Правительствующего Синода за 1905—1907 гг.— СПб., 1910.— С. 14.



Кандалов П. М.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

В соответствии с Указом Президента от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ были созданы семь федеральных округов.

Данный Указ вызвал неоднозначные мнения среди ученых-правоведов и политологов, некоторые из которых расценивали это событие как начало коренных изменений в федеративном устройстве России².

По мнению А. С. Макарычева, одна из стратегий, находящихся в арсенале Президента В. В. Путина, состоит в том, чтобы постепенно ослабить значение субъектов Российской Федерации в жизни государства. Такой гипотетический вариант в долгосрочной перспективе может означать переход к новому федеративному устройству на основе семи округов³.

А. Н. Медушевский считает, что реализация данной реформы в совокупности с другими инициативами Президента призвана создать новый — централизованный тип федерации, имеющей устойчивую тенденцию к унитарной модели власти⁴.

Н. Л. Добрецов и В. Е. Селиверстов полагают, что создание семи федеральных округов на крупных территориях России, ареалы которых фактически повторяют ареалы межрегиональных ассоциаций (за исключением Центрального округа, расположенного на территории двух ассоциаций: «Черноземье» и «Центральная Россия»), может способствовать усилению действенности государственной региональной политики на основе перенесения ряда ее задач на межрегиональный уровень, более тесной работе центра с регионами и укреплению процессов межрегиональной интеграции⁵.

Также встречаются мнения, согласно которым положительно оценивается идея создания федеральных округов, но при этом высказывается критическое отношение к институту полпредов⁶.

Неоднозначно восприняли Указ главы субъектов Федерации. Так, в августе 2000 г. на очередной сессии парламента Татарстана Президент республики М. Шаймиев заявил, что ему не совсем ясны причины появления федеральных округов, тем более что они не предусмотрены действующей Конституцией России⁷.

Существуют и иные точки зрения на создание федеральных округов⁸.

Учитывая существующие мнения по данному вопросу, попытаемся проанализировать ситуацию и дать ей правовую оценку.

На наш взгляд, следует выяснить причины, побудившие к принятию вышеназванного Указа Президента.

К концу 90-х годов стало ясно, что в Российской Федерации была подорвана вертикаль власти — как федеральной, так и региональной и местной. К началу 2000 г. стало очевидно, что без сильного централизованного государства невозможны не только серьезные и глубокие реформы, но и реализация гражданских прав и свобод человека, гарантированных Конституцией РФ.

Отношения по линии «центр — субъекты» базировались не на нормах закона, а на условиях личных договоренностей, что привело к правовому нигилизму во многих субъектах Российской Федерации.

Во многих регионах страны — республиках, краях, областях — сложилась не «диктатура закона», а режим личной власти их руководителей. Губернаторы были фактически никому не подотчетны. Процесс суверенизации регионов сопровождался реальной угрозой территориальной целостности государства. К 2000 г. примерно пятая часть принятых в субъектах Федерации правовых актов противоречила Основному Закону страны. Серьезные нарушения были зафиксированы в конституциях республик и уставах областей, отдельные нормы которых противоречили Конституции России. Федеральные законы не соблюдались более чем в 40 субъектах. Например, вопреки конституционному порядку свободного в условиях рынка перемещения товаров, капиталов и рабочей силы между регионами устанавливались торговые барьеры и даже пограничные столбы⁹.

В законодательно-нормативных актах республик они объявлялись самостоятельными участниками международных отношений, декларировались правовые основы единого рынка и ценовой политики, что по Конституции принадлежало к исключительному ведению Российской Федерации.

Многие территориальные структуры органов федеральной власти, по сути, срачивались с региональными элитами.

В период президентства Б. Н. Ельцина отношения Москвы и регионов характеризовались постоянным нарушением взаимных обязательств и нескончаемым торгом друг с другом. Игра в федеративные отношения продолжалась, но отказ от неуклон-

Петр Михайлович КАНДАЛОВ,
преподаватель кафедры гражданского,
земельного и экологического права ЧелГУ,
к. ю. н.
(г. Челябинск)

86

Конституция,
государство и общество



ного соблюдения Конституции и отсутствии прочной нормативной иерархии вызвали в государстве заметные тенденции к распаду. Утрата центром возможности непосредственного воздействия на принятие субъектом РФ каких-либо решений сделала неэффективным механизм, контролирующий соблюдение Конституции субъектами Федерации и конкретно их руководителями.

А. Моммен пишет: «Ельцин во многом сам содействовал своему последующему ослаблению, допуская автономию регионов и наделяя избираемых губернаторов, президентов республик полномочным правом принятия решений. Стало быть, необходимо усиление централизации, чтобы держать под контролем местных магнатов в регионах. За последние годы контроль центральной государственной власти на местах резко ослаб, и разрослись противоречия между регионами. Системы исполнительной власти на местах по большей части являют собой не столько примеры демократического федерализма, сколько образчики феодальных владений. При попытках установить в провинциях порядок, неоднократно за десятилетие президентства Б. Н. Ельцина, дело всякий раз быстро стопорилось. Под давлением местных лидеров, на словах лояльных к Кремлю, он вынужден был отказываться от попыток рецентрализации государства. Неэффективным на практике оказывался институт полномочных представителей президента на местах. Назначавшиеся президентом ради нового утверждения его авторитета в регионах, они на деле превратились в чисто номинальные фигуры, не обладающие какими-либо властными полномочиями либо влиянием, испытывающие недоверие местных политиков и управленческих структур»¹⁰.

Таким образом, сложилась реальная угроза распада Федерации, что потребовало от В. В. Путина незамедлительных действий, направленных на предотвращение развития негативных тенденций в субъектах Федерации.

Президент Российской Федерации в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. говорил: «Мы убедились: нерешительность власти и слабость государства сводят на нет экономические и другие реформы. Власть должна опираться на закон и сформированную в соответствии с ним единую исполнительную вертикаль»¹¹.

В Российской Федерации так и не было выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Федерация и ее субъекты не смогли четко распределить полномочия между собой.

На наш взгляд, основной причиной создания федеральных округов стало стремление нового президента восстановить подорванную за десятилетие вертикаль исполнительной власти.

Вертикаль исполнительной власти эффективно работает, если управленческие решения в форме законов, подзаконных нормативных и индивидуальных актов воспринимаются нижестоящими органами управления как обязательные для исполнения и как основа для предписаний, адресуемых следующим низовым управленческим звеньям¹².

Ни одно государство не может успешно функционировать без устойчивой исполнительной вертикали. Особое место в этих отношениях принадлежит полномочному представителю Президента Российской Федерации.

На наш взгляд, чтобы усвоить сущность понятия федеральных округов, следует обратиться к существующей практике в других федеративных государствах (США, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Нигерия и др.). В некоторых федерациях, таких, как Аргентина, Венесуэла, существует понятие «федеральный (столичный) округ». Федеральный округ наряду с другими территориальными образованиями (федеральными территориями, федеральными владениями, ассоциированными государствами, резервациями) является составной частью государства, хотя и с особым статусом, что обусловлено политическим значением столицы. Есть государства, где федеральный округ имеет даже свое представительство в парламенте (в одной из его палат), правда, неравное по сравнению с другими субъектами федерации (США, Нигерия, Пакистан), а в Бразилии, например, федеральный округ представлен в Сенате так же, как и каждый штат. Таким образом, во всех федеративных государствах, имеющих федеральный округ, он является субъектом внутрифедеративных отношений с особым статусом¹³.

С правовой точки зрения создание федеральных округов не противоречит Конституции Российской Федерации по следующим основаниям: во-первых, ст. 78 Конституции РФ говорит о том, что федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Во-вторых, основная статья для права президента создавать подобные институты — это ч. 2 ст. 80 Основного Закона. В частности, в ней говорится о том, что Президент — гарант Конституции, прав и свобод человека; он принимает меры по охране суверенитета, независимости и государственной целостности и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Многие конституционалисты называют эту статью «набором скрытых полномочий президента». В какой-то степени это подтвердил и Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября

87

Конституция,
государствоиобщество



1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации”¹⁴. Специальное подтверждение прав Президента РФ на эти «скрытые полномочия» потребовалось потому, что ст. 80 говорит о них в достаточно общей форме.

Согласованное функционирование органов государственной власти может происходить в том числе путем применения главой государства координирующих полномочий в отношении органов исполнительной власти. В указе о полномочных представителях президент фактически делегировал на соответствующий региональный уровень свои собственные полномочия. И он не превысил своих полномочий¹⁵. Президент использовал исключительное право Российской Федерации, устанавливая, где и как располагаются федеральные структуры в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации. Это также нашло подтверждение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании ст. 71 (п. “г”), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции Российской Федерации»¹⁶.

Отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности. Однако такого рода акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 15, ч. 1; ст. 90, ч. 3; ст. 115, ч. 1 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, создание федеральных округов не затрагивает конституционных

основ федерализма и не ущемляет конституционно-правовой статус субъектов РФ, также не является, по сути, укрупнением субъектов Федерации, так как с юридической точки зрения Указом Президента этого невозможно сделать¹⁷.

Однако, как неоднократно отмечалось в литературе, субъекты Российской Федерации находятся в неравных правовых условиях¹⁸. Также следует признать, что число субъектов Российской Федерации чрезмерно велико: 89 на 146 млн чел. (в США — 50 на 274 млн, в Бразилии — 28 на 165 млн). Наличие 89 субъектов Федерации создает известные трудности в управлении страной в целом, и можно предполагать, что в будущем на базе федеральных округов может начаться процесс объединения субъектов, учитывая, что подобный прецедент уже имеет место в российской практике (объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа).

Прошло уже более четырех лет после создания федеральных округов. За этот период к положительным результатам функционирования округов и созданных на их базе структур, безусловно, следует отнести содействие в обеспечении единства правового пространства на территории Российской Федерации, способствование углублению межрегиональной интеграции, выведение территориальных подразделений федеральных органов государственной власти из-под разных форм влияния в субъектах, создание механизмов защиты прав предпринимателей, иностранных инвесторов, создание эффективного механизма контроля над реализацией органами государственной власти и управления требования федерального законодательства, формирование единства информационного пространства, а также содействие в проведении судебно-правовой реформы.

На наш взгляд, федеральный округ — это одна из форм организации работы территориальных органов федеральной исполнительной власти, охватывающей территорию нескольких субъектов Федерации. При этом, конечно, следует отметить, что во всех федеральных округах кроме окружных подразделений органов исполнительной власти были созданы и соответствующие подразделения органов прокуратуры. По сути, создание федеральных округов является переходом от двухзвенной (центр — субъект) к трехзвенной (центр — округ — субъект) структуре управления в системе исполнительной власти.

Ряд авторов определяет федеральный округ как административно-территориальное образование. По нашему мнению, на сегодняшний день такая позиция представляется недостаточно обоснованной. Более точно можно говорить, что федеральные округа имеют все предпосылки для трансформации в полноценные административно-территориальные образования, поскольку

ку созданные окружные подразделения органов исполнительной власти и прокуратуры, а также различные консультативно-совещательные органы при полномочном представителе Президента РФ на сегодняшний день обладают только контрольными и координирующими функциями.

В федеральных округах организуется работа по реализации основных направ-

лений внутренней и внешней политики государства, проводится контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти. Создание федеральных округов способствует обеспечению национальной безопасности, улучшению политического, социального и экономического положения в каждом округе и в Российской Федерации в целом.

¹ СЗ РФ.— 2000.— № 20.— Ст. 2112.

² Федерализм: теория, институты, отношения (сравнит.-прав. исслед.) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин.— М., 2001.— С. 79—80.; *Лысенко В. Н.* История повторяется трижды // Российская газета.— 2000.— 16 мая.

³ *Макарычев А. С.* Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России. // Полис.— 2000.— № 5.— С. 87—88.

⁴ *Медушевский А. Н.* Россия в условиях трансформации. Историко-политологический семинар. Материалы. Вып. № 11.— М., 2001.— С. 13—14.

⁵ *Добрецов Л. Н., Селиверстов В. Е.* Укрепление властной вертикали и институциональных структур межрегиональной интеграции. // ЭКО.— 2000.— № 9.— С. 43—49.

⁶ *Лысенко В. Н.* Развитие федеральных округов и будущее федерализма в России // Казанский федералист.— 2000.— № 2.

⁷ *Шаймиев М.* Затея Президента пока не ясна // Информрегион.— 2000.— 31 авг.— С. 37.

⁸ *Бадковский Д. В., Левандовский А. А., Вильчек М. И., Филатов В. И., Автомонов А. С., Киргичников В. А.* Полпред Президента: проблемы становления нового института // Научн. докл.— 2003.— № 3.— С. 3—38.

⁹ *Кистанов В. В.* Федеральные округа России — важный шаг в укреплении государства.— М.: Экономика, 2000.— С. 5.

¹⁰ *Моммен А.* Заявка Путина на власть: конец российского федерализма? // Полис.— 2000.— № 5.— С. 76.

¹¹ Выступление В. В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. // Российская газета.— 2000.— 16 июля.

¹² *Бельский К. С.* О реформе губернаторской должности // Государство и право.— 2001.— № 1.— С. 5.

¹³ *Некрасов С. И.* Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права.— 2001.— № 11.— С. 20.

¹⁴ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.— 1995.— № 33.— Ст. 3424.

¹⁵ *Краснов М. А.* О некоторых конституционно-правовых аспектах создания полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Научный доклад.— 2001.— № 3.— С. 17.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации.— 1999.— № 6.— Ст. 866.

¹⁷ *Безруков А. В.* Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права.— 2001.— № 1.— С. 112—113; *Он же.* Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права.— 2001.— № 12.— С. 27.

¹⁸ *Аюков М.* Сильное государство и социально-политические процессы в регионе // Экономика и управление.— 2001.— № 1.— С. 9; *Умнова И. А.* Конституционные основы российского федерализма.— М., 1998.— С. 151; *Чиркин В. Е.* Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика.— 2000.— № 12.— С. 43.





Дзугаев М. Д.

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В КРИЗИСНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в условиях бурного роста промышленного производства стали одними из актуальнейших проблем современности. Результаты воздействия человека на природу необходимо рассматривать не только в свете развития технического прогресса и роста населения, но и в зависимости от социальных и правовых условий, в которых они проявляются. Отношение к природной среде является мерой социальных, технических, экономических, правовых достижений человеческого общества, характеристикой уровня цивилизации.

Предупреждая о возможных последствиях расширяющегося вторжения человека в природу, еще полвека назад академик В. И. Вернадский писал:

«Человек становится геологической силой, способной изменить лик Земли». И это предупреждение пророчески оправдалось.

К главным направлениям деятельности общества в области охраны природной среды относятся экологические проблемы загрязненных территорий, а также проблемы здоровья и благосостояния человека, охрана наземных экосистем и борьба с распространением пустынь, деятельность, связанная с экологическим образованием и информацией, торговые, экономические и технологические, правовые аспекты по защите природы, защита Мирового океана от загрязнения.

Загрязненная природная среда может отрицательно воздействовать на людей, промышленные, транспортные и жилищно-коммунальные объекты, леса, водоемы. Эти отрицательные воздействия проявляются, в основном, в повышении заболеваемости людей и ухудшении их жизненных условий, в снижении продуктивности биологических природных ресурсов.

Российская Федерация унаследовала тяжелое экологическое положение, экономику с энергоемким и материалоемким производством и устаревшие, загрязняющие окружающую среду технологии.

В создании глобальных экологических проблем конца XX в. значительное место

занимает металлургия. Являясь самой материалоемкой и энергоемкой областью человеческой деятельности, металлургия оказывает отрицательное действие на окружающую природную среду.

Человек своей производственной деятельностью разрушает исторически сложившуюся структуру природы. Основными источниками разрушения являются металлургические предприятия. Загрязнение природы на этих предприятиях начинается с разрушения природных ландшафтов на стадии добычи сырья до выбросов в окружающую среду вредных веществ.

В значительной мере вышесказанное относится и к предприятиям цветной металлургии. Технологические процессы получения цветных металлов, как правило, водоемки и сопровождаются ощутимыми выбросами загрязняющих веществ в атмосферу. При этом грубо нарушается природоохранное законодательство.

При современных масштабах и характере воздействия человека на природную среду она зачастую отвечает совершенно неожиданной реакцией, что обусловлено исчерпанием способности среды к самовосстановлению, наличием большого количества взаимосвязей в природе.

Охрана здоровья населения и окружающей среды, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия Российской Федерации на современном этапе развития государства — важнейшие задачи для устойчивого социального и экономического развития страны.

Основы современной государственной политики в этой области провозглашены в Конституции Российской Федерации, законодательстве РФ и субъектов Федерации. Они гарантируют права каждого человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, благоприятную окружающую среду и среду обитания,

Мусса Дзибушкаевич ДЗУГАЕВ,
старший преподаватель кафедры
гражданского, земельного и экологического
права ЧелГУ
(г. Челябинск)



вредные факторы которой не должны оказывать неблагоприятное влияние на человека, ибо человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства.

В охране здоровья человека и состоянии окружающей его среды в последнее время имеют место негативные тенденции, определяемые остаточным принципом финансирования этих работ, недостаточной экономической поддержкой принимаемых и реализуемых решений. Около 60 миллионов человек проживает в условиях постоянного превышения предельно-допустимых концентраций вредных веществ в атмосферном воздухе.

Длительное время не улучшается положение с обеспечением населения доброкачественной питьевой водой. Питьевая вода коммунальных водопроводов не отвечает гигиеническим нормативам. Несоответствие питьевой воды санитарно-эпидемиологическим показателям обуславливает в ряде регионов страны повышенную заболеваемость населения инфекционного и неинфекционного характера (См.: Федеральный закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». — М., 2002).

Вызывает тревогу накопление токсичных опасных отходов, общий объем которых достиг 1,6 млрд тонн.

В связи с ухудшением социальных условий населения ухудшается качество и структура питания.

Гигиенические условия и безопасность труда на промышленных предприятиях в Российской Федерации находятся в критическом положении. Более 5 млн работающих трудятся во вредных и опасных условиях, из них 1,6 млн — женщины.

Требования в области охраны здоровья населения, санитарно-эпидемиологического благополучия, благоприятного состояния окружающей среды должны быть ориентированы на человека, его здоровье и здоровую среду обитания и определять социальную и экономическую политику государства.

Природоохранная деятельность государства заключается в создании максимально благоприятных условий для населения страны и сохранения природной среды. Такое направление деятельности является неотъемлемой частью социальной политики, экономической и правовой стратегии нашего государства.

Законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции РФ, Федеральном законе «Об охране окружающей среды», других федеральных законах, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ, законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ.

В стране сложилась сложная, а местами кризисная, экологическая обстановка, обусловленная неудовлетворительной природоохранной деятельностью.

Обеспечение подъема экономики, повышения уровня и качества жизни населе-

ния Челябинской области требует решения ряда социально-экономических проблем.

Челябинская область характеризуется сочетанием чрезвычайно высоких техногенных нагрузок, обуславливающих сверхнормативное загрязнение всех компонентов биосферы практически во всех городах и многих районах области, с огромным количеством накопленных радиоактивных, в том числе высокотоксичных, отходов, которые создают катастрофический уровень загрязненности территории и, как следствие, высокий уровень заболеваемости и смертности населения.

Основными факторами экологического и радиационного загрязнения территории являются высокая концентрация природо-загрязняющих и природоразрушающих производств и радиационно опасные объекты атомного производства.

На северо-западе области расположены уникальные крупнейшие центры атомной промышленности, имеются крупные захоронения радиоактивных отходов, которые представляют реальную угрозу окружающей среде и являются источником повышенного потенциального и реального риска для населения области и прилегающих территорий, что создает проблемы по экологическому оздоровлению территорий и реабилитации районов, находящихся в радиационном следе ПО «Маяк».

Критическую ситуацию усугубляют и другие источники загрязнения окружающей среды. Челябинская область занимает третье место в России по объемам выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников в атмосферу (6,5% от общероссийского уровня) и восьмое (3% от общероссийского уровня) по объемам сброса загрязненных сточных вод в водные объекты. По гидрохимическому состоянию поверхностных вод территория области относится к наиболее напряженной группе территорий Российской Федерации. Многие города и районы Челябинской области являются с точки зрения экологического загрязнения критическими территориями, требующими государственной поддержки для программ реабилитации.

Стратегическое значение имеет развитие металлургии области, которая производит около четверти чугуна и стали от российского производства, 63% цинка и 11% рафинированной меди. Естественно, что обеспечение развития этих отраслей является общегосударственной задачей. Основные проблемы металлургического комплекса: отсутствие собственной сырьевой базы; отсутствие горно-обогатительной базы в цветной металлургии, особенно в медеплавильном производстве; чрезмерная нагрузка на экологию в городах и районах расположения предприятий.

Особо опасное положение создается в районе г. Карабаша в результате деятельности Карабашского медеплавильного комбината.





Примером полного и грубейшего нарушения природоохранного законодательства является медеплавильное производство в г. Карабаше Челябинской области.

Город Карабаш — город областного подчинения, находится на северо-западе Челябинской области. Население города 15700 человек. Крупный центр горнорудной промышленности и цветной металлургии.

Медеплавильный завод был пущен в работу в 1910 г. и перерабатывал местные руды. Завод выплавлял около трети всей меди, которая производилась в России, до 60 тыс. т. черновой меди в год.

Все было продумано при строительстве медеплавильного завода, кроме защиты окружающей среды от результатов его деятельности.

За весь период работы Карабашский медеплавильный завод из-за абсолютного пренебрежения экологическими требованиями выбросил на город и окрестности порядка 12 млн т вредных веществ, подавляющую часть которых составляет сернистый ангидрид (93%). Под влиянием газо-пылевых выбросов медеплавильного завода произошло аномальное накопление в почве металлов, обладающих большой токсичностью, таких, как: ртуть, цинк, селен, мышьяк, теллур, барий, сурьма, кадмий, кобальт, галлий, индий, скандий, таллий, германий, осмий, медь, хром, марганец, свинец, никель.

На территории города находятся отходы медеплавильного производства: гранулированные шлаки — 15 млн т; шлаки литые — 2 млн т; старогодние хвосты обогащения — 9 млн т; шлам после нейтрализации шахтных вод — 480 тыс. т.

Деятельность медеплавильного производства привела к интенсивному загрязнению окружающей среды токсичными веществами в масштабах, представляющих угрозу для проживания на территории города Карабаша людей.

По вредоносным выбросам ООН назвала территорию города Карабаша «Черной точкой планеты» (Наука и жизнь.— 1989.— № 5).

Сложившаяся ситуация свидетельствует о нарушении конституционных положений Основ конституционного строя, а также конституционных прав граждан.

Статья 42 «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (Конституция РФ.— М., 1993).

Федеральными законами предусматривается создание зон экологического бедствия — постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ по предоставлению специально уполномоченных на то государственных органов, на основании заключения государственной экологической экспертизы.

Зоной экологического бедствия можно назвать конкретную территорию, которая характеризуется высоким уровнем загрязнения окружающей среды, ростом заболеваемости и смертности населения, деградацией и разрушением естественных экологических систем, обусловленным длительным негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Основными критериями экологического бедствия нужно считать показатели состояния окружающей среды и здоровья населения.

Придание территории статуса зоны экологического бедствия в первую очередь должны инициировать органы местного самоуправления, именно они готовят необходимые материалы, документы.

Материалы, документы подтверждающие придание территории статуса зоны экологического бедствия, получившие положительное заключение государственной экологической экспертизы (независимо от времени проведения экспертизы), являются основанием для принятия решения о придании территории статуса зоны экологического бедствия на уровне Правительства Российской Федерации.

После придания территории статуса зоны экологического бедствия на основании решения Правительства Российской Федерации разрабатывается Федеральная целевая программа по выводу территории из состояния экологического бедствия.

В Программе должны быть разработаны варианты по организации экологически чистых производств, мероприятия экономического, социального и правового характера, обеспечивающие вывод территории из состояния экологического бедствия.

Программа должна обеспечить приемлемое качество окружающей среды за период не более 10 лет.

Финансирование мероприятий по оздоровлению должно производиться за счет непосредственных виновников деградации природной среды, а также за счет целевых средств федерального и областного бюджетов.

Российским и иностранным инвесторам, предприятиям всех форм собственности, осуществляющим деятельность, обеспечивающую вывод территории из состояния экологического бедствия, должны предоставляться особые льготы по налогообложению и освобождению от уплаты налогов в соответствии с налоговым законодательством.

В связи с кризисным экологическим положением и социальной напряженностью в г. Карабаше Администрация Челябинской области и Правительство РФ в 1996 г. приняли решение о проведении Государственной экологической экспертизы.

11 июня 1996 г. экспертная комиссия утвердила заключение: «Территория г. Карабаша Челябинской области по показа-

телям состояния здоровья населения, степени загрязнения почв, поверхностных и подземных вод, изменению геологической среды, деградации наземных экосистем, согласно ст. 59 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» и «Критериям оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия» должна быть отнесена к Зоне экологического бедствия» (См.: Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. Приказ № 299.— М., 1996).

Правительство РФ подписало по городу Карабашу Постановление от 7 декабря 1996 г. № 1462 «О комплексе мероприятий по оздоровлению окружающей среды и населения г. Карабаша Челябинской области на 1998—2000 гг.» (См.: Правительство РФ. Постановление № 1462 «О комплексе мероприятий по оздоровлению окружающей среды и населения г. Карабаша Челябинской области на 1998—2000 гг.».— М., 1996).

Ответственность за выполнение мероприятий и режима зоны должна лежать на администрации и представительном органе территории.

За предоставление заведомо ложных сведений о ситуации на территории «Зоны экологического бедствия» виновных необходимо привлекать к ответственности в соответствии с российскими законами.

Порядок снятия режима «Зоны экологического бедствия», отмены, как и оценки полученных результатов, должны быть аналогичны объявлению зоны, предусматриваться постановлением Правительства РФ.

Происходящие в Российской Федерации за последние годы демографические процессы в полной мере отражаются на кризисных территориях. Для них характерен рост показателей смертности, снижение показателей рождаемости и отрицательный прирост населения. Характерен невысокий уровень развития социальной сферы. На этих территориях наблюдается большое падение объема промышленного производства.

Глубокий экономический кризис привел к быстрому росту безработицы. Быстрорастущая безработица и низкая заработная плата свидетельствуют прежде всего о низком уровне жизни в кризисных территориях.

Схема развития производительных сил не предусматривает размещения в кризисных территориях новых промышленных предприятий, дополнительных вложений в агропромышленный комплекс и развитие социальной сферы.

В Российской Федерации по экологическим показателям более 13% кризисных территорий. Вызывают серьезную тревогу опасные технологические процессы, которые наблюдаются во всех городах. К группе социально-экологического бедствия

следует отнести города Братск, Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Екатеринбург, Магнитогорск, Челябинск, Дзержинск, Орск, Кирово-Чепецк, Новомосковск, Новокузнецк, Норильск, Чапаевск, Череповец, Ангарск, Шелехов, Усолье-Сибирское, Новочеркасск, Новокуйбышевск, Липецк.

Во всех этих территориях главными причинами кризисной ситуации явились: нарушение на протяжении многих лет требований природоохранного законодательства при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, отсутствие комплексного подхода к решению вопросов охраны окружающей среды, недостаточное финансирование природоохранных мероприятий.

Для вывода территорий из кризисного состояния требуется создание правовой основы приданию отдельным территориям правового статуса «Зоны экологического бедствия» и разработка комплекса природоохранных, экономических и социальных мер. Выполнение этих мер обеспечит реализацию конституционных прав населения, проживающего на этих территориях, на охрану здоровья и благоприятную окружающую природную среду.

Принятие Федерального закона «О зонах экологического бедствия» позволит обеспечить восстановление и охрану окружающей природной среды и решить социальные, экономические проблемы на территории зон экологического бедствия.

В последние годы произошло снижение выбросов в окружающую среду загрязняющих веществ. Сокращение достигнуто, в основном, за счет снижения объема производства, а не за счет осуществления природоохранных мероприятий.

Обеспечение охраны окружающей природной среды — одно из приоритетных направлений национальной безопасности России; ослабление государственного контроля в экологической сфере, недостаточная эффективность правовых механизмов его обеспечения представляют серьезную опасность.

Под пристальным вниманием нашего государства, должны находиться кризисные территории. Особое внимание необходимо уделить экологическим, социальным и правовым проблемам. Необходимо разработать государственную программу по реабилитации кризисных территорий. Пути решения проблем возможны на основе реализации программы по защите окружающей природной среды и населения.

Разработка и реализация такой программы обусловлена актуальностью задач восстановления окружающей природной среды, оздоровления населения, сохранения самобытной культуры, развития экологически чистых производств и социальной сферы в условиях экономической реформы.

Для реализации таких программ необходимо производить: системный аналити-





ческий контроль состояния окружающей природной среды, отходов производства, продуктов питания и питьевой воды; создать сеть лабораторий с современным диагностическим оборудованием; сформировать очень жесткую законодательную и иную нормативно-правовую базу.

Реализация программ в условиях жесткого дефицита государственного бюджета и обоснованного вложения средств на решение приоритетных социально-экологических программ, прежде всего для реабилитаций территорий, соответствующих зонам экологического бедствия, должно быть главной задачей.

В этой связи необходимо создать: Федеральный список территорий с кризисной экологической обстановкой; национальный перечень приоритетных загрязняющих веществ в окружающей среде, влияющих на здоровье населения; государственный список экологически опасных промышленных объектов различных отраслей промышленности.

Решение задач по реабилитации кризисных территорий достигается посредством программ неотложных мер по оздоровлению эколого-эпидемиологической обстановки территории. Эти программы требуют определенного вложения федеральных средств. Последующие программы действий по достижению нормативных показателей состояния окружающей природной среды и здоровья населения должны осуществляться в рамках программ социально-экономического развития и за счет средств территориальных бюджетов.

Постепенно приходит широкое понимание того, что нельзя ограничиваться только выявлением и устранением негативных последствий этой деятельности. Ощутимые и долгосрочные результаты могут быть достигнуты упреждающими действиями через оценку воздействия всех видов деятельности на окружающую природную среду, через государственную экологическую экспертизу, экологический контроль и правовой надзор. Определяющее значение будет иметь переход промышленных предприятий на новые, экологически чистые технологии с сокращением отходов и сбросов. Экономически состоятельные предприятия должны быть одновременно экологически безвредны. И это, безусловно, найдет воплощение на стадии выхода территорий из экологического кризиса.

Очень важно создать для этого законодательную и финансово-экономическую основу.

Правовая база обеспечения экологической безопасности еще далека от совершенства. К данной сфере следует отнести медико-экологические, эколого-экономические вопросы, вопросы экологической безопасности, вопросы глобального характера в области охраны окружающей природной среды.

Законодательное регулирование в экологии в настоящее время слишком узко и

не носит комплексного характера. Законы и подзаконные нормативные акты в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов развиваются бессистемно. Не существует полной и согласованной оценки состояния правового регулирования в этой области. Никто не знает точно, какие здесь нужны федеральные законы и иные нормативные правовые акты федерального уровня и какие законы и подзаконные акты необходимы на уровне субъекта Федерации, а также нормативные акты органов местного самоуправления.

Имеются серьезные претензии к качеству законодательных и подзаконных актов. В них слишком много положений декларативных, безадресных, лишенных юридического регулирующего значения. Но и эти действующие законы и подзаконные нормативные акты не доводятся до сведения широкого круга исполнителей и специалистов, не обеспечиваются толковыми комментариями, а поэтому их применение встречает большие трудности на практике.

Такое положение обусловлено несколькими причинами. Среди них: медленное осознание необходимости экологических приоритетов и ориентиров в общественном развитии; отсутствие целостной государственной экологической политики и концепции развития экологического законодательства; игнорирование научных знаний в сфере государственного управления и правового обеспечения.

Недостаточное исполнение действующего экологического законодательства имеет следующие основные причины: несовершенство и противоречивость самих законов; несоответствие отдельных статей законов Конституции Российской Федерации; отсутствие в проводимой политике экономических реформ в России экологического фактора.

Для упорядочения данной стороны практики необходима единая и полная концепция правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования. А на основе концепции следует разработать долгосрочную и всеобъемлющую программу развития экологического законодательства и подзаконных нормативных актов страны.

Конституцией РФ предусматривается разработка федеральных законов, которые обеспечат организацию природопользования и охраны окружающей природной среды, исходя из общих положений и принципов, на основе и согласно которым субъекты Федерации будут развивать свое законодательство. Такой подход учитывает общие закономерности функционирования природных систем и единого экологического пространства Российской Федерации, необходимость единства правовых требований и общих усилий по организации использования природных ресурсов и охраны природы.

Реализация конституционных норм должна привести к существенному расширению сферы законодательного регулирования в области охраны окружающей среды. Приоритетное значение должны иметь федеральные экологические законы, содержащие нормы прямого действия по организации государственного управления природными ресурсами и государственному контролю за их рациональным использованием, по обеспечению экологической безопасности на территории Российской Федерации.

В связи с этим одним из основных направлений деятельности органов государственной власти России в сфере экологической безопасности должно быть законодательное регулирование. Государство должно предусматривать разработку и совершенствование законодательной базы и системы нормативных актов.

Закон РФ «Об охране окружающей среды» дает возможность правового воздействия на деятельность предприятий всех отраслей с позиций выполнения ими природоохранных требований.

Однако следует упорядочить систему экологических нормативных документов. Помимо законов требуются нормативные акты прямого действия: конкретные положения, правила, инструкции, методики.

Цель разработки экологического законодательства — обеспечение экологической безопасности государства.

Необходимо внесение изменений в законодательные акты по вопросам налоговой, кредитной и ценовой политики, позволяющих осуществить меры экономического стимулирования предприятий и объектов повышенного риска, ведущих реконструкцию, модернизацию и обновление производства, внедряющих технологии повышенной производственной и экологической безопасности.

Все это следует рассматривать как возможность для осуществления первоочередных природоохранных мероприятий на промышленных предприятиях, расположенных в регионах с наиболее неблагоприятной экологической обстановкой, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера в кризисных территориях.

Формирование должного отношения к охране окружающей среды и использованию природных ресурсов, а также решение социальных вопросов связано с воспитанием экологической культуры и экологического сознания российского общества, каждого человека. Экологическая культура, как часть общей культуры, предполагает формирование духовно-нравственных качеств личности.





Богдановская Г. Н.

ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОВМЕСТНОГО НАЧИСЛЕНИЯ ПРОЦЕНТОВ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЧУЖИМИ ДЕНЕЖНЫМИ СРЕДСТВАМИ (СТ. 395 ГК РФ) И УБЫТКОВ

В отечественной практике возникают проблемы соотношения процентов за пользование чужими денежными средствами и убытков. Особенно важен этот вопрос с тех позиций, что в последнее время в доктрине складывается тенденция не только размежевания данных правовых категорий, но и отрицания возможности совместного начисления процентов и убытков в результате нарушения обязательства, а также начисления процентов за пользование чужими денежными средствами на сумму убытков.

Корни данного вопроса уходят в проблему правовой квалификации процентов за пользование чужими денежными средствами — долгая дискуссия на эту тему продолжается до сих пор, несмотря на официальные разъяснения норм ст. 395 ГК РФ¹. Одна из теорий, предлагающая свой вариант решения вопроса о правовой природе процентов, стоит на позициях квалификации процентов по ст. 395 ГК РФ как способа возмещения убытков (О. Н. Садилов², В. А. Белов³, Д. Г. Лавров⁴). Из этого следует вывод о недопустимости совместного применения процентов годовых и убытков. Не углубляясь в суть вопроса о юридической природе процентов, только отмечу, что проценты и убытки имеют не только различную экономическую природу, но и различный правовой режим регулирования и законодательный механизм их взыскания, и потому они могут быть охарактеризованы как самостоятельные формы гражданско-правовой ответственности. Но при этом следует учитывать, что и проценты и убытки относятся к денежным обязательствам, суть которых чётко определил Л. А. Лунц: «Денежный долг представляет собой действия должника, направленные на предоставление денежных знаков в определённой или определяемой сумме денежных единиц, лежащих в основании данной денежной системы»⁵.

В рамках проблемы совместного начисления процентов и убытков интересным представляется решение данного вопроса в международной коммерческой практике.

Так, согласно ст. 78 Венской конвенции 1980 г. проценты подлежат начислению на просроченную покупную цену и «иную сумму». В судебно-арбитражной практике встречались случаи, когда в качестве такой «иной суммы» суды предусматривали убытки, которые были причинены в результате неисполнения денежного обязательства и отличные от самих процентов годовых⁶. Иначе говоря, в качестве объекта для начисления процентов зарубежными судебными органами рассматривается не только сумма основного долга, но и сумма убытков. Причем, проценты начисляются на сумму причитающихся убытков с момента, когда у должника возникла обязанность выплатить в качестве убытков определенную денежную сумму. Тем самым фактически признается тождественность правовой природы так называемого «основного долга» и убытков.

Безусловно, при этом следует учитывать, что, во-первых, ни в международном, ни в отечественном законодательстве норм, допускающих подобное начисление, нет — этот вопрос решается лишь на уровне судебно-арбитражной практики. Более того, такой подход несовместим с основными положениями отечественного законодательства о неисполнении денежного обязательства. Гражданский кодекс в п. 2 ст. 395 определяет зачетный порядок соотношения процентов годовых и убытков — убытки возмещаются в части, не покрытой процентами. Данный факт может свидетельствовать о том, что в отечественном законодательстве не допускается совместное применение норм ст. 393 и ст. 395 ГК РФ (что, вероятно, диктуется компенсационной природой убытков), кроме того, проценты подлежат начислению только на сумму основного долга, но не на сумму убытков.

Галина Николаевна БОГДАНОВСКАЯ,
старший преподаватель кафедры
гражданского права и процесса
юридического факультета ЮУрГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)



Этой позиции придерживается большинство современных исследователей. В частности, А. В. Латынцев и О. В. Латынцева, ссылаясь на принцип невозможности применения двух мер ответственности за одно и то же правонарушение, отрицают возможность начисления процентов за пользование чужими денежными средствами на сумму убытков, указывая на невозможность по той же причине начисления процентов и на сумму неустойки⁷.

Т. Б. Замотаева ищет истоки решения данного вопроса в определении оснований возникновения денежных обязательств⁸. Денежные обязательства делятся на регулятивные и охранительные. Регулятивные обязательства облакают в правовую форму нормально протекающие фактические имущественные отношения⁹. Денежные охранительные обязательства возникают тогда, когда было совершено гражданское правонарушение, которое может выражаться в нарушении абсолютных и относительных прав. Именно данные правоотношения приобретают форму гражданско-правовой ответственности. Практическое значение данного вывода автор видит в том, что несвоевременное исполнение обязательства об ответственности не порождает нового денежного обязательства. Следовательно, к таким отношениям не может быть применима ст. 395 ГК РФ¹⁰.

Придерживаясь аналогичной мотивации (отнесение убытков и процентов к охранительным денежным обязательствам), Е. В. Тирская приходит к противоположным выводам. Автор разграничивает понятия «основной денежный долг» и долг, возникший в результате нарушения денежного обязательства, относя основной долг к регулятивным обязательствам, а обязательство по возмещению убытков — к охранительным. При этом автором делается вывод, что «схожая правовая природа данных категорий дает основание к тому, чтобы производить их судебное взыскание по одним и тем же правилам, применяемым для денежных обязательств, включая нормы ст. 395 ГК РФ»¹¹.

Отнесение убытков к числу охранительных денежных обязательств стало уже традиционным. Охранительные обязательства «имеют место в случаях, когда защита нарушенных прав участников регулятивного правоотношения осуществляется путём возложения на правонарушителя обязанности уплатить обладателю нарушенного права определенную денежную сумму»¹². Таким образом, данные обязательства возникают в связи с нарушением и необходимостью защиты чьих-либо прав, в силу чего к ним можно отнести прежде всего возмещение убытков, поскольку они выступают санкцией за неисполнение обязательства. Но в контексте поставленной проблемы о возможности совместного начисления процентов годовых на сумму убытков правомерно поставить вопрос о различной правовой природе самих убыт-

ков. Как справедливо отмечают А. В. Латынцев и О. В. Латынцева, необходимо различать убытки, вызванные неправомерным пользованием чужими денежными средствами, и убытки, в основе которых лежит нарушение договорных условий одной из сторон (к примеру, нарушение продавцом условий договора купли-продажи об ассортименте и качестве товара), т. е. следует отличать убытки, вызванные различными юридическими фактами. В этой связи авторы предлагают совместное начисление убытков и процентов в соответствии со ст. 395 ГК РФ в зависимости от характера правонарушения, в частности, основания его возникновения, а именно: не допускается совместное взыскание процентов годовых и убытков, если последние явились результатом нарушения денежного обязательства, но совместное начисление допускается, если убытки возникли из неденежного обязательства. Однако авторы по-прежнему отрицают возможность начисления процентов годовых на сумму самих убытков¹³.

Эта позиция отчасти поддерживается и нормами зарубежного законодательства: п. 1153 Гражданского кодекса Франции устанавливает штрафной характер процентов по отношению к убыткам¹⁴, что может свидетельствовать о том, что зарубежное законодательство не отрицает возможность совместного начисления процентов и убытков, причем, данная норма относится как к денежным, так и к неденежным обязательствам.

Что же касается второго аспекта проблемы, то думается, что при определении возможности начисления процентов на сумму убытков также необходимо определить основание возникновения данного охранительного обязательства с целью разграничить категории «основного долга» и убытки, поскольку эти институты обладают разной правовой природой. Тенденции судебной практики таковы, что происходит четкое разграничение между охранительным обязательством по возмещению убытков и обязательством, предусматривающим уплату денежных средств (основным долгом). Так, в частности, в Постановлении Президиума ВАС РФ № 2959/98 от 29 сентября 1998 г.¹⁵ Высший Арбитражный Суд указал, что поскольку возмещение убытков является ответственностью, а не долговым (денежным) обязательством, на убытки не должны начисляться проценты за пользование чужими денежными средствами, что также является ответственностью.

Подобная трактовка положений законодательства и доктрины представляется обоснованной. Во-первых, убытки обладают исключительно компенсационной природой, их цель — восстановление имущественного положения кредитора, что характерно только для охранительных обязательств. И даже если должник добровольно не возмещает сумму убытков, дан-



ное обязательство из разряда охранительных не становится самостоятельным денежным (регулятивным) обязательством, не меняет своей правовой природы. Аналогичным образом законодательство и практика не допускают начисления «сложных» процентов. Во-вторых, проценты и убытки — это самостоятельные формы гражданско-правовой ответственности, которые применяются по различным основаниям и

при наличии различных юридических составов. Таким образом, по вопросу начисления процентов за пользование чужими денежными средствами на сумму убытков следует сделать вывод, что исходя из охранительного характера обязательств по возмещению убытков, механизм защиты права должника в этом случае не может быть таким же, как и при начислении процентов на сумму основного долга.

¹ Речь идет о Постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ «О практике применения положений Гражданского кодекса РФ о процентах за пользование чужими денежными средствами» № 13/14 от 8.10.98 г., в котором проценты были фактически признаны законной неустойкой.

² Комментарий к ГК РФ (постатейный).— Ч. 1 / Отв. ред. О. Н. Садилов.— М., 1995.— С. 387.

³ Белов В. А. Денежные обязательства.— М., 2001.— С. 104—106.

⁴ Лавров Д. Г. Денежные обязательства в российском гражданском праве.— СПб., 2001.— С. 106—140.

⁵ Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве.— М., 1999.— С. 105.

⁶ Жарский Ал., Жарский А. Проценты за просрочку денежного обязательства по внешнеторговым контрактам как средство правовой защиты пострадавшей стороны // Хозяйство и право.— 2001.— № 11.— С. 40—47.

⁷ Латынцев А. В., Латынцева О. В. Расчет убытков в коммерческой деятельности.— М., 2002.— С. 44.

⁸ Замотаева Т. Б. Понятие и основания возникновения денежного обязательства / В кн.: Актуальные проблемы частного права.— Самара, 2004.— С. 33—44.

⁹ Белов В. А. Указ. соч.— С. 20.

¹⁰ Замотаева Т. Б. Указ. соч.— С. 41—42.

¹¹ Тирская Е. В. Предпосылки разграничения категорий «основной» денежный долг и долг, возникший из обязательства по возмещению убытков в современном гражданском законодательстве // Актуальные проблемы частного права. Материалы Всероссийской IV научной конференции молодых ученых.— Самара, 2004.— С. 335—336.

¹² Лавров Д. Г. Денежные обязательства в российском гражданском праве.— СПб., 2001.— С. 49.

¹³ Латынцев А. В., Латынцева О. В. Указ. соч.— С. 47.

¹⁴ П. 1153: Кредитор, которому просрочивший должник недобросовестно причинил ущерб, независимый от этой просрочки, может получить возмещение убытков отдельно от получения процентов за просрочку в исполнении требования».

¹⁵ Вестник ВС РФ.— 1999.— № 1.



К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ «ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ» УЧРЕЖДЕНИЯ

Одной из организационно-правовых форм юридических лиц является учреждение. Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично (ст. 120 ГК, ст. 9 Закона о некоммерческих организациях).

Учреждение как организационно-правовая форма:

1) обладает специальной правоспособностью;

2) создается одним учредителем, т. е. по своей сути оно является унитарной организацией;

3) учредительным документом является устав;

4) относится к группе организаций, не основанных на членстве;

5) относится к группе юридических лиц, на имущество которых учредители имеют право собственности и иное вещное право (речь идет об имуществе, приобретенном учреждением за счет доходов от разрешенной учредительными документами предпринимательской деятельности);

6) полностью или частично финансируется собственником;

7) имущество, которым учреждение не вправе распоряжаться, закрепляется за учреждением на праве оперативного управления;

8) при недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник имущества.

Как известно, учреждения подлежат классификации по разным основаниям, в том числе по сферам деятельности. По данному критерию можно выделить образовательные, медицинские учреждения, учреждения культуры и спорта и т. д. Например, к образовательным учреждениям относятся учреждения, осуществляющие образовательный процесс, то есть реализующие одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающие содержание и воспитание обучающихся, воспитанников (ст. 12 Закона об образовании). Как следует из п. 3 ст. 120 ГК, п. 3 ст. 9 Закона о некоммерческих организациях, особенности правового положения отдельных видов государственных и иных

учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Правовое регулирование порядка создания и деятельности образовательных учреждений закреплено в Законах об образовании, о высшем и послевузовском профессиональном образовании, Типовом положении об образовательном учреждении высшего профессионального образования и т. д. Нормы данных правовых актов весьма существенно отличаются от норм ГК РФ. Например, в соответствии с образовательным законодательством в основе создания образовательного учреждения может лежать факт многоучредительства; учреждению предоставлено право без согласия собственника выступать в качестве арендатора имущества, находящегося у него в оперативном управлении; учреждение должно отвечать по своим обязательствам денежными средствами, находящимися в его распоряжении, а также имуществом, учитываемом на отдельном балансе, и т. д. Таким образом, нормы образовательного законодательства устанавливают для образовательного учреждения иной правовой режим¹ по сравнению с нормами ГК РФ. Приведенные выше примеры относятся к разным институтам гражданского права: юридического лица, обязательственного права, гражданско-правовой ответственности. При данных обстоятельствах вполне закономерен вопрос: может ли вообще быть установлен для учреждения иной режим правового регулирования, отличный от закрепленного в ГК РФ?

Прежде всего необходимо определиться в вопросе, что следует понимать под категорией «правовое положение», так как от этого в большей мере зависит ответ на поставленный вопрос.

Легальное определение правового положения отсутствует, в теории же права правовое положение используется в разных смыслах. При этом чаще всего правовое положение субъекта соотносят с другой категорией — правовой статус. Это объясняется тем, что «статус» в переводе с латинского означает правовое положение, состояние².

Отдельные авторы, не раскрывая понятие «правовое положение» и «правовой статус», полностью их отождествляют³; другие исследователи, рассматривая эти две правовые категории как синонимичные, указывают на их составляющие (основные права и обязанности, прямо закрепленные в законе, а также права-возможности по приобретению обязанностей и прав в конкретных правоотношениях)⁴. Наряду с этим высказана точка зрения, что

Валентина Вячеславовна КВАНИНА,
зав. кафедрой предпринимательского
и коммерческого права юридического
факультета ЮУрГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)



правовое положение субъектов определяется их правовым (юридическим) статусом. Сердцевину правового статуса составляют права и обязанности субъектов⁵.

Известный ученый С. С. Алексеев не проводит прямой аналогии между правовым статусом и правым положением. К элементам правового статуса он относит правосубъектность, а также основные права и обязанности субъектов⁶; к элементам правового положения — конкретные права и обязанности лица, связанного с наличием тех или иных юридических фактов⁷. А из этого следует, что правовое положение лица в разные периоды времени будет различным: оно будет зависеть от конкретных юридических фактов, которые будут служить основанием для вступления лица в те или иные правоотношения.

Приведем еще одну точку зрения, касающуюся понятия правового статуса. Так, О. А. Рекрут, исходя из административно-правовой характеристики негосударственного вуза, в его правовой статус включает: цели и задачи; права, обязанности и гарантии их реализации; юридическую ответственность; организационно-правовую форму; наличие государственной аккредитации; вид высшего учебного заведения⁸.

Приведенный неполный перечень точек зрения о понятиях «правовое положение», «правовой статус» и об их составляющих свидетельствует, во-первых, о том, что в науке не сложилось единство взглядов по данному вопросу; во-вторых, большинство исследователей как в правовое положение, так и в правовой статус, включают, в том числе, права и обязанности субъекта права.

Не ставя целью представить собственное видение о понятиях «правовое положение» и «правовой статус», все же считаем необходимым заметить, что, на наш взгляд, правовое положение субъекта (юридического лица) не может быть представлено без следующих составляющих: порядок создания юридического лица; учредительные документы; права и обязанности субъекта (в вещных и обязательственных отношениях); ответственность учредителя и юридического лица по обязательствам последнего.

Однако представляется, что применительно к п. 3 ст. 120 ГК РФ законодатель не мог иметь в виду ни один из приведенных выше смыслов категории «правовое положение». Так как если под правовым положением учреждения в контексте п. 3 ст. 120 ГК РФ буквально понимать особенности основных прав и обязанностей, от-

ветственности учредителя и учреждения и т. д., может получиться подмена организационно-правовой формы учреждения. Понятие правового положения, предложенное С. С. Алексеевым, в контексте указанной нормы вообще неприемлемо, так как законодатель не создает нормы под конкретные, постоянно меняющиеся фактические обстоятельства.

Вышеизложенное приводит к мысли о том, что в специальном законодательстве, посвященном деятельности отдельных видов учреждений, не могут содержаться нормы, отличные от норм ГК РФ и касающиеся институтов вещного и обязательственного права, так как в противном случае нарушается принцип единообразия и равенства в правовом регулировании имущественных отношений однопорядковых субъектов. Кроме того, согласно п. 2 ст. 3 ГК РФ нормы гражданского законодательства, содержащиеся в других законах, не должны противоречить ГК РФ; специальное законодательство не может вводить нормы, меняющие базовую основу организационно-правовой формы юридического лица (в противном случае происходит замена организационно-правовой формы). В то же время, на наш взгляд, в специальных нормах может быть учтена специфика сферы деятельности учреждения, его учредителей и их финансовых возможностей.

Таким образом, смысл категории «правовое положение», обозначенной в п. 3 ст. 120 ГК РФ, на наш взгляд, заключается в том, что в законах и иных правовых актах могут быть установлены иные правила, касающиеся только отношений между учредителем и учреждением, порядка создания учреждений. В частности, вполне понятны нормы Закона об образовании, устанавливающие многоучредительство учреждения, отчисление учреждением собственнику части дохода от использования закрепленных за учреждением объектов имущества на праве оперативного управления и т. д.

Полагаем, что в целях устранения неоднозначного толкования понятия «правовое положение» редакция п. 3 ст. 120 ГК должна быть изменена и выглядеть, например, следующим образом: «Законами и иными правовыми актами могут быть установлены особые правила, касающиеся порядка создания учреждения, определения предмета и целей его деятельности, имущественных отношений между учредителем и учреждением».



¹ Под правовым режимом мы понимаем порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых норм, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования. См.: *Алексеев С. С.* Теория права.— М.: Изд-во БЕК, 1995.— С. 243.

² Современный словарь иностранных слов.— М.: Рус. яз., 1992.— С. 577.

³ См., напр., *Максимец Л. Г.* Образовательное учреждение как субъект гражданского права: Автореферат диссертации на соискание ученой степени к. ю. н.— М., 2001.— С. 28—29.

⁴ См., напр., *Корх С. Э.* Теоретико-правовые вопросы межотраслевого статуса субъекта предпринимательства в современном российском праве: Автореферат диссертации на соискание ученой степени к. ю. н.— Ростов н/Д, 1998.— С. 16—17.

⁵ *Поляков А. В.* Общая теория права. Курс лекций.— СПб.: Изд-во Юридический центр Пресс, 2001.— С. 558.

⁶ *Алексеев С. С.* Структура советского права.— М.: Юридическая литература, 1975.— С. 179.

⁷ *Алексеев С. С.* Общая теория права. В двух томах.— Т. 2.— М.: Юридическая литература, 1982.— С. 142—143.

⁸ *Рекрут О. А.* Административно-правовой статус негосударственных высших учебных заведений в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к. ю. н.— Саратов, 2004.— С. 13.





Маркина А. А.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЯХ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Исследование проблемы административной ответственности за нарушения трудового законодательства невозможно без анализа административно-наказательных мер, налагаемых на лиц, виновных в совершении противоправных действий в области трудовых прав граждан.

Автор разделяет мнение большинства правоведов о том, что «ответственность — это применение и реализация санкции в случае правонарушения. Из факта правонарушения возникает ряд отношений между государственными органами, с одной стороны, и правонарушителем — с другой, отношений, складывающихся в процессе расследования дела, определения меры государственного воздействия, подлежащей применению, назначения и реализации этой меры. Эти отношения в своей совокупности и охватываются общим понятием «ответственность»¹.

Неразрывная связь санкций и ответственности общепризнанна. Без санкции (сопровождающей обязанность, запрет) немислима ответственность, поскольку правовой основой ответственности является именно возможность (необходимость) применить известные наказательные меры за совершенное правонарушение. Через ответственность конкретизируются и осуществляются те меры принуждения, которые указаны санкцией в общем, абстрактном виде. Причем очень важно от понятия «ответственность» отличать термин «санкция». Это «очень связанные, но не тождественные понятия»². Так, А. С. Пиголкин при характеристике указанных понятий обратил внимание на то, что «санкция может существовать без ответственности, последняя же немислима без санкции, ибо смысл ее состоит в реализации правовых санкций»³. Приведенный взгляд на соотношение санкции и правовой ответственности получил признание у большинства представителей науки административного права.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в правовой науке термин «санкция» имеет не одно значение. Традиционно санкцию определяют как «структурную часть правовой нормы, содержание кото-

рой составляет указание на те неблагоприятные для лица последствия, которые могут наступать в связи с нарушением им своих обязанностей, установленных для него законодательством»⁴. При этом наиболее общим критерием для классификации санкций, по мнению И. И. Веремеенко⁵, является способ, посредством которого меры, предусмотренные санкциями, служат охране правопорядка, обеспечивают соблюдение юридических обязанностей. Основываясь на этом, их можно разделить на два основных вида: а) право-восстановительные санкции; б) штрафные (карательные) санкции.

В первом случае санкции обеспечивают компенсацию ущерба, причиненного противоправным поведением, а во втором — ограничивают либо лишают субъективных прав или благ лица, виновного в совершении правонарушения.

Санкцией также называются сами меры государственного, в том числе административно-правового, принуждения, применяемые к правонарушителю и являющиеся реакцией на последствия нарушения правовых норм. Характер и содержание таких мер определяются преимущественно характером и содержанием охраняемых общественных отношений. В то же время разнообразие регулируемых административным правом общественных отношений, их сопредельность с отношениями, регулируемые нормами других отраслей права, специфичный метод правового регулирования и особенности административного принуждения — все это, в той или иной мере, прямо или косвенно находят свое проявление в административно-правовых санкциях, которые в силу указанных обстоятельств весьма различны.

Совокупность мер административно-правового принуждения традиционно подразделяют на три основные группы: а) административно-предупредительные меры;

Андрей Анатольевич МАРКИН,
преподаватель факультета права
и финансов ЮУрГУ
(г. Челябинск)



б) административно-пресекательные меры;
в) меры административной ответственности⁶.

Дополнительно одни ученые-административисты выделяют меры административно-процессуального обеспечения⁷, а другие — административно-восстановительные санкции⁸.

В науке административного права имеет место еще одна оригинальная точка зрения на проблему классификации административно-принудительных мер, высказанная М. С. Студеникиной: «...мерами административного принуждения могут быть признаны только административные взыскания и меры пресечения, возможность применения которых обусловлена наличием правонарушения. Многочисленные же меры административно-предупредительного характера не должны включаться в общую классификацию мер административного принуждения»⁹.

Таким образом, в настоящее время под административной санкцией в широком смысле понимается структурная часть правовой нормы, предусматривающая конкретную меру административно-правового принуждения, а в узком — конкретную меру административной ответственности.

За нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) установлены следующие административные наказания:

- административный штраф;
- дисквалификация.

Штраф — основной вид административного наказания, применяемого за нарушение трудового законодательства, имеющий имущественный характер и денежное выражение. Наложение штрафа влечет для нарушителя государственное осуждение его поведения и определенные имущественные ограничения в денежном выражении¹⁰.

Все составы административных нарушений трудового законодательства предусматривают в качестве наказания административный штраф (ст. 5.27—5.34, 5.40, 5.42, 5.44 КоАП РФ).

Административный штраф является самостоятельным предметом научного исследования¹¹, который неоднократно рассматривался в работах, посвященных административному принуждению, административной ответственности, административным санкциям¹². Пристальное внимание отечественных ученых к административному штрафу объясняется его широким применением в СССР, а затем и в России.

Важно отметить, что хотя штрафная санкция и имеет денежный характер, административный штраф никогда не рассматривался как компенсационная мера. Поэтому размер штрафа может превышать причиненный деликвентом ущерб

или, наоборот быть меньше его, а также может назначаться и при его отсутствии. Наложение на виновного административного штрафа не освобождает его от обязанности возмещения причиненного ущерба в результате административно-противоправных деяний.

Например, в связи с длительной невыплатой заработной платы работникам СХПК им. М. И. Калинина и образовавшейся на 01.01.2003 г. задолженности на общую сумму свыше 1,2 млн руб. прокурор Курской области вынес постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, в отношении председателя вышеназванного предприятия и направил его для рассмотрения в государственную инспекцию труда Курской области, которая вынесла постановление о наложении на председателя административного штрафа в размере 50 минимальных размеров оплаты труда (5000 рублей). Помимо этого, прокурор внес председателю представление о необходимости незамедлительного устранения названных нарушений трудового законодательства¹³.

Размеры штрафов в санкциях правовых норм, предусматривающих административную ответственность за нарушения трудового законодательства, определяются кратно минимальному размеру оплаты труда.

В соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»¹⁴ минимальный размер оплаты труда (далее — МРОТ), применяемый для расчета величины административного штрафа, в настоящее время определяется исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

Штраф налагается исходя из минимального месячного размера оплаты труда, существовавшего на момент совершения административного проступка или на момент его обнаружения. Представляется, что необходимо согласиться с мнением ученых-юристов, полагающих, что в случаях взыскания штрафа, кратного минимальному месячному размеру оплаты труда, необходимо исходить из его размера на день рассмотрения дела об административном правонарушении. Это позволит более объективно наложить административное взыскание, так как оно будет отражать официально признаваемый уровень инфляции и сделает бессмысленным умышленное затягивание рассмотрения дела по существу¹⁵. Однако было бы еще более целесообразней ввести самостоятельный эквивалент измерения административного штрафа (например, минимальный размер административного штрафа), который не был бы привязан к официальному минимальному размеру оплаты труда, а устанавливался бы КоАП РФ.

Следует отметить, что, являясь наказанием, штраф, тем не менее, не должен иметь карательных целей. Кара определя-



ет лишь суть наказания, выраженного в ущемлении имущественных интересов правонарушителя. Так, согласно ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. В теории административного права выделяются три непосредственные цели, преследуемые административным наказанием: воспитательная, частнопредупредительная и общепредупредительная¹⁶. Основная задача воспитательного воздействия административного наказания — «парализовать те антиобщественные мотивы, которые привели к правонарушению, и привить навыки, стимулирующие добровольное сознательное выполнение своих прав и обязанностей»¹⁷. К тому же, важное значение имеет предупреждение в будущем общественно вредных противоправных деяний со стороны как наказанных, так и иных лиц. Сказанное подтверждает, что основным показателем правоограничения, составляющего содержание штрафа, является его размер.

В отношении индивидуальных общих субъектов административного нарушения трудового законодательства штраф установлен в пределах от трех до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда. К индивидуальным специальным субъектам административного нарушения трудового законодательства (должностным лицам) может быть применен штраф в пределах от пяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда. Юридические лица подлежат административному наказанию за нарушение трудового законодательства в виде штрафа в размере от десяти до ста минимальных размеров оплаты труда.

Штрафные (карательные) санкции применяются за правонарушения в области трудовых прав граждан, которые причиняют правопорядку значительный ущерб. Они носят относительно определенный характер. Это объясняется тем, что содержание штрафных (карательных) санкций в значительно большей мере, чем правовосстановительных, зависит от субъективного фактора, поскольку оно определяется не столько объективными последствиями правонарушения, сколько степенью его общественной вредности. Точно выразить эту степень в содержании санкции довольно трудно по следующим причинам. Во-первых, степень общественной вредности — фактор не неизменный, причем оценка конкретных правонарушений даже в пределах вида различна. Во-вторых, назначаемая правонарушителю мера наказания должна определяться с учетом не только содеянного, но и его личности, поскольку задача исправления и перевоспитания правонарушителя выступает на первый план наряду с задачами общей и частной пре-

венции. Отразить все это в содержании штрафных санкций можно лишь в общем виде, определив максимум и минимум правоограничений. Этим обусловлены относительная определенность штрафных санкций и необходимость известной свободы усмотрения государственного органа (должностного лица) при их применении — в смысле простора выбора в пределах санкции конкретной меры наказания.

Следует согласиться с авторами, считающими, что эффективность административного наказания не определяется исключительно размером применяемой санкции¹⁸. Так, по мнению Л. Л. Попова, которое автор полностью разделяет, эффективность наказания зависит от соблюдения совокупности определенных условий, которые можно разделить на две группы: а) условия эффективности, связанные с действующим законодательством; б) условия эффективности, связанные с применением административных санкций.

В первом случае речь идет о наличии систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего административную ответственность.

Во втором случае на эффективность административного наказания влияют: оперативность производства по делам об административных правонарушениях; воспитательное воздействие на нарушителя процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о применении административного наказания; законность и справедливость примененных санкций; стабильность административной практики; сочетание административного наказания с иными методами воздействия; авторитет правоприменительного органа.

Важное значение в обоих случаях имеет такое условие, как информированность субъектов права о существующих правовых запретах и установленном за их нарушение административном наказании, в том числе о его непосредственном применении¹⁹.

Таким образом, категория эффективности административного наказания за нарушение трудового законодательства представляет собой сложное и многогранное явление, обусловленное влиянием значительного количества условий.

Анализ действующего КоАП и КоАП РСФСР (применительно к административным нарушениям трудового законодательства) показывает определенные расхождения по размерам штрафов за аналогичные правонарушения. Если размер штрафа за уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо за нарушение сроков их заключения составлял от 10 до 50 МРОТ (ст. 41-1 КоАП РСФСР), то по действующему КоАП — от 10 до 30 МРОТ (ст. 5.28). Необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения влек за собой наложение штрафа в размере до 100 МРОТ (ст. 41-2 КоАП РСФСР). Ныне

штраф за те же действия — от 30 до 50 МРОТ (ст. 5.30 КоАП). Размер штрафа за невыполнение или нарушение коллективного договора, соглашения по КоАП РСФСР был до 100 МРОТ (ст. 41-3), а по КоАП РФ — от 30 до 50 МРОТ (ст. 5.31). Только за непредоставление информации, необходимой для проведения переговоров и осуществления контроля за выполнением коллективных договоров, соглашений, размер штрафа по КоАП РСФСР (ст. 41-4) был ниже (до 3 МРОТ), чем по действующему КоАП РФ (от 10 до 30 МРОТ).

Как видим, в целом позиция законодателя направлена на снижение штрафных санкций за нарушение трудовых прав граждан.

Не оспаривая (как уже указывалось выше) тезис о том, что эффективность административного наказания не определяется исключительно размером санкции, думается, что совсем «сбрасывать со счетов» размеры штрафных санкций за нарушение норм трудового права нецелесообразно. Строгость санкции за нарушение правовых норм, определяющих трудовые права граждан, в значительной мере отражает социальную ценность регулируемых (охраняемых) этими нормами общественных отношений.

Так, по данным Федеральной инспекции труда Российской Федерации, в 2003 г. средний размер штрафа, наложенного за нарушение трудового законодательства на граждан, должностных лиц и организации, составил 1,093 руб.²⁰

Если в отношении граждан подобный размер штрафа еще позволяет говорить о какой-то минимальной превенции, то в отношении должностных лиц, а тем более организаций, такое утверждение абсурдно.

Размеры административных штрафов в области защиты трудовых прав граждан, предусмотренные КоАП РФ, крайне низки и не отражают социальную ценность охраняемых правоотношений. Представляется непонятным, почему, например, за использование несертифицированных средств связи (ст. 13.6 КоАП РФ) законодатель установил для юридических лиц ответственность в виде административного штрафа в размере от трехсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда, за нарушение установленного законом порядка представления обязательно экземпляра документов, письменных уведомлений и др. (ст. 13.23 КоАП РФ) — в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда, а за сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ст. 5.44 КоАП РФ) — в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда. Разве общественные отношения, регулирующие обязательное социальное страхование работников, представляют меньшую социальную цен-

ность, чем общественные отношения в области использования средств связи?

С подобной позицией законодателя нельзя согласиться. Думается, что административные штрафы за нарушения трудовых прав граждан, налагаемые на работодателя или лиц, его представляющих, должны быть более значительные.

Кроме того, административное наказание в ст. 5.28—5.33 КоАП РФ необходимо дифференцировать для каждого из субъектов ответственности.

Санкции указанных статей Кодекса сформулированы таким образом, что определяют минимальный и максимальный размеры штрафа для всех субъектов ответственности. Такой подход не позволяет органу административной юрисдикции дифференцировать административное наказание применительно к различным виновным субъектам.

Представляется, что более правильным будет являться использование законодателем схемы построения санкций ст. 5.28—5.33 по аналогии со схемой, использованной в ст. 5.44 (сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний) влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда).

Вторым видом административного наказания за нарушение трудового законодательства является дисквалификация.

Это новый вид административного наказания, которого не было в КоАП РСФСР. Согласно ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

Дисквалификация, в отличие от административного штрафа, теснее связана с трудовыми отношениями лица, подвергнутого этому наказанию, ибо касается только лиц, состоящих в трудовых отношениях. Она, как указано в ст. 3.11 и ст. 32.11 КоАП РФ, заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Дисквалификация может быть применена к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные



функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Дисквалификация носит относительно-определенный характер, устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет и может быть назначена судьей только в качестве основного наказания.

По своей сути дисквалификация представляет собой ограничение конституционного права на осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности за грубое и неоднократное злоупотребление указанным правом. Таким образом, законодатель относит повторное нарушение законодательства о труде и об охране труда к грубым административным правонарушениям.

Связь дисквалификации с трудовыми отношениями очевидна и из содержания ст. 32.11 КоАП РФ, в части второй которой говорится, что исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом. При заключении договора (контракта) на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом уполномоченное заключить договор (контракт) лицо обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц. В этой статье речь идет о трудовом договоре, однако здесь не учтено, что слово «контракт», которое использовалось в КЗоТ применительно, в частности, к трудовому договору, заключаемому с руководителем предприятия, учреждения, организации (ст. 254 КЗоТ), в действующем Трудовом кодексе не употребляется. В связи с этим слово «контракт» из текста ст. 32.11 КоАП РФ необходимо исключить.

Необходимо обратить внимание на проблему, заключающуюся в нарушении работодателем при заключении трудового договора обязанности запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц. Дело в том, что в ст. 84 ТК РФ речь идет о возможности увольнения лица, лишеного права заниматься соответствующей деятельностью по приговору суда.

В связи с этим думается, что соответствующую часть ст. 84 ТК РФ следует изложить в такой редакции: «Трудовой договор прекращается вследствие нарушения установленных настоящим Кодексом или иным федеральным законом правил его заключения (п. 11 ст. 77 настоящего Кодекса), если нарушение этих правил исключает возможность продолжения работы в следующих случаях: заключение трудового договора в нарушение приговора

или постановления суда по делу об административном правонарушении, вступивших в законную силу, о лишении конкретного права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью...».

Следует также отметить, что согласно ст. 14.23 КоАП РФ осуществление дисквалифицированным лицом в течение срока дисквалификации деятельности по управлению юридическим лицом влечет наложение на него административного штрафа в размере пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, а заключение с дисквалифицированным лицом договора на управление юридическим лицом, а равно неприменение последствий прекращения его действия, влечет наложение на юридическое лицо штрафа в размере до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда.

Дисквалификацию как административное наказание следует отличать от уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ). Уголовное законодательство предусматривает запрет занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью применяется в качестве основного, так и дополнительного наказания. При этом лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью может назначаться в качестве дополнительного вида уголовного наказания и в случаях, когда оно не предусмотрено соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса РФ как наказание за данное преступление. То есть, по сути дела, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью как уголовное наказание распространяется на любую сферу деятельности.

Дисквалификация же назначается только в качестве основного наказания в случаях, прямо предусмотренных соответствующей нормой КоАП РФ, и заключается в лишении права занимать должность, связанной с управлением организациями или осуществлением предпринимательской деятельности по управлению юридическим лицом.

Анализ деятельности органов административной юрисдикции показывает, что такое административное наказание, как дисквалификация, применяется к виновным лицам крайне редко. Так, за весь 2003 г. государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации было направлено в суд 212 протоколов для привлечения к ответственности лиц, виновных в повторном нарушении законодательства о труде и об охране труда (ч. 2



ст. 5.27 КоАП РФ), из которых только по 52 судом было принято решение о дисквалификации²¹.

Такое мизерное количество дисквалифицированных лиц не может не вызывать беспокойство, поскольку думается, что оно вызвано не отсутствием правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, а недостатками работы компетентных государственных органов.

Нельзя не согласиться с мнением некоторых авторов²² о том, что такая мера административного взыскания, как дисквалификация, наиболее эффективна и востре-

бована именно в сфере охраны трудовых прав граждан. В связи с чем целесообразно предусмотреть дисквалификацию в качестве наказания за повторное совершение любого из административных проступков в области трудовых прав граждан.

Представляется, что внесение предложенных изменений в действующее законодательство, а также продолжение научных исследований административных наказаний за нарушение трудовых прав граждан позволят органам административной юрисдикции более эффективно бороться с правонарушениями в указанной сфере.

¹ Лейст О. Э. Санкции в советском праве.— М.: Госюриздат. 1962.— С. 85.

² Лейст О. Э. Указ. соч.— С. 47.

³ Пиголкин А. С. Нормы советского социалистического права и их структура.— В сб. «Вопросы общей теории советского права».— М., 1960.— С. 180.

⁴ Лейст О. Э. Указ. соч.— С. 78.

⁵ См.: Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции.— М., 1975.— С. 20.

⁶ См.: Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка.— Л.: Лениздат.— 1975.— С. 167; Лазарев Б. М. Административная ответственность.— М., 1976.— С. 21 и др.

⁷ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова.— М.: Юрист, 2002.— С. 290.

⁸ См.: Бахрах Д. Н., Кролис Л. Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права.— 1997.— № 8; Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс.— Воронеж: ВГУ, 1993.— С. 35—37.

⁹ Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право.— 1968.— № 9.— С. 25.

¹⁰ См.: Максимов И. В. Административный штраф: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Саратов, 1995.— С. 7.

¹¹ См.: Винокуров Г. Е. Административные штрафы.— М., 1965; Саввин М. Я. Административный штраф.— М., 1984; Ситдинов В. Т. Административный штраф: проблемы теории и практики (по материалам органов внутренних дел Республики Башкортостан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— СПб., 1998.

¹² См.: Веремеенко А. А. Указ. соч.— С. 80—89; Лунев В. Е. Административная ответственность за правонарушение.— М., 1961.— С. 57—71; Попов Л. Л. Убеждение и принуждение.— М., 1968.— С. 132—159.

¹³ См.: Российская газета.— 2004.— 8 июля.

¹⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации.— 2000.— № 26.— Ст. 2729.

¹⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность.— М., 1999.— С. 42.

¹⁶ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность.— Л.: Наука, 1975.— С. 182.

¹⁷ См.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Указ. соч.— С. 46.

¹⁸ См.: Шорохов А. Ю. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: Дис. ... канд. юрид. наук.— 2002.— С. 104; Попов Л. Л., Шергин А. П. Указ. соч.— С. 168 и др.

¹⁹ См. подробнее: Попов Л. Л., Шергин А. П. Указ. соч.— С. 179—221.

²⁰ Использованы данные из доклада Федеральной инспекции труда о работе по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в 2003 г. (не был опубликован).

²¹ Использованы данные из отчета Федеральной инспекции труда о работе государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации за 12 месяцев 2002 и 2003 гг. (не был опубликован).

²² См., напр.: Луговой А. Н. Административная ответственность за нарушение трудового законодательства // Справочник кадровика.— 2002.— № 11.— С. 21; Викторов И. Надзор за исполнением законов об охране труда // Законность.— 2003.— № 2.— С. 15.



СЛУЖЕБНЫЙ КОНТРАКТ СОТРУДНИКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Служебные отношения государственного служащего в органах внутренних дел возникают с момента заключения контракта. Основаниями для заключения контракта являются заявление кандидата о приеме на службу и приказ о приеме на службу в органы внутренних дел. Контракт заключается в порядке и на условиях, определяемых ст. 11 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и разделом V Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 14 декабря 1999 г. № 1038.

Контракт на государственной службе представляет собой соглашение между государственным органом и гражданином, по которому государственный орган зачисляет последнего на определенную государственную должность и обязуется обеспечивать условия службы, предусмотренные законодательством и контрактом, а гражданин обязуется добросовестно выполнять должностные обязанности и соблюдать установленные правила служебного распорядка¹.

С помощью контрактов на государственной службе:

- конкретизируются взаимные права, обязательства, ответственность сторон;
- обеспечиваются наиболее благоприятные условия для профессиональной государственно-служебной деятельности;
- индивидуализируются общие нормы прохождения службы на всех ее этапах применительно к общей профессиональной подготовке государственного служащего, стажу его службы, служебному опыту, личностным качествам;
- гарантируется социальная защищенность государственного служащего, выражающаяся в том, что предусмотренные законодательством льготы и компенсации будут ему предоставлены своевременно и в полном объеме.

С поступающим на службу в органы внутренних дел заключается служебный контракт согласно ст. 3 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Но среди ученых, работающих по данной проблематике, зачастую подменяются понятия «трудовой договор» и «служебный контракт».

Категория «трудовой договор» относится к числу хорошо разработанных и в законодательстве, и в юридической науке, в данном случае — в науке трудового права. Соответствующее понятие нормативно закреплено в ст. 58 Трудового кодекса РФ. Трудовой договор определяется как согла-

шение между работником и работодателем (физическим или юридическим лицом), по которому работник обязуется выполнять работу по определенной специальности, квалификации или должности с подчинением внутреннему трудовому распорядку, а работодатель (физическое либо юридическое лицо) обязуется выплачивать заработную плату и обеспечивать условия труда, предусмотренные законодательством о труде, коллективным договором и соглашением сторон. Трудовой договор, являясь двусторонней сделкой, представляет собой соглашение конкретного гражданина с конкретной организацией о его труде на данном производстве в качестве работника².

Применительно к государственной службе в постсоветский период проблема трудового договора постепенно стала приобретать несколько иное по сравнению с традиционным пониманием данного института звучание.

В юридической науке высказывается мнение о комплексном составе трудовых договоров на государственной службе. Так, А. В. Демин приходит к выводу, что эти контракты должны рассматриваться как комплексные правовые акты, содержащие элементы как трудового права, так и административного права. Например, по мнению названного автора, рабочее время и время отдыха входят в предмет трудового права³. В то же время закрепление в контракте обязательств гражданина, поступающего на государственную службу, обеспечивать выполнение Конституции РФ и федеральных законов в интересах граждан, т. е. закрепление публично-правовых приоритетов в поведении служащего в случае возможного противоречия его частных и публичных интересов — как административно-правовой элемент контракта. В свою очередь А. П. Коренев и А. А. Абдурахманов выделяют такую разновидность административных договоров, как договоры «смешанного» типа. К их числу, по мнению этих авторов, следует отнести административно-трудовые договоры, в том числе о поступлении граждан на государственную службу в органы государственного управления⁴.

Такой двойственный подход в современных условиях представляется довольно спорным. Он ориентирован на сохранение в неизменном виде сложившегося соотно-

Эльвира Маисовна ФИЛИППОВА,
старший преподаватель кафедры трудового
права и правоведения юридического
факультета ЮУрГУ
(г. Челябинск)



шения между административным и трудовым законодательством применительно к регулированию отношений на государственной службе. Вряд ли такой подход отражает реалии государственной службы⁵.

В последние годы в специальной литературе в рамках дискуссии о реформе государственной службы высказываются еще более далеко идущие предложения относительно сущности отношений на государственной службе. Даже традиционные трудовые договоры как основание возникновения отношений на государственной службе уже перестают устраивать наиболее радикально настроенных исследователей проблем государственной службы, особенно представляющих либеральное крыло экономической науки. Эффективным инструментом организации деятельности администрации они объявляют контрактный механизм. Однако ничего общего с трудовыми договорами (контрактами) он не имеет. Его суть сводится к замене административного назначения на должность служащего наймом его для выполнения определенных функций или решения задач на договорных условиях⁶. По мысли автора такого подхода, «наем на работу осуществляется не по трудовому, а по гражданско-правовому договору (контракту)». Очевидно, такого рода гражданско-правовой договор оказывается ни чем иным, как обычным договором подряда, который предусмотрен в гл. 37 Гражданского кодекса РФ либо, в крайнем случае, аналогом контракта, который заключается с руководителем предприятия. Подобные гражданско-правовые договоры предлагается распространить на «все уровни администрации, за исключением высшего, перед которым стоит задача реализации политических функций». Только применительно к высшему уровню рекомендуется сохранить механизм назначения. Причем безапелляционно утверждается, что с заменой на государственной службе трудовых договоров гражданско-правовыми ни много ни мало «конструктивно решается задача отграничения функций политического руководства от государственного управления». Наконец, без какой-либо убедительной аргументации утверждается, что именно в разработке и повсеместном внедрении контрактной системы формирования кадрового состава органов управления состоит общее направление организацион-

но-правовой реформы администрации. Очевидно, что такой подход представляет собой крайнюю форму использования диспозитивного метода при регулировании отношений на государственной службе. В условиях переходной экономики и незавершенности, проводимых в стране преобразований гражданско-правовые договоры следует признать абсолютно неприемлемыми для регулирования государственной службы. Попытки их внедрения, несомненно, окажут деструктивное воздействие на государственный аппарат, окончательно дезорганизуют его и без того не слишком эффективную работу. Причем это будет сделано как раз тогда, когда нужна наиболее четкая и слаженная работа всех органов государственной власти, особенно ее исполнительной ветви, без которой невозможно успешное завершение ранее начатых демократических преобразований в экономической и политической сферах⁷.

В служебном контакте сотрудника милиции отражаются реквизиты, предусмотренные ч. 1 ст. 11 Положения о службе в ОВД РФ. Поскольку контракт является максимально индивидуализированным соглашением о труде, то в нем детально оговариваются обязательства сторон и юридические последствия, которые наступают в связи с невыполнением сторонами взятых на себя обязательств.

Кроме того, ст. 11 Положения о службе в ОВД РФ оговаривает сроки заключения контрактов с определенными категориями сотрудников милиции. Например, гражданин, впервые поступающий на службу в милицию, должен заключать контракт на срок службы в милиции не менее 3 лет, а лица, обучавшиеся в ведомственных учебных заведениях МВД России, — не менее 5 лет после окончания учебного заведения.

На наш взгляд, контракт сотрудника органов внутренних дел — это служебное соглашение, заключаемое между государственным органом исполнительной власти, Министерством внутренних дел и лицом, назначенным на должность либо замещающим ее, по которому работодатель обязан обеспечить условия службы, а работник в лице сотрудника ОВД обязан принять присягу и добросовестно исполнять служебные обязанности.

Контракт сотрудника органов внутренних дел должен иметь статус служебного контракта.

¹ Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право.— М., 2003.— С. 221.

² Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России.— М., 2004.— С. 180.

³ Демин А. В. Контракты в сфере государственной службы. Актуальные проблемы правоведения: Сб. трудов молодых ученых и аспирантов.— Красноярск, 1998.— С. 34.

⁴ Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права.— 1998.— № 7.— С. 90—91.

⁵ Гришковец А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право.— 2002.— № 12.— С. 11—24.

⁶ Оболонский А. В. Государственная служба.— М., 1999.— С. 195.

⁷ Гришковец А. А. Указ. соч.— С. 20.





Кузнецова О.В.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИИ

Анализ российского законодательства, регулирующего брачно-семейные отношения, был бы неполным без обращения к международному законодательству и конституционному законодательству в этой сфере ряда стран Европы, Ближнего Востока и Африки.

В государствах, ратифицировавших ряд международных Конвенций: Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.), Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.), Конвенция о защите детей и сотрудничестве в области межгосударственного усыновления (Гаага, 29 мая 1993 г.) — в силу общеобязательности международно-правовых норм нашли отражение так называемые нормы-принципы и конституционные нормы, имеющие целью закрепление основных прав и свобод человека и гражданина.

Ярким примером последовательного конституционного развития в этом направлении являются США, Япония, Франция. В США — это Билль о правах, ратифицированный в 1791 г., в Японии — Конституция от 3 мая 1947 г., во Франции — Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г.

Такие государства не ставят задачу детального закрепления в конституционном законодательстве широкого спектра прав, связанных с институтами брака и семьи.

Очевидно, что, по мнению законодателя, достаточно провозглашения и гарантирования государством лишь основных прав и свобод.

В буржуазный период развития такая концепция представлялась правильной. По мере развития производительных сил и общественных отношений пробелы в законодательстве, в том числе в конституционном, восполнялись судебной практикой (например: в Англии).

Защита прав, вытекающих из брачно-семейных отношений, обеспечивалась самим фактом наличия основных законов и судебного прецедента.

С точки зрения внутреннего российского законодательства такое положение правового статуса личности не может служить достаточной гарантией его прав и свобод, и стало реальностью, когда защита гражданина стала постепенно осуществляться с использованием норм международного и внутреннего законодательства. Подчеркивая важность происходящих перемен в деле сближения международного и внутреннего законодательства, обратимся к известному Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 г. «О судебном решении», который в п. 4 прямо указал, что источниками права являются постановления Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека¹.

Постановления Европейского Суда, как и постановления высших судебных инстанций России, позволяют по-новому давать трактовку содержания конституционных норм и принятых на их основе иных нормативно-правовых актов. Взаимосвязь и взаимодействие основных законов государств позволяет выделить главное в их развитии и предполагаемые пути совершенствования законодательства.

Проанализируем разделы конституций зарубежных стран, закрепляющих основные права граждан по защите семьи. Наиболее тесная связь конституционного законодательства наблюдается в России и Италии.

Ольга Валерьевна КУЗНЕЦОВА,
старший преподаватель кафедры
гражданского процесса и международного
права ЧелГУ
(г. Челябинск)



Конституция Италии принята 22.12.1947 г. Она посвящает институту семьи целый раздел, состоящий из 6 статей, который называется «этико-социальные отношения». Характерной особенностью конституции является то, что она охватывает основные направления деятельности государства в сфере защиты семьи, а не отдельную их часть, как Конституции США, Англии, Швейцарии и др. Необходимо отметить следующее:

— в отличие от Конституции России, Конституция Италии дает понятие семьи, определяя ее как естественный союз, основанный на браке. Последний покоится на моральном и юридическом равенстве супругов в пределах, установленных законом для обеспечения единства семьи (ст. 29). В России же не выработано единое определение семьи, так как она размыта по микросоциологическим теориям и теориям «среднего уровня» (малой группы, организации, общности, института) под прикрытием того положения, что теоретическое единство обеспечивается самой семьей с ее общепризнанным, но не определенным статусом «первичной социальной ячейки»². Различно понятие семьи и в связанных с семейным правом отраслях. Ученые дают и социологическое понятие семьи. Было бы оправданным ввести в Конституцию Российской Федерации норму, которая отражала бы существенные черты понятия семьи. Конституция Италии предусматривает необходимые меры, обеспечивающие осуществление права семьи на социальную, экономическую, правовую защиту:

а) ст. 30 Конституции гарантирует защиту прав и интересов детей, рожденных как в браке, так и вне брака:

«Родители обязаны и вправе содержать, обучать и воспитывать своих детей, даже если они рождены вне брака. В случае недееспособности родителей закон определяет способы исполнения их обязанностей».

Закон обеспечивает детям, рожденным вне брака, всю защиту юридического и нравственного характера, совместимую с правами членов законной семьи. Закон устанавливает порядок и пределы отыскания отцовства»³;

Названные нормы-принципы желательно бы включить в Конституционное законодательство Российской Федерации при дальнейшем его совершенствовании;

б) ст. 31 обеспечивает экономические меры, способствующие созданию семьи и выполнению ее задач, уделяя при этом особое внимание большим семьям; покровительствуя материнству, детям и молодежи, оказывая содействия необходимым институтам;

в) государство, согласно ст. 34, обязуется предоставлять помощь семьям в виде пособий, в частности, на образование. При этом, речь идет не только о начальном образовании, а о возможности продолже-

ния обучения наиболее способным ученикам в высших учебных заведениях. Статья 32 Конституции же гарантирует бесплатное лечение для неимущих. Социально-экономические права членам семьи провозглашены и в Конституции Российской Федерации, однако не в полном объеме.

В отличие от Основных Законов России и Италии, последняя Конституция Германии зафиксировала традиционный для современных конституций перечень прав и свобод.

По сравнению с Конституцией России Конституция Германии более подробно раскрывает политику государства, направленную на защиту семьи и наиболее уязвимую часть общества — детей. Им уделяется особое внимание.

В частности, ст. 6 Конституции Германии устанавливает: брак и семья находятся под особой защитой государства. В Конституции России институт брака как таковой не упоминается, не говоря уже об его особой защите.

В Конституции Германии предусматриваются случаи, когда на основе закона дети могут быть отделены от семьи против воли лиц, уполномоченных на их воспитание: если упомянутые лица не справляются со своими обязанностями или если дети по другим причинам могут оказаться без надзора. Внебрачным детям обеспечиваются в законодательном порядке условия для физического и умственного развития, а также гарантируется положение в обществе наравне с детьми, родившимися в браке. Деятельность родителей осуществляется под наблюдением государства. В России данное положение закреплено лишь в отраслевом законодательстве. Было бы более правильным закрепить это правило и в Конституции Российской Федерации, которое имело бы конституционную защиту. Конституция России рассматривает вопрос защиты интересов детей более узко, ограничиваясь только провозглашением обязанности государства по защите материнства и детства, семьи.

Однако в Конституции Германии практически нет статей, регулирующих один из основных элементов семейной политики (защиты института семьи) — социальное обеспечение.

В ст. 20 Основного Закона ФРГ характеризуется как демократическое и социальное федеративное государство. Статья 28 говорит только о том, что конституционное устройство федеральных земель должно соответствовать принципам социального правового государства. При этом смысл термина «социальное» не анализируется. Как отмечает Ю. Лимбах, председатель Федерального Конституционного Суда ФРГ, Основной Закон не гарантирует отдельному человеку основное право на достаточное обеспечение со стороны государства. Изначально предложенное включение права на минимум питания,

111

Семейное
право



одежды и жилья было отменено и не включено в Основной Закон. Федеральный Конституционный Суд пояснил, что отдельные граждане государства принципиально не обладают притязанием на деятельность законодателя, которое можно было бы защищать посредством конституционной жалобы. Подобное притязание может возникать лишь в исключительных случаях, а именно тогда, когда законодатель произвольно оставался бездейственным⁴.

Следует заметить, что ответственность общества за обеспечение человеку достойного существования вторична по Конституции Германии. Социальное государство руководствуется исходным представлением, согласно которому каждый взрослый имеет возможность и обязан зарабатывать на себя и содержание своей семьи. С этой целью Конституция провозглашает индивида свободной личностью. Ответственность общества наступает лишь в том случае, когда это исходное представление не может реализоваться и потребности человека не могут быть удовлетворены надлежащим образом⁵.

Конституция Российской Федерации в этом смысле более детально рассматривает данный вопрос. Гарантирует более широкий комплекс средств защиты интересов семьи, особенно наиболее нуждающихся ее членов. Так, ст. 39 гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Основной Закон Германии выдвигает на первый план принцип автономии, что является необходимым, но не всегда достаточным условием для того, чтобы семья оправдывала возлагаемые на нее надежды. Поэтому социальное государство должно защищать и поддерживать в социальном плане семью, детей, родителей, но прежде всего матерей. Требование личной ответственности, предъявляемое к человеку в обычных ситуациях, может быть ограничено, если удовлетворение определенных потребностей превышает силы индивида и его семьи. Именно поэтому социальное государство несет особую ответственность за доступность таких жизненно важных благ, как продовольствие, жилье, помощь в случае болезни, необходимый уход и т. д.

Но попытка решения важнейших социальных проблем (трудоустройства, пенсионного обеспечения и образования) была предпринята с помощью законодательства.

Например, Закон о содействии трудоустройству и профессиональному образованию. В нем выражена идея о необходимости комплексной системы мер для обеспечения высокого уровня занятости, предотвращения безработицы и смягчения ее последствий путем выплаты различных пособий безработным. В нем предусмотрены, в частности, ряд мер по совершенствованию структуры занятости, профес-

сиональной подготовке и переподготовке работающих, обеспечению работой пожилых граждан⁶.

В непосредственной связи с данным Законом находится Закон «Об оказании помощи работающим в связи с переходом на пенсию». Этот закон ввел в социальное законодательство страны новые нормы и понятия, с помощью которых государство пытается сдержать безработицу, предоставляя своим гражданам возможность выхода на пенсию до достижения ими обычного пенсионного возраста.

Еще хотелось бы сказать несколько слов о Федеральном законе «Об индивидуальной помощи в получении образования». Он сформулировал обязательные для всей Федерации нормы о предоставлении материальной помощи малоимущей молодежи, занимающейся в общеобразовательной, профессиональной и высшей школах. Важная особенность закона заключается в том, что он обосновал не только право учащихся на получение пособия, но и обязанность общества и государства по предоставлению помощи молодежи.

Председатель Федерального Конституционного Суда ФРГ профессор Ютта Лимбах отмечает, что подавляющее большинство граждан Германии полагает, что Основной Закон страны себя оправдал. При опросах о том, какими достижениями граждане страны больше всего гордятся, большинство из них называют социальный мир⁷. Анализируя теорию и практику этого вопроса, он приходит к выводу, что именно эффективная социальная политика во многом способствует общественному миру и благосостоянию.

Практика показывает, что отсталые в экономическом, политическом развитии государства проходят процесс более бурного развития. Этот процесс сопровождается развитием законодательства и принятия в первую очередь новых конституций. Среди таких государств можно выделить ЮАР.

Южно-Африканская Республика в настоящее время представляет собой яркий пример государства, осуществившего исторический переход от тоталитарной политической системы к государству с либерально-демократической системой.

Одним из важнейших этапов конституционного развития ЮАР явилось принятие новой Конституции страны 1996 г⁸.

Конституция положила начало новому этапу демократического развития страны, заложив для этого серьезную и прочную юридическую основу. В преамбуле в качестве важнейшей цели новой Конституции было указано на необходимость избавить страну от политики разделения людей, существовавшей в прошлом, и построить общество, основанное на демократических ценностях, социальной справедливости и фундаментальных правах человека.

В социальной области в преамбуле поставлена задача улучшить качество жиз-



ни всех граждан, освободив для этого потенциал каждого человека. Важнейшим фактором, определяющим правовое положение личности в ЮАР, является статус гражданина, в основе которого, учитывая особенности исторического развития ЮАР, является гражданство. Причем в исследованиях южноафриканских специалистов по конституционному праву данный фактор является определяющим статус личности.

Общие положения и принципы южноафриканского гражданства регулируются Актом № 44 гражданства Южной Африки с последующими дополнениями. В соответствии с этим законом гражданство Южной Африки может быть получено по рождению, происхождению или в порядке натурализации. Лица, родившиеся на территории Южно-Африканского союза, являющиеся его подданными, являются гражданами по рождению.

Гражданами ЮАР по происхождению могут быть лица, родившиеся от отца, гражданина ЮАР (в случае внебрачного рождения от матери) на территории Республики, сюда же могут быть включены и приемные дети. Вне территории Республики регистрация таких детей осуществляется, как и в Российской Федерации, в течение года в официальных консульствах ЮАР или в других официальных представительствах. Получение гражданства в порядке натурализации осуществляется по обращениям лиц в установленной законом форме. Министр внутренних дел выдает специальный сертификат о натурализации, если он убежден, что обращающийся за натурализацией лицо отвечает следующим требованиям: не является несовершеннолетним; на законном основании прибыл в Республику для постоянного проживания; обычно проживает в Республике, был резидентом в течение непрерывного периода, по крайней мере, в один год непосредственно перед обращением и проживал в стране не менее четырех лет из предшествующих обращению восьми лет. Обращающийся: должен обязательно проживать в Республике на момент обращения и быть резидентом в течение года, предшествующего обращению; обладает хорошим характером; намеревается остаться для проживания в Республике, поступить на службу правительства ЮАР или международной организации, членом которой является ЮАР, или на работу к лицу, проживающему в ЮАР или организации, расположенной на территории ЮАР; умеет, по мнению министра внутренних дел, удовлетворительно читать на одном из официальных государственных языков; обладает удовлетворительными знаниями обязанностей и привилегий, вытекающих из южноафриканского гражданства.

Следует отметить, что больших различий в решении вопроса о гражданстве в законодательстве ЮАР и России не наблюдается. Но в нынешних условиях более

приемлемо российское законодательство, которое учитывает национальные особенности (Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. ст. 11, 14).

Важнейший раздел конституции, отражающий ее характер и определяющий ее основные принципы и особенности,— это вторая глава, названная «Билль о правах».

Основной Закон государства закрепляет обязанность самого государства защищать, обеспечивать и осуществлять все права, провозглашенные данным Биллем о правах. Конституция допускает ограничение прав, свобод, но только в соответствии с конституционными установлениями и при соблюдении определенных условий, в частности, регулируемых ст. 36 Конституции⁹.

При осуществлении прав и свобод, закрепленных южноафриканской конституцией, особое внимание уделяется принципу равенства, поскольку эта проблема в течение длительного периода времени была центральной во всей внутривнутриполитической жизни страны. Конституция в настоящее время признает равенство всех перед законом, право каждого на равную защиту и равное благоприятствование со стороны закона. Равенство при этом включает в себя полное и равное осуществление всех прав и свобод. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны государства по каким-либо основаниям. А осуществление какой-либо дискриминации в стране является незаконной. В связи с чем конституция предусматривает принятие специального законодательства, препятствующего или предотвращающего дискриминацию.

В отличие от Конституции РФ, в Конституции ЮАР закреплены такие права, как право на физическую и психологическую неприкосновенность, которая включает в себя право каждого лично решать вопрос о воспроизводстве своего потомства; заботиться о своем теле; запрещение подвергать человека медицинским или научным экспериментам без официального согласия.

Следует отметить особенность правового состояния человека в ЮАР, закрепляемую ст. 14 Конституции¹⁰, провозглашающую право каждого на «прайвеси», взятое из американской правовой системы и означающее право на неприкосновенность частной жизни. В интерпретации конституции ЮАР это право включает в себя неприкосновенность личности и жилища, право на невмешательство в личные отношения.

Среди многих прав человека Конституция особенно выделяет право каждого на жизнь, уважение и защиту личного достоинства, равенство всех перед судом и законом, право на справедливый суд, право на получение зарплаты для обеспечения собственной жизнедеятельности, право на достойную работу, заботу о здоровье, пра-



во на получение базисного образования, право на обучение, по мере возможности, на языке по своему выбору.

Важным для определения правового статуса человека в ЮАР является гарантированная конституцией свобода религии. Религиозные службы могут осуществляться в государственных или поддерживаемых государством учреждениях, и при этом они должны осуществляться в рамках правил, установленных соответствующими публичными властями, на принципах равенства. Конституция не препятствует принятию законодательства, признающего браки, заключаемые на основе традиций, религиозного или обычного права или системы семейного права, учитывающего традиционные верования или приверженность лиц особой религии. При этом недопустимо нарушение каких-либо положений действующей конституции.

Конституция ЮАР по аналогии с другими новейшими зарубежными конституциями закрепляет определенный перечень социально-экономических прав и свобод. Каждый гражданин имеет право свободно избирать вид занятий или профессии, что может регулироваться специальным законодательством.

Конституция провозглашает право каждого на образование, которое включает в себя не только получение основного базового образования, но и дальнейшее образование, которое может предоставить государство путем принятия соответствующих мер и возможностей, установленных государством.

Конституция устанавливает, что любое лицо имеет право обращения в компетентный суд с жалобой на нарушение положений Билля о правах или на возникновение угрозы такого нарушения, и суд обязан принять соответствующее решение, включая подтверждение этих прав. Субъектами такого обращения в суд могут быть любые лица, действующие в собственных интересах или в интересах другого лица, которое не может выступать от собственного имени, а также действующее в общественных интересах или в интересах отдельной группы граждан или их ассоциаций.

Конституция прямо отмечает важность положений Билля о правах, применяя которые на практике, суд обязан обеспечивать ценности, проистекающие из открытого и демократического общества, основанного на достоинстве человека, равенстве и свободе. При этом суд может учитывать иностранное законодательство и обязан учитывать международное право.

Таким образом, конституционные нормы, регулирующие правовой статус личности в ЮАР, занимают значительную часть общего содержания Конституции и имеют первостепенное значение для установления демократического государственного режима в стране и создания правовых основ формирования и развития граждан-

ского общества в ЮАР. Это тем более важно, что разделы о правах, процессуальных нормах, гарантирующих их соблюдение и реализацию, помещены на одном из первых мест в Конституции и сконцентрированы в специальном Билле о правах, составляющем неотъемлемую часть Конституции. Политическое значение этого раздела подчеркивается тем обстоятельством, что на протяжении большого исторического периода времени права и свободы граждан дискриминировались по расовому признаку, фактически выводя ЮАР за пределы стран цивилизованной направленности¹¹.

Совершенно очевидно, что ныне действующая в стране демократическая конституция создает прочную юридическую основу для дальнейшего демократического развития ЮАР, гарантируя реализацию широкого объема прав гражданина.

В государстве Израиль законодательство отличается своеобразием от других государств. Здесь действует религиозное право и государственное право, система органов, которая обеспечивает защиту прав граждан.

В Израиле нет единого и кодифицированного Основного Закона, он располагает комплексом юридических актов, а также традиций, составляющих в совокупности его Конституцию.

В данном случае точнее будет говорить о «религии, нации и государстве». Евреи представляют собой моноконфессиональную нацию, и немалое число проблем, стоящих перед государством, вытекает из данного факта. Многие социально-политические конфликты связаны с глубоким расколом израильского общества по вопросу в сочетании религии и государств.

В Израиле действуют определенные религиозные нормы, касающиеся взаимоотношений между религией и государством, и некоторые из которых противоречат принципам демократии, принятым в странах с либеральными режимами, где государство не вмешивается в вопросы веры.

Общепризнанным, однако, является тот факт, что Израиль не может осуществить свободу вероисповедания в полной мере, поскольку в сфере семейного права и ряде других областей действует религиозное право (Галаха), противоречащее таким общепологающим демократическим ценностям, как полномочия выборного правительства, приоритет судебных инстанций.

В Израиле действует договоренность о статус-кво во взаимоотношениях между религией и государством, которое фактически распространяется на все сферы общественной жизни¹².

В 50-х и начале 60-х годов в стране разразилось несколько крупных дел, которые позволили законодательству, судебной практике выработать главный принцип отношений между государством и религией.



Однако эта перестройка не коснулась важнейшего института права — «права личного статуса». Вопрос о браке и семье, самый серьезный в плане разработки принципов взаимоотношений между государством и религией, не стал объектом острых дискуссий. Представление о семейном праве как «праве личного статуса», относящемся к юрисдикции религиозных судов, воспринято как наследство, оставшееся от Османской империи и Израиля. И это несмотря на Декларацию о независимости, Закон о равных правах женщин 1951 г. и ряд других решений Кнессета (парламента), устранивших многие устаревшие нормы, дискриминировавшие женщин¹³. Однако до настоящего времени женщина Израиля ущемлена в вопросах брака и развода.

Во время обсуждения возможности создания в Израиле конституции остро возник религиозный вопрос. В стране до сих пор нет писаной конституции.

До 1992 г. в стране действовали девять основных законов, которые в совокупности и были конституцией.

Вопросы, касающиеся личного права, семьи и наследования, сгруппированы в праве личного статуса. В израильском законодательстве об этом впервые говорится в ст. 13 Закона «О правоспособности и опекунстве»¹⁴.

Личность использует свое право в форме своего персонального статуса. Законодательство пытается ограничить компетенцию религиозных судов, область применения религиозного права (принят Закон о равенстве прав женщин 1951 г., Закон о супругах — брачный режим 1973 г.). Что касается Кади (религиозный суд), его компетенция включает полную сферу личного статуса. В случаях, когда светский суд и религиозный суд имеют различную практику, истец, выбирая суд, может сам определять, какое право использовать: религиозное или светское.

Раввинатские суды обладают исключительной компетенцией в вопросах брака, развода евреев, проживающих в Израиле. По закону суд должен опираться в своей деятельности на положение о супружеских отношениях согласно постулатам Торы.

Религиозный суд в своих решениях следует абсолютным божественным предписаниям. Любое религиозное право отступает и требует законности без ограничений. Раввинатские суды не признают, например, никакого межрелигиозного конфликтного права, но требование государства в отношении законодательной прерогативы абсолютно. Государство не разделяет законодательную власть с религиозными учреждениями: оно признает один порядок и позволяет религиозному праву действовать в сфере, не задействованной законами государства.

В рамках компетенции религиозной судебной практики одна сторона должна

предстать перед судом своей религиозной общины. Это положение, по которому каждая проблема личного статуса полностью включена в религиозное сообщество, восполняет многочисленные проблемы. Внутренняя судебная практика различных религиозных сообществ не может функционировать, если стороны были лишены религиозной принадлежности; в вопросах супружества стороны находятся в противоречии с юридическим вакуумом.

Закон «О расторжении брака (особые случаи)» 1969 г. позволяет, вместе с тем, парам, имеющим разную религиозную принадлежность или не имеющим никакой религиозной принадлежности, требовать развода, или признания брака незаконным, или его аннулирования. В данном случае закон не фиксирует никакой нормы, но в то же время Верховный Суд предписывает государственным или религиозным судам принимать решения, исходя только из конкретных обстоятельств и придерживаясь юридических аспектов. Государственный суд обладает различными средствами для определения применяемого права; религиозные суды замыкаются в своем собственном праве. Этот закон — срочная мера для браков, которые не удалось расторгнуть. Данный принцип не является достаточным даже в момент его применения. Конкуренция между различными судебными органами исключает юридическую безопасность. Она может привести к пробелу в применении права относительно личного статуса у одной и той же личности.

В последнее время сферы, в которые законодатель непосредственно решил инкорпорировать религиозное законодательство, уменьшились. Единственная область, в которую оно было прямо и полностью включено, — личный статус. В Израиле отсутствует институт гражданской регистрации брака, а заключать его в синагоге могут только евреи. На деле это означает, что все, что связано или касается браков или разводов евреев в Израиле, регулируется исключительно религиозным правом.

Указанная роль Галахи оформлена Законом 1953 г., называемым «Законом о юрисдикции раввинатских судов (в вопросах брака и развода)». Две первые статьи этого закона представляют интерес.

Статья 1 предусматривает: все вопросы брака и развода евреев в Израиле, будь они гражданами или резидентами, относятся к компетенции раввинатских судов. Согласно ст. 2, браки и разводы евреев в Израиле совершаются исключительно по законам Торы (писаный закон)¹⁵.

Серьезные проблемы ставит развод. Он может быть объявлен только религиозным судом. Религиозное толкование: развод должен быть принят женщиной и предусматривать согласие мужчины. То есть развод по-израильски — это развод по взаимному согласию в исключительном виде. Известно, что взаимное согласие — «со-



временная формула» развода. Однако в израильской версии она представляет серьезную ошибку: требуется согласие одного из двух супругов, который требует развода в деликатной ситуации по отношению к другому. Этот последний может заблокировать процедуру, он может предпринять настоящий шантаж в отношении супруга-заявителя.

Последний элемент должен быть принят во внимание при рассмотрении в этом контексте: он касается неравенства между мужчиной и женщиной, несмотря на требование взаимного согласия. Женщина, которая не сможет получить развод (в результате отказа мужа), может оказаться в очень деликатной ситуации: любой ребенок, рожденный от другого мужчины, может быть подвергнут ужасному протрапению. Такой ребенок будет проклят в течение десяти поколений, более того, такие дети не могут жениться или выходить замуж.

Отметим неравенство между статусом мужчины и женщины: мужчина, который не смог добиться развода или который не хотел его предоставить, может построить новую жизнь, сожительствуя и, в случае необходимости, иметь детей от других женщин. Женщина никогда не может выйти замуж, если ее муж не согласен на развод.

Профессор А. Розен-Цви, известный специалист по семейному праву, сделал акцент на некоторых цифрах, которые весьма показательны относительно личного статуса и религиозного права, а также эволюции израильского общества¹⁶. Так, профессор показал, что между 1971 и 1993 г. еврейское население увеличилось на 56 процентов, а число еврейских браков, заключаемых ежегодно, оставалось на одном уровне — 25 тысяч. В то же время число еврейских разводов ежегодно возрастало, и с 2300 достигло 6000. Последняя цифра впечатляет: она связана с конкурирующей судебной практикой. Расторжение брака, тем не менее, может быть совершено только религиозными судами.

Таким образом, пока в Израиле не урегулированы взаимоотношения между государством и религией, т. е. пока все вопросы, связанные с регистрацией актов гражданского состояния, находятся в ведении судов религиозных общин, проявления дискриминации на религиозной почве неизбежны. Наличие системы религиозных судов и отсутствие института гражданского брака способствуют сохранению в израильском обществе различных этнических и конфессиональных групп, полное равенство которых перед законом обеспечить невозможно.

Определенные сдвиги имеет все-таки место. 14 декабря 2003 г. Верховный Суд принял протест № 8256/99 «Безымянная против безымянного». Это решение принципиально новое, меняющее в корне все

каноны алиментного права в Израиле по отношению к гражданским алиментам. Прежняя доктрина была такой: «евреи, граждане и жители страны, имеющие возможность заключить религиозный брак в Израиле, но добровольно и обоюдно решившие освободиться от религиозных обязательств еврейского права, не могут впоследствии и получить защиту по нормам, вытекающим из этого религиозного права. Например: женщина в гражданском браке не могла требовать алименты на свое содержание от мужа до развода, а сожительницы могли претендовать на содержание от сожителей только в том случае, если заблаговременно между ними был составлен письменный договор на эту тему. С сегодняшнего дня супруга имеет право требовать алименты на содержание от мужа до развода, и основанием для этого является брак, который является неписанным договором. И выиграет она дело, если докажет необходимое условие договора — чистосердечность. Если на протяжении совместной жизни супруг был главным кормильцем и содержал домочадцев, то и после развода и до развода он будет продолжать исполнять свои обязательства, принятые на себя при заключении брака. Так же как и сожительница».

Верховный Суд подчеркнул, что данное решение выплеснуло наружу очень серьезную проблему о самих гражданских браках, вернее об их отсутствии. Председатель призывает законодателя немедленно мобилизоваться для решения данной проблемы законодательным образом и урегулировать существование данного института в стране.

Недостаточная юридическая разработанность ряда конституционных норм, касающихся брака и семьи, компенсируется защитой государством иных прав и свобод. Можно выделить такой элемент защиты семьи, как право социального обеспечения. Так, Закон «Об обеспечении минимального дохода», действующий с 1 января 1982 г., предоставляет право на ежемесячное пособие каждой семье и каждому гражданину Израиля, которые не могут обеспечить себе минимальный прожиточный доход (круг субъектов шире по сравнению с законодательством России): безработные; лица, трудоустройство которых невозможно; лица, получающие низкую зарплату; неполная семья; беременные женщины (помимо пособий по материнству); больной, не работающий более 30 дней и выше; лица, ухаживающие за больным членом семьи; лицо, освободившееся из заключения; алкоголики, наркоманы...

Таким образом, регулирование общественных отношений, касающихся семьи, религиозными судами и государственными судами, обусловлен, на наш взгляд рядом причин:

— устойчивыми религиозными установлениями, действующими в израильском государстве;



— в этой связи поддержка населения;
— на сегодняшнем этапе такая организация общества является оптимальной;
— действует система сдержек и противовесов;
— конкуренция между различными судебными органами в разрешении брачно-семейных споров исключает юридическую безопасность при применении права относительно личного статуса у одной и той же личности.

С одной стороны, вопросы брака и развода исключают из этого процесса государственные суды, отдавая приоритет религиозному законодательству.

С другой стороны, сочетание государственного и религиозного порядка расторжения брака позволяет правовыми и религиозными способами сохранять израильскую семью. Об этом свидетельствует и статистика, приведенная профессором А. Розен-Цви.

Напротив, конституции некоторых государств данный институт права игнорируют совсем (например: Япония, США, Франция).

Суммируя изложенное, можно констатировать:

— принятие прогрессивной, соответствующей мировому уровню Конституции России 1993 г. невозможно без учета норм международного права. Ряд Конвенций по вопросам брака и семьи ратифицированы Россией и включены, кроме Конституции

России, в важнейшие законодательные акты семейного права. В итоге идет положительный процесс унификации семейного права;

— некоторые конституции западных стран содержат положения, не известные Конституции России. Так, Конституция Швейцарии (ст. 119) к числу основных прав и свобод граждан относит право на зачатие с медицинской помощью и генной инженерии. Законодательное регулирование указанного направления в медицине будет способствовать появлению здорового потомства. Это связано с развитием новых репродуктивных технологий¹⁷, особенно в области прикладной генетики;

— несомненный интерес для воплощения норм законодательства по охране прав и свобод человека и гражданина в реальную жизнь представляет конституционное законодательство Франции. Еще в 1789 г. в ст. 16 Французской Декларации прав человека и гражданина было записано: «Каждое общество, в котором не обеспечены гарантии прав и неустановлено разделение властей, не имеет конституции»¹⁸. Это положение, безусловно, должно найти отражение в полной мере и в конституционном законодательстве России;

— по тексту отмечены положительные моменты зарубежных конституций в сравнении с Конституцией России и целесообразность их внедрения в российское законодательство.

¹ Российская газета.— 2003.— 26 дек.

² Тараданов А. А. Семейное благополучие: от теории к практике.— Челябинск, 2002.— С. 14.

³ Конституции зарубежных государств: Учебное пособие.— М.: Изд-во БЕК, 2002.— С. 136.

⁴ Лимбах Ю. Цели социального государства: содержание и развитие в решениях конституционного суда // Российская юстиция.— 2002.— № 8.— С. 10.

⁵ Государственное право Германии.— М.: Институт государства и права, 1994.— С. 66.

⁶ Урьяс Ю. П. Федеративная республика Германия: Конституция и законодательные акты.— М., 1994.— С. 22.

⁷ Лимбах Ю. Цели социального государства: содержание и развитие в решениях конституционного суда // Российская юстиция.— 2002.— № 8.— С. 10.

⁸ Ильин А. И. Конституция ЮАР 1996 г. и права человека и гражданина // Московский журнал международного права.— 2003.— № 2.— С. 106.

⁹ The Constitution of the Republic of South Afrika, 1996. 36 Limitation of rights.

¹⁰ The Constitution of the Republik of South Afrika, 1996. Chapter 2. Bill of rights. (14).

¹¹ Ильин А. И. Конституция ЮАР 1996 г. и права человека и гражданина // Московский журнал международного права.— 2003.— № 2.— С. 120.



¹² *Варгафтиг Ц.* Конституция для Израиля. Государство и религия.— Тель-Авив: Мессилот, 1988.— С. 43.

¹³ *Поленина С. В.* Международная защита социальных прав женщин // Общественные науки и современность.— 2000.— № 3.— С. 178.

¹⁴ *Тедеш Г.* Личный статус.— Тель-Авив: Харраклит, 1966.— С. 164.

¹⁵ *Воробьев В. П.* Израиль: государство и религия // Московский журнал международного права.— 2002.— № 4.— С. 146.

¹⁶ *Розен-Цви А.* Раввинатские суды, Галаха и общественность: очень узкий мост, Мишпат Умимшалъ // журнал факультета права Университета Хайфы.— Т. 3.— 1995.— С. 173.

¹⁷ Об актуальности вопроса о защите жизни до рождения свидетельствует принятие в рамках Совета Европы рекомендации, направленной на запрет клонирования, создание детей от лиц одного пола, использования прикладной генетики для целей полового отбора: Recommendation 934 of Parliamentary Assambly of the Council of Europe of 29 Yanuari 1982 on genetik engineering.

¹⁸ См.: Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова.— М., 1997.— С. 695.





ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Круглов В. В.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО РЕГИОНА

Правовое обеспечение развития страны в условиях перехода к устойчивому развитию и рыночной экономике невозможно без решения региональных взаимосвязанных и взаимосвязанных между собой социально-экономических и экологических проблем. Наиболее актуальны они в промышленных регионах и тесно связаны с производственной и природоохранительной деятельностью предприятий. Это обусловлено тем, что промышленные предприятия являются основными пользователями природных ресурсов и одновременно основными загрязнителями окружающей среды в регионе. От деятельности предприятий по недопущению и устранению загрязнения природной среды, а также ее оздоровлению во многом зависит решение всего комплекса неотложных социально-экономических и экологических проблем в промышленных регионах, в том числе касающихся охраны здоровья населения, реализации экологических прав граждан, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

В обеспечении взаимосвязанного социально-экономического и экологического развития промышленных регионов важная роль принадлежит государству и праву. Наряду с экономическими мерами право, прежде всего, призвано формировать стимулы бережного отношения к природной среде и ее ресурсам в процессе хозяйственной деятельности в промышленном регионе. При этом первостепенное значение имеет укрепление государственной власти, которая должна гарантировать экологическую безопасность проживающих в регионе и на сопредельных территориях граждан.

Право, как, справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, в обозримом будущем не может действовать без государственных институтов (См.: Конфликт закона и пра-

вовая реформа («круглый стол» в ИГП РАН) // Государство и право.— 1997.— № 12.— С. 7). При этом в процессе правового регулирования важно обеспечить сочетание административных и экономических методов, поскольку они существуют как некое единство, что составляет основную черту правового регулирования. Поэтому рыночные механизмы должны быть тесно взаимосвязаны с мерами государственного регулирования и обеспечить экономические стимулы бережного отношения к природным ресурсам и окружающей среде для субъектов хозяйственной деятельности в промышленных регионах.

Это позволяет промышленным регионам обеспечивать единство экологической и экономической политики, решать первоочередные социально-экономические и экологические проблемы. Как показывает опыт промышленно развитых стран, решение экологических проблем в условиях рыночной экономики невозможно без жесткого правового регулирования. Так, административно-правовые меры воздействия на промышленные компании широко применяются в странах Европейского сообщества, США, Японии (см.: Шмидт К. Рыночное хозяйство и экологическое законодательство в ФРГ // Экологическое право и рынок / Отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик.— М., 1994.— С. 199—220) и способствовали преодолению в них экологического кризиса.

Концептуальные основы правового регулирования общественных отношений в этой сфере содержатся в ряде нормативных правовых актов. К их числу относятся: во-первых, Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, одобренные Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. (САПП РФ.— 1994.— № 6.— Ст. 436) и Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. (СЗ РФ.— 1996.— № 15.— Ст. 1572). Принятие этих нормативных документов в Российской Федерации обусловлено тем, что в настоящее время в мировом сообществе и в нашей стране все

Виктор Викторович КРУГЛОВ,
зав. кафедрой земельного и экологического
права УрГЮА, заслуженный юрист РФ,
д. ю. н., профессор
(г. Екатеринбург)

119

Проблемы
экологического права



большее признание получает концепция устойчивого развития как альтернатива концепции потребительского отношения к природе и ее ресурсам.

В соответствии с этими нормативными актами рост промышленного производства должен быть направлен на обеспечение устойчивого развития регионов, то есть экологически обоснованного экономического и социального развития, как отражение взаимосвязи экономики и экологии, направленной на сбалансированное решение всего комплекса социально-экономических и экологических задач. Охрана окружающей среды при этом становится неотъемлемым компонентом, важнейшей составной частью социально-экономического развития, что отвечает экологическим интересам не только настоящих, но и будущих поколений людей, проживающих в промышленном регионе. Соответственно правовое регулирование экологических отношений и правоприменительная деятельность в этой сфере должны быть направлены на перестройку и придание нового качества развитию промышленного производства, обеспечение его экологической устойчивости и усиление социальных аспектов, а также сохранение природно-ресурсовой базы производства в регионе.

Это соответствует положению ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Оно имеет экологический (основа жизни) и экономический аспект (основа деятельности), согласуется со ст. 42 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Однако Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития и Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию по содержанию, в частности, из-за неконкретности многих содержащихся в них положений и по своей юридической силе оказались недостаточными для обеспечения основы правового регулирования экологических отношений и управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, чтобы переориентировать промышленное производство в стране и ее отдельных регионах, в том числе промышленных, на путь устойчивого развития. Кроме того, в стране длительное время отсутствовали современная государственная экологическая доктрина и долгосрочная экологическая политика Российской Федерации, характерная для перехода к устойчивому развитию и рыноч-

ной экономике. Все это стало сказываться негативным образом на природоохранительной деятельности промышленных предприятий и, соответственно, на состоянии экологической ситуации в отдельных регионах и ее перспективах;

во-вторых, Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная 31 августа 2002 г. Правительством РФ, в которой в определенной мере преодолены недостатки указанных выше нормативных правовых актов. Ее важнейшей особенностью является ярко выраженный гуманистический характер, что имеет немаловажное значение для социально-экономического и экологического развития промышленных регионов. В Экологической доктрине Российской Федерации, с точки зрения решения первоочередных и долговременных социально-экономических и экологических проблем, сформулированы и получили закрепление:

1. Цели и задачи проведения государственной политики в области экологии на долгосрочный период в стране и ее отдельных регионах. Так, стратегической целью государственной политики Российской Федерации в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышение качества жизни, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны. Все это тесно связано с определением дальнейшего социально-экономического и экологического развития промышленных регионов страны, в том числе приоритетов в охране окружающей среды.

Достижение стратегической цели государственной экологической политики Российской Федерации обуславливает разработку и осуществление как на уровне Российской Федерации, так и на региональном уровне эколого-правовых требований и системы мер по их реализации (организационно-правовых и экономических мер, мер юридической ответственности), направленных на:

- сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия, а также способности к саморегуляции как необходимое условие существования человеческого общества;
- обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;
- обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимое условие качества жизни населения.

2. Основные принципы государственной экологической политики Российской Федерации, в том числе касающиеся социально-экономического и экологического развития промышленных регионов. К их числу, в частности, относятся:

- устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к экономической,



социальной и экологической сфере и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;

— приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;

— справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов природопользователями и доступа к ним;

— предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности промышленных предприятий, учет отдаленных экологических последствий, отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия не предсказуемы для окружающей среды;

— природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушений промышленными предприятиями экологического законодательства;

— открытость экологической информации и участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

3. Основные направления государственной политики Российской Федерации в области экологии, в том числе на региональном уровне:

— обеспечение устойчивого природопользования, направленного на неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;

— снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, ресурсосбережение;

— сохранение и восстановление природной среды в регионе.

В соответствии с этими принципами и направлениями государственной политики в области экологии первостепенными задачами правового регулирования хозяйственной и природоохранительной деятельности промышленных предприятий в регионе становятся:

а) неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование возобновляемых природных ресурсов, сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности, в том числе сохранение разнообразия используемых биологических ресурсов, их внутренней структуры и способности к саморегуляции и самовоспроизводству.

Это обуславливает необходимость внедрения комплексного природопользования, его оптимизации на цели устойчивого развития Российской Федерации, включая

экологически обоснованные методы использования земельных, водных, лесных, минеральных и других ресурсов, а также стимулирования предприятий с высокой эффективностью использования природных ресурсов;

б) снижение материалоемкости, энергоемкости и удельного потребления природных ресурсов и энергии на единицу продукции в регионе, в том числе максимально полное использование извлеченных полезных ископаемых и добытых биологических ресурсов, минимизация отходов при их добыче и переработке;

в) поддержание традиционной экологически сбалансированной хозяйственной деятельности, в том числе экологически эффективного производства энергии, включая использование возобновляемых источников и вторичного сырья;

г) изменение структуры промышленного производства в регионе, внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий, развитие наукоемких природосберегающих высокотехнологичных производств, поддержка производства товаров, рассчитанных на максимально длительное использование, а также сокращение ресурсной направленности экспорта продукции предприятий;

д) технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации промышленных предприятий с устаревшим оборудованием, оснащение их современным природоохранным оборудованием, обеспечение качества воды, почвы и атмосферного воздуха в соответствии с нормативными требованиями, а также проведение рекультивации земель, нарушенных в результате разработки месторождений полезных ископаемых.

4. Проведение региональной политики как составной части государственной политики Российской Федерации в области экологии. Региональная экологическая политика должна быть направлена на экологически обоснованное размещение хозяйственных, в том числе промышленных, объектов и максимальное использование возможностей и специфики субъектов Российской Федерации для устойчивого развития страны. С этой целью в экологическом законодательстве следует предусмотреть проведение ряда мер. К их числу относятся, в частности:

а) внедрение природно-ландшафтного, в том числе бассейнового, принципа управления природными комплексами, а также учет задач по сохранению целостности природных комплексов в процессе территориального планирования;

б) концентрация имеющихся и создаваемых производств в промышленных регионах на уже трансформированных землях и в районах с развитой инфраструктурой, расширение практики использования местных природных, сырьевых и энергетических ресурсов на основе экологически чистых технологий;



в) сохранение и восстановление оптимального для устойчивого развития отдельных промышленных регионов комплекса наземных, пресноводных и морских природных систем, редких и исчезающих видов живых организмов в естественной среде их обитания, в неволе и генетических банках;

г) развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима, формирование на их основе, а также на основе других территорий с преобладанием естественных процессов, природно-заповедного фонда России в качестве неотъемлемого компонента развития регионов и страны в целом, сохранения уникальных природных комплексов;

д) сохранение и восстановление целостности природных систем, в том числе предотвращение их фрагментации в процессе хозяйственной деятельности при создании гидротехнических сооружений, автомобильных и железных дорог, газопроводов и нефтепроводов, линий электропередачи и других линейных сооружений на территории промышленных регионов.

В то же время Экологическая доктрина Российской Федерации имеет ряд недостатков, которые не позволяют законодательно решить ряд имеющихся экологических проблем. Поэтому ввиду ее значимости и обязательности для всех государственных органов, органов местного самоуправления и предприятий, а также обеспечения комплексности в решении региональных социально-экономических и экологических задач, Экологическая доктрина Российской Федерации как нормативный документ, содержащий положения концептуального характера для правового регулирования экологических отношений в промышленных регионах, должна иметь по своей юридической силе более высокий статус. В частности, она должна быть утверждена Указом Президента РФ.

Важную роль в решении проблем социально-экономического и экологического развития промышленного региона среди существующих законодательных и нормативных правовых актов принадлежит принятому 10 января 2002 г. Федеральному закону «Об охране окружающей среды». В результате федеральное и региональное экологическое законодательство приведено в соответствии с Конституцией Российской Федерации, отменены устаревшие нормы и ликвидированы пробелы в законодательстве, дан импульс для его дальнейшего развития и совершенствования.

Кроме того, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» сформулирован ряд новых положений, имеющих принципиальное значение для правового регулирования экологических отношений, в том числе для правоприменительной деятельности в промышленных регионах. Прежде всего, следует отметить, что для решения региональных экологических и связанных с ними социально-экономиче-

ских проблем в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» предусмотрено усиление роли государственного управления, в частности, административных методов воздействия на деятельность промышленных предприятий в регионах. Речь идет о формировании эффективного правового механизма в сфере природопользования и охраны окружающей среды, включающего, в частности:

а) эколого-правовые требования к хозяйственной деятельности (запретительные, направленные на недопущение деятельности промышленных предприятий в пределах определенных природных территорий; ограничительные, связанные с уменьшением их воздействия в отдельных территориях; разрешительные, касающиеся осуществления производственной деятельности предприятий с соблюдением ряда условий), которые значительно уточнены и усилены;

б) правовые меры, в том числе включая: — применение новых мер организационного характера, в частности таких, как экологический аудит, а также усиление существующих организационно-правовых мер, таких, как экологический контроль и экологическая экспертиза, оказывающих результативное воздействие на промышленные предприятия в регионах;

— меры экономического механизма, в частности, по планированию и финансированию природоохранительной деятельности промышленных предприятий, развитию договорных отношений, плате за пользование природными ресурсами и за загрязнение окружающей среды, экологическому страхованию;

— меры идеологического характера, направленные на решение социальных задач, связанных с сохранением здоровья людей, повышением их материального и культурного уровня, изменение структуры потребления и т. д. Немаловажное значение имеет развитие экологического образования и воспитания людей в регионах, поскольку отношение к природе включает культуру, воспитание, нравственность, без чего невозможно решение социально-экономических и экологических проблем, а другие правовые, организационные и экономические меры будут применяться лишь при наличии определенного уровня экологического сознания и культуры населения;

— меры юридической ответственности. Они направлены на реализацию эколого-правовых требований в условиях рыночной экономики, что важно для правового обеспечения охраны окружающей среды в промышленных регионах, поскольку осуществление экологических обязанностей и строгое соблюдение экологических ограничений — непременное условие для нормального функционирования промышленного производства и его основного звена — предприятия, для выполнения им своих экологических задач и обязанностей в регионе.



Все это весьма необходимо для обеспечения в целом социально-экономического и экологического развития промышленных регионов.

В то же время с точки зрения исследуемой проблемы в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» имеется ряд недостатков, в частности, большое число норм отсылочного характера, что сказывается на качестве правового регулирования экологических отношений в регионе. Следует также отметить, что в законе отсутствуют нормы, содержащие общие положения, касающиеся рационального использования и охраны отдельных природных ресурсов, а также эколого-правовые требования к сфере природопользования, что сказывается на процессах и темпах экологизации природоресурсных отраслей, их взаимосвязи между собой. В ряде случаев имеет место наличие противоречивости и несогласованности между отдельными правовыми актами. Например, актами земельного и горного законодательства, земельного и водного законодательства. Все это негативным образом влияет на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в регионе.

В целом федеральные и региональные нормативные правовые акты по охране окружающей среды в промышленном регионе не соответствуют в полной мере экономическим, социально-политическим и правовым реалиям, не обеспечивают достижение целей и задач правового регулирования, и поэтому нуждаются в обновлении и дополнении. Анализ гражданского, хозяйственного, налогового, финансового, административного и иного законодательства показывает, что правовые акты недостаточно конкретизируют экологические требования в процессе производственной деятельности предприятий, не всегда учитывают правовой статус предприятия как субъекта экологических отношений.

Необходимо также отметить отсутствие Концепции развития системы экологического законодательства Российской Федерации, а также Концепции развития природоресурсного законодательства Российской Федерации и его отдельных отраслей. В результате наиболее важные вопросы природоохранительной деятельности промышленных предприятий в регионах остаются пока неурегулированными, а при наличии соответствующих правовых норм, отсутствуют механизмы их реализации.

Для улучшения правового регулирования природоохранительной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, юридических лиц, оказывающих воздействие на природную среду в промышленных регионах, в первую очередь необходимо принять в соответствии с Экологической доктриной

Российской Федерации Концепцию развития системы экологического законодательства Российской Федерации. Она должна основываться на Конституции Российской Федерации и Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также соответствовать условиям рыночной экономики и учитывать передовой опыт промышленно развитых стран.

В соответствии с этим должны строиться федеральное и региональное законодательство по обеспечению охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов промышленными предприятиями в регионах, закрепляя требования по охране окружающей среды и рациональному использованию земель, вод, лесов, недр и других природных ресурсов, а также организационные, экономические, идеологические и правовые гарантии их исполнения. Это отвечает Конституции Российской Федерации, ее положением о формировании правового государства, федерализме и разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, соотношении законодательной, исполнительной и судебной властей, местном самоуправлении, а также единой системе исполнительной власти, образуемой в пределах ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время правовое обеспечение эколого-экономического и экологического развития промышленных регионов должно учитывать ряд важных факторов и обстоятельств.

Во-первых, специфику самих промышленных регионов:

а) старопромышленных регионов, которые расположены на природных территориях, ранее нарушенных хозяйственной деятельностью предприятий и имеющие комплекс нерешенных социально-экономических и экологических проблем. К их числу, в частности, можно отнести Свердловскую и Челябинскую области. Эколого-правовые требования и правовые меры должны исходить из предельно допустимых норм нагрузки на природную среду, ее восстановительных возможностей, рационального использования природных ресурсов с целью обеспечения благоприятных условий жизни населения, недопущения разрушения экологических систем и необратимых изменений в природной среде.

Так, в Экологической доктрине Российской Федерации предусматривается сохранение и восстановление природного биологического разнообразия и ландшафтов на хозяйственно освоенных и урбанизированных территориях, а также минимизация ущерба, наносимого природной среде при разведке и добыче полезных ископаемых.

При этом в Свердловской и Челябинской областях ряд промышленных пред-





приятый являются градообразующими, что обуславливает проживание абсолютного большинства населения в непосредственной близости от этих предприятий и их вредное воздействие на здоровье людей. Кроме того, градообразующие предприятия влияют на решение многих региональных социально-экономических задач, в частности, функционирование и развитие городов и поселков, обеспечивают занятость населения и содержание социальной сферы.

В связи с этим необходимо на федеральном и региональном уровнях принять ряд законодательных актов, направленных на решение специфических экологических проблем промышленных регионов. Такие нормативные правовые акты имеются в некоторых субъектах Российской Федерации. Так, в Свердловской области были приняты: Областной закон от 4 июля 1996 г. «О защите населения и территории Свердловской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; 24 ноября 2002 г. — Областной закон «О дифференцированных ставках и льготах по плате за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, отходов и другие виды вредного воздействия на окружающую среду в Свердловской области»;

б) вновь осваиваемых промышленных регионов, которые находятся на территориях, еще не нарушенных хозяйственной деятельностью промышленных предприятий. К числу таких регионов относятся, в частности, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, имеющие свои специфические региональные особенности. Поэтому в федеральном и региональном экологическом законодательстве важно учитывать два взаимосвязанных аспекта.

Первый — в процессе промышленного производства на этих территориях наносится не всегда восполнимый вред окружающей среде, ее природным объектам и комплексам. Как отмечается в Экологической доктрине Российской Федерации, необходимо резервирование на основе эколого-экономического обоснования, в том числе исключение из хозяйственного использования, территорий, еще не освоенных или мало затронутых хозяйственной деятельностью, либо не превышение экологической емкости природных систем при освоении этих территорий. Второй аспект связан с тем, что, как правило, вновь осваиваемые промышленные регионы расположены в районах Крайнего Севера и (или) в приравненных к ним местностях, где проживают коренные малочисленные народы Севера. Не случайно в Экологической доктрине Российской Федерации предусматривается обеспечение приоритетного участия коренных малочисленных народов в выборе стратегии развития территорий, на которых они традиционно проживают.

Поэтому к хозяйственной деятельности предприятий на этих природных территориях необходимо предъявлять более строгие эколого-правовые требования, в том числе по сохранению среды обитания коренных малочисленных народов Севера для ведения ими охоты, рыболовства, оленеводства, других традиционных видов хозяйственной деятельности с учетом их расселения и уклада жизни, а также по соблюдению правового статуса территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера и защиты их прав. Промышленные предприятия на территории вновь осваиваемых промышленных регионов должны функционировать лишь с соблюдением этих требований и осуществления ими специальных мер.

По разработке специфических правовых мер и экологических требований к хозяйственной деятельности в пределах вновь осваиваемых промышленных регионов имеется положительный опыт ряда субъектов Российской Федерации. В настоящее время подготовлен и принят ряд региональных законов, регулирующих охрану природной среды и ее отдельных объектов и комплексов на природных территориях, еще не нарушенных хозяйственной деятельностью. К их числу относятся, в частности, законы Ямало-Ненецкого автономного округа: «О регулировании земельных отношений в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» от 14 октября 1997 г.; «О рыболовстве в Ямало-Ненецком автономном округе» от 18 июня 1998 г.; «О ведении рыбного хозяйства в водоемах Ямало-Ненецкого автономного округа» от 18 июня 1998 г.; «Об оленеводстве» от 2 ноября 1998; а так же Закон Камчатской области от 11 ноября 1997 г. «О территориях традиционного природопользования в Камчатской области».

Во-вторых, в федеральном и региональном экологическом законодательстве, в частности, в процессе правового обеспечения охраны окружающей среды в промышленном регионе, при закреплении эколого-правовых требований и системы мер по их реализации следует учитывать отраслевую принадлежность промышленных предприятий, находящихся на территории региона, которые входят в топливно-энергетический, металлургический, машиностроительный, химико-лесной комплексы. Например, в Свердловской области преобладают главным образом предприятия машиностроительного, металлургического, топливно-энергетического и химико-лесного комплексов, а в Челябинской области — горнодобывающего, металлургического и машиностроительного комплексов.

Эти региональные особенности хозяйственной деятельности предприятий влияют на содержание и характер региональ-

ных социально-экономических и экологических проблем, способы их решения, а также на особенности и интенсивность воздействия их предприятий на окружающую среду, ее объекты и комплексы. Одни предприятия оказывают преимущественное влияние на состояние окружающей среды в целом, например предприятия черной металлургии, другие воздействуют на отдельные природные объекты. В частности, предприятия нефтедобывающей промышленности — на воды, предприятия цветной металлургии — на атмосферный воздух, горнодобывающие предприятия — на земельные и лесные ресурсы.

При этом различаются виды и характер выбросов предприятий. Так, для машиностроительных предприятий характерно разнообразие выбросов и отходов, они обязаны обеспечить выпуск экологически безопасной продукции, исключаящей причинение вреда здоровью и имуществу граждан, природной среде, в процессе ее использования и превращения в отходы. Металлургические предприятия выбрасывают в окружающую среду соединения мышьяка, фосфора, сурьмы, свинца, пары ртути и редких металлов, сернистый газ, пыль, цианистый водород, а предприятия химико-лесного комплекса — оксид углерода, диоксида азота, сернистый ангидрид, аммиак, сероводород, сероуглерод, хлористые и фтористые соединения и др.

В-третьих, в процессе правового регулирования необходимо осуществлять ранжирование экологических проблем, определение их приоритетного характера для отдельных регионов. Так, в Свердловской области к числу таких проблем относится загрязнение окружающей среды отходами промышленного производства. Поэтому при эксплуатации предприятий, особенно градообразующих, важное значение имеет соблюдение правовых требований по охране окружающей среды от отходов производства. С этой целью в Экологической доктрине Российской Федерации предусматривается развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов.

Правовые требования по охране окружающей среды от отходов содержатся в

Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Это: обеспечение при проектировании промышленных объектов способов размещения отходов; ввод в эксплуатацию объектов, оснащенных техническими средствами, технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов; соблюдение порядка сбора, использования, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения отходов; запрещение сброса отходов в поверхностные и подземные воды, на водосборные площади, в недра, почву; запрещение размещения опасных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека, а также захоронения опасных отходов на водосборных площадях подземных вод, используемых как источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов.

Ряд экологических требований в этой сфере содержится в законодательных актах Свердловской области. Так, были приняты 19 декабря 1997 г. Областной закон «Об отходах производства и потребления», а 5 декабря 1996 г. — «О радиационной безопасности Свердловской области».

В-четвертых, наряду с совершенствованием федерального экологического законодательства для правового обеспечения социально-экономического и экологического развития промышленных регионов Российской Федерации необходимо также разрабатывать региональные законы и иные нормативные правовые акты по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Например, в Свердловской области необходимо принятие подготовленного ранее Областного закона «Об охране окружающей среды и природопользовании в области», а в Челябинской области — разработка Областного закона «Об охране окружающей среды и природопользовании в области».





Ветриченко Ю.М.

ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Во второй половине 20 века в развитых странах мира активно шел поиск новых форм государственного финансового контроля, обеспечивающих поддержание необходимого баланса между государством, гражданским обществом и рыночными силами в процессе использования государственных бюджетных средств.

При этом, как подчеркивается в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1977 г. на 9 Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), «контроль является не самоцелью, а неотъемлемой частью системы регулирования, которая должна вскрывать отклонения от принятых стандартов и нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить возмещение причиненного ущерба или осуществить мероприятия по предотвращению таких нарушений в будущем».

Традиционный государственный контроль за исполнением бюджета со стороны высших органов финансового контроля в течение долгого времени осуществлялся в форме финансового аудита, в процессе которого проверялись правильность ведения и полнота учета и отчетности государственных расходов, а также соответствующих финансовых документов (аудит отчетности); соответствие доходов и расходов исполненного государственного бюджета показателям, утвержденным парламентом (аудит соответствия).

Указанные проверки осуществляются после предоставления правительством парламенту отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год. В результате проведения аудита отчетности орган государственного финансового контроля должен дать подтверждение парламенту и общественности в том, что исполнительная власть надлежащим образом осуществляет ведение счетов и учетной документации при расходовании бюджетных средств и

предоставляет достоверную финансовую информацию об исполнении бюджета.

Результатом аудита соответствия должен быть ответ на вопрос о законности и целевом использовании бюджетных средств в отчетном финансовом году, то есть о соответствии показателей исполненного правительством бюджета показателям закона о бюджете, утвержденного парламентом.

Высшие контрольные органы развитых стран накопили большой практический опыт проведения финансового аудита как инструмента контроля за исполнением государственного бюджета. Уже с начала 70-х годов прошедшего столетия в их деятельности постепенно начал развиваться новый вид государственного финансового контроля — проверка эффективности расходования бюджетных средств, который получил название «аудит эффективности».

Появление этого вида контроля было зафиксировано в ст. 4 Лимской декларации руководящих принципов контроля, в которой подчеркивается, что в дополнение к финансовому аудиту, «важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы».

В настоящее время аудит эффективности в зарубежных странах становится преобладающим видом контроля за исполнением расходов государственного бюджета. Так, например, его доля в общем количестве проверок, проводимых высшим органом государственного финансового контроля, превышает 60%.

Юрий Митрофанович ВЕТРИЧЕНКО,
аудитор Контрольно-счетной палаты
Челябинской области, действительный
государственный советник Челябинской
области 3 класса
(г. Челябинск)



Основным отличием аудита эффективности от финансового аудита является проверка экономичности, результативности и действенности использования государственных ресурсов при выполнении федеральными органами исполнительной власти и получателями бюджетных средств поставленных перед ними задач, касающихся стратегических социально-экономических программ и программ межведомственного характера.

Анализ практики аудита эффективности в зарубежных странах позволяет сформулировать два основных принципа, которыми должны руководствоваться органы финансового контроля: в рамках аудита эффективности проверяется не процесс принятия решений органами представительной и исполнительной власти, а ход реализации этих решений; аудит эффективности проводится не с целью определения достоинств и правильности проводимого политического курса или утвержденных государственных программ, а для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по их реализации.

Характерным требованием к аудиту эффективности является то, что он не должен концентрироваться всецело на критических замечаниях, а быть, прежде всего, конструктивным. Имеется в виду, что наиболее важным аспектом аудита эффективности являются выводы и рекомендации, направленные на повышение эффективности использования государственных средств объектом проверки, а не критики его деятельности.

Причин, которые привели к возникновению и быстрому развитию этого вида контроля, было несколько.

Во-первых, повышение экономического потенциала общества, при котором закономерно происходили качественные изменения в социально-экономической, политической, институциональной и других сферах, что прямо или косвенно оказало влияние на повышение роли высших органов финансового контроля в системе финансового контроля и результативности их деятельности.

Во-вторых, в развитых странах сформировались и, в основном, реализуются общепринятые международные принципы и правовые основы подготовки проекта государственного бюджета, его исполнения, а также международные стандарты финансовой отчетности, международные стандарты аудита. Опыт высших органов финансового контроля развитых стран показывает, что происходит не только сокращение количества выявленных нарушений, но и существенно меняется их структура. Уменьшается доля незаконного и нецелевого расходования бюджетных средств, при этом часто проверки обнаруживают лишь арифметические ошибки, неточности, несоблюдение формальностей при составлении отчетности.

В-третьих, развитие аудита эффективности связано с проблемой отношений между парламентом и высшими органами финансового контроля. В большинстве развитых стран они независимы, но ориентированы на парламент или же являются частью законодательной власти. Поэтому парламент играет значительную роль в их деятельности, являясь, в частности, единственным «потребителем» его продукции — отчетов о финансовых проверках.

За прошедшие годы эти органы накопили большой практический опыт осуществления аудита эффективности. Его особенности как вида финансового контроля зафиксированы в аудиторских стандартах ИНТОСАИ — Международной организации высших органов государственного финансового контроля. На их основе в большинстве высших органов разработаны собственные стандарты и методики проведения аудита эффективности. В рамках международных организаций проводятся специальные семинары и конгрессы, посвященные вопросам методологии и практики аудита эффективности.

За рубежом проверки эффективности использования государственных средств называются по-разному — аудит эффективности работы, аудит денежных средств, аудит производства, операционный аудит, хотя по содержанию и методам проведения между ними нет существенных различий. Высшие органы финансового контроля нередко проводят финансовый аудит и аудит эффективности государственных средств одновременно при проверках исполнения бюджета.

При этом оба вида контроля основываются на ревизионных стандартах ИНТОСАИ — схемах, определяющих принципы контроля, необходимые действия при проведении проверок и ревизий, а также подготовки отчетов.

В аудиторских стандартах ИНТОСАИ подчеркивается, что «в отличие от аудита финансовой отчетности, который проводится в соответствии с совершенно особыми требованиями и целями, аудит эффективности в большей степени доступен для оценки и интерпретации». Предметом аудита эффективности является конкретная программа, вид деятельности или функция, выполняемая проверяемым объектом с использованием государственных средств.

В большинстве высших органов финансового контроля разработаны собственные стандарты и методики проведения аудита эффективности. В рамках международных организаций проводятся специальные семинары и конгрессы, посвященные вопросам методологии и практики. Следует отметить, что применяются различные названия проверок эффективности использования государственных средств — аудит эффективности работы, аудит денежных средств (value for money audits), аудит производства, операционный аудит и другие, хотя по содержанию и



методам проведения между ними нет существенных различий.

Тем не менее существует ряд принципиальных различий между содержанием и методами проведения финансового аудита и аудита эффективности. Если задача финансового аудита — проверка законности операций с бюджетными средствами, соблюдения соответствующих законов, норм и правил, а также правильности составления финансовой отчетности, то при аудите эффективности основное внимание уделяется оценке результатов деятельности проверяемого объекта, использующего государственные средства.

Существуют различия и в содержании заключений аудиторов по результатам проверки. Так, результаты финансового аудита должны предоставляться в краткой стандартной форме с приложением тех финансовых документов, на которых они основываются. В то же время отчеты по результатам аудита эффективности могут сильно отличаться друг от друга по масштабу и характеру и не содержать приложений. Обычно они содержат дискуссионные материалы, так как заключение аудитора об эффективности использования государственных средств носит более субъективный характер, поскольку опирается не на финансовые документы, а на совокупность различных аргументов и доказательств, собранных при проверке, характеризующих уровень ее эффективности.

Основное отличие аудита эффективности от финансового то, что эта проверка экономичности, продуктивности и эффективности использования организацией государственных ресурсов при выполнении поставленных перед ней задач и возложенных на нее функций.

При проведении аудита эффективности проверка может либо проводиться в отношении одного или нескольких вышеперечисленных элементов, либо быть более специальной в рамках одного элемента, например, проверка рационального использования только трудовых ресурсов.

Аудит эффективности по сравнению с финансовым аудитом является более широкой и менее регламентированной процедурой. Он включает в себя финансовый аудит, кроме того, обращает внимание на менее формализованные аспекты, связанные с оценкой результатов и результативности. Если финансовый аудит является в основном нормативной и достаточно формализованной процедурой, то аудит эффективности представляет собой более гибкую систему контроля, по крайней мере, в выборе объекта проверки, методов и способа принятия решения.

Аудит эффективности может быть достаточно «демократичен» в выводах и интерпретациях результатов. Отчеты по результатам аудита эффективности подготавливаются, как правило, не в стандартных форматах, а в виде информационных докладов, содержание и структу-

ра которых приспособлены для каждого конкретного случая. В процессе проверок эффективности применяются разнообразные исследовательские и оценочные методы, которые оперируют более широкой базой знаний, чем финансовый аудит.

Аудит эффективности, в отличие от финансового аудита, обычно не имеет законодательно установленной регулярности. Это сложная и дорогая процедура проводится при возникновении серьезной потребности в комплексной оценке той или иной сферы деятельности, бюджетных организаций, определенного вида расходов или бюджетных программ. Такая потребность может возникнуть не только при выявлении значительных нарушений в ходе финансового аудита, но и при подготовке и обосновании направлений и мероприятий реформ в той или иной сфере.

Поскольку результаты аудита эффективности непосредственно связаны с оценкой деятельности исполнительной власти, в том числе и правительства, по управлению государственными средствами, парламенты зарубежных стран стали проявлять значительно больший интерес к деятельности высших органов государственного финансового контроля.

В структуре многих законодательных органов созданы специальные комитеты (по бюджетному контролю, аудиту и так далее), в функции которых входит рассмотрение вопросов аудиторской деятельности и осуществление взаимодействия с высшими органами государственного контроля. Парламенты установили специальные процедуры рассмотрения аудиторских отчетов по проверкам эффективности использования государственных средств (проведение парламентских слушаний, принятие резолюций, публичные обсуждения), а также контроля за выполнением рекомендаций и предписаний по результатам аудита эффективности.

Таким образом, парламенты за рубежом используют результаты деятельности высших органов финансового контроля для усиления своей контрольной функции над исполнительной властью, а органы государственного финансового контроля получают поддержку и стимул для развития аудита эффективности.

Объектами аудита эффективности являются направления политики общественных расходов, программы общественных расходов, отдельные организации, менеджмент в сфере общественных финансов.

Политика общественных расходов изучается как набор мероприятий, программ и ресурсов для достижения установленных политических приоритетов и целей. Программы рассматриваются как инструменты реализации определенной политики и достижения её целей. Организации, с позиции аудита эффективности, оцениваются как совокупность деловых процессов, кадровых, финансовых и материальных ресурсов, используемых для достижения



установленной миссии. Наконец, менеджмент общественных финансов изучается как совокупность решений и действий относительно использования ресурсов в рамках существующих деловых процессов, правил и норм.

Первостепенное значение при аудите эффективности имеет оценка правильности выбора и точности формулировки целей политики общественных расходов, их соответствия общественным предпочтениям. Это самый верхний уровень контроля и оценки, определяющий выводы и результаты всех других контрольных решений.

Программный, организационный и методический элементы аудита эффективности являются более инструментальными и с разных точек зрения анализируют причины выполнения (невыполнения) установленных в соответствии с политическими целями заданий, определяют пути улучшения ситуации за счет организационных, структурных и технологических решений.

Важным ракурсом анализа является подконтрольность и гибкость управления в государственных органах и учреждениях, его соответствие законодательству, нормам и стандартам. Данный аспект аудита эффективности очень близок к проблематике административных и служебных регламентов.

Концепция административных регламентов, так же как и аудита эффективности, нацелена на повышение результативности исполнительной власти путем установления действенных механизмов контроля деятельности и результатов работы государственных органов. Административный регламент представляет собой согласованную систему стандартов государственных услуг и управленческих решений, процедур и правил деловых процессов, обеспечивающих исполнение установленных функций.

Действующий административный регламент органа исполнительной власти позволяет сделать процедуру аудита эффективности его деятельности регулярной и в большей степени стандартной процедурой. Так же как бюджетная роспись является основанием для определения целевого использования средств в финансовом аудите, регламент может стать частью нормативной базы аудита эффективности. В частности, контролирующие органы смогут проверять соответствие управленческих решений и механизмов регламентным требованиям, оценивать соответствие объема использованных ресурсов количеству и качеству предоставляемых организациями государственных услуг, установленным целям ее деятельности. Таким образом, внедрение административных регламентов будет способствовать расширению сферы аудита эффективности и его стандартизации.

Когда говорят об аудите эффективности, то обычно имеют в виду комплексную

эффективность. Комплексная оценка эффективности «традиционно включает три компонента, так называемое 3E (economy, efficiency, effectiveness) — экономичность, производительность, эффективность (или результативность). Экономичность означает относительную экономию бюджетных расходов или усилий при заданных количественных и качественных конечных показателях деятельности (результатов). Производительность характеризует объем выполненной работы на один рубль расходов, а эффективность — изменение конечных результатов деятельности на единицу расходов. Все эти разноуровневые показатели позволяют не только всесторонне охарактеризовать состояние общественных финансов и уровень управления ими, но и проанализировать воздействие различных факторов. Однако для этого аудиторские органы должны обладать широкой и разносторонней информацией, не сводящейся лишь к финансовой и бюджетной статистике. От этого зависит правильность выводов и рекомендаций» (Я. И. Кузьминов. Государственный университет — высшей школы экономики.— М., 2003.— С. 5).

Проблема эффективности использования государственных средств сегодня весьма актуальна и для России. Так, один из принципов бюджетной системы — эффективность и экономность использования бюджетных средств. Статья 34 БК РФ гласит, что «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств».

Счетная палата России в период своего становления должна была сформировать механизмы и инструменты осуществления бюджетного контроля, наиболее важным из которых и сегодня является контроль за законностью и целевым использованием бюджетных средств, то есть финансовый аудит. Как показывают результаты контрольно-ревизионной деятельности, финансовые нарушения в виде незаконного и нецелевого использования государственных средств имеют еще значительные масштабы. Поэтому актуальность финансового аудита как традиционного вида бюджетного контроля для России сохранится и в ближайшем обозримом будущем, хотя это и не является фактором, препятствующим внедрению и аудита эффективности.

Несмотря на то, что одна из задач Счетной палаты — определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности, форма, в которой она может ее реализовать, законодательно не установлена. Определять эффективность и целесообразность расходов госу-



дарственных средств можно на основе и экспертно-аналитической, и контрольно-ревизионной деятельности, и на стадии экспертизы проекта бюджета, и в процессе контроля его исполнения.

Однако ст. 9, 15 Федерального закона «О Счетной палате РФ» устанавливают, что контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты осуществляется в виде комплексных ревизий и тематических проверок, в ходе которых «на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета». То есть ревизии и проверки в данном случае относятся, в соответствии с зарубежной терминологией, лишь к области финансового аудита.

Кроме того, закон ограничивает сферы, в которых Счетная палата должна контролировать эффективность. Это: использование иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством России от иностранных государств и финансовых организаций; размещение централизованных ресурсов, выдаваемых на возвратной основе (ст. 16); использование средств государственных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства России (ст. 17).

Одним из принципов бюджетной системы, установленных ст. 34 БК РФ, является эффективность и экономность использования бюджетных средств. Он означает, что «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств». Кроме того, ст. 160, 163 БК РФ устанавливают ответственность распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей за эффективное использование средств в соответствии с их целевым назначением.

Если исходить из определения эффективности и экономности, сформулированного в БК РФ, то квалификация деятельности по использованию бюджетных средств как «неэффективной» требует специальных доказательств того, что существует практическая возможность альтернативного варианта деятельности, способного привести к лучшему использованию средств. На сегодня отсутствует соответствующий правовой механизм для получения и представления таких доказательств, и соответственно, для проведения оценки эффективности.

В то же время действующим законодательством не определен порядок реализации положения ст. 2 Закона «О Счетной палате РФ», которая наделяет ее правом определять эффективность и целесообразность расходов государственных средств и использования федеральной

собственности. Ведь реализовать эту задачу можно на основе как экспертно-аналитической, так и контрольно-ревизионной деятельности, как на стадии экспертизы проекта бюджета, так и в процессе контроля его исполнения. Тем более что в ст. 9, 15 этого закона установлено, что контрольно-ревизионная деятельность Счетной палаты РФ осуществляется «на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности», то есть того, что в соответствии с зарубежной терминологией называют финансовым аудитом. Закон также ограничивает сферы, в которых Счетная палата может контролировать эффективность. Это использование иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством России от иностранных государств и финансовых организаций; размещение централизованных ресурсов, выдаваемых на возвратной основе; использование средств государственных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства.

Постоянные, в открытой или дивергентной форме, нарушения бюджетного законодательства, других законодательных и нормативных актов, низкий уровень исполнительской дисциплины свидетельствует о несовершенстве механизма финансового контроля, организационно-правовых основ его функционирования, о недостатках методологии проведения финансового аудита как аудита соответствия.

Бюджетный кодекс не содержит норм, определяющих, что считать неэффективным использованием бюджетных средств, а также указаний на противоправность и неэффективность использования бюджетных средств — этот случай не включен в перечень оснований для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства, установленных 283-й статьей.

Если исходить из определения эффективности и экономности, сформулированного в Бюджетном кодексе, то квалификация ситуаций и действий конкретных лиц как «неэффективного использования бюджетных средств» требует специальных доказательств того, что существует практическая возможность альтернативного варианта поведения, способного привести к лучшему использованию средств. Сейчас правового и методологического обеспечения таких доказательств нет.

Проблема развития государственного финансового контроля приобретает новые параметры, требует новой парадигмы, адекватного реагирования на угрозы и риски в процессе использования государственных средств или имущества с целью их предотвращения и минимизации. В контексте этих требований аудит эффективности должен прийти на смену аудиту соответствия.

По этому поводу четко и однозначно обозначил стратегические приоритеты Счетной палаты РФ С. В. Степашин: «Мы совершенствуем методологию наших проверок, чтобы постепенно перейти от аудита нормативов к аудиту эффективности. Ведь важно не только уметь определять законность и целевой характер произведенных бюджетных расходов, но и оценить их эффективность с точки зрения решения общегосударственных задач. Аудит эффективности особенно важен для стран с переходной экономикой, в которых еще не завершился процесс рыночной трансформации и не созданы полнокровные институты гражданского общества. Надо разработать четкие рекомендации по повышению эффективности государственной бюджетной политики, придать им большую обоснованность и глубину».

Выступая на 7 Петербургском международном экономическом форуме, С. В. Степашин в качестве главных целей деятельности Счетной палаты РФ выделил: обеспечение максимальной «прозрачности» и прогнозируемости бюджетно-финансовой системы государства; оценку возможных негативных последствий и экономических рисков, связанных с процессами составления и исполнения бюджетов, использования государственной собственности, разработки и реализации инвестиционных проектов и целевых программ; нацелить аудит эффективности на разработку конкретных рекомендаций по совершенствованию и реализации программ деятельности проверяемых объектов, направить на повышение эффективности использования государственных средств.



Астанина О.Н.

МЕРЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА К ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

25 ноября 2003 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее — федеральный закон), который вступил в силу 18.06.2004 г.

Согласно этому федеральному закону органами валютного регулирования являются Правительство РФ и Центральный банк РФ (ч. 1 ст. 5). Таким образом, Государственный таможенный комитет РФ больше не является органом валютного контроля (со всеми вытекающими отсюда проверками и их последствиями в виде наложения административных взысканий), а будет являться агентом валютного контроля наравне с уполномоченными банками-резидентами: проект соответствующего федерального закона в ближайшее время будет рассмотрен Государственной Думой РФ.

Валютное регулирование в настоящее время состоит из федерального закона, принятых в соответствии с ним федеральных законов и изданных органами валютного контроля (в частности, Центральным банком России) нормативно-правовых актов.

В структуре федерального закона можно выделить регулятивную, учетную, контрольную части и часть об ответственности за валютные правонарушения.

Регулятивная часть федерального закона базируется на трех основных принципах, которые заключаются в следующем:

1) все виды регулируемых операций должны прямо содержаться в федеральном законе. Если в федеральном законе та или иная операция не предусмотрена, то орган валютного контроля не вправе наложить ограничения для ее совершения без издания соответствующего нормативно-правового акта (ч. 2 ст. 5). Виды валютных ограничений законодатель также определил, ими являются: требование об установлении резервирования, использование специального счета, требование о предварительной регистрации банковского счета;

2) в федеральном законе больше нет места индивидуальным разрешениям, выдаваемым Центральным банком России (ч. 3 ст. 5), однако это правило содержит исключения: продолжают действовать ранее выданные юридическим лицам временные (годовые) разрешения для открытия счетов за рубежом (действие ст. 12 прекращается с 18.06.2005 г.), но необходимо иметь в виду, что согласно ст. 28 федерального закона в такого рода временные разрешения практически невозможно внести изменения;

3) если операция отнесена к регулируемой, но к моменту ее совершения отсутствует нормативно-правовой акт, устанавливающий специальный порядок ее совершения, считается, что операция осуществляется без ограничений. В этой связи можно привести положения ч. 6 ст. 4 о том, что все неустраиваемые сомнения трактуются в пользу резидентов и нерезидентов.

Введениеобеспечительно-регулятивных механизмоввалютногоконтроля

Новеллой валютного регулирования является введение таких обеспечительно-регулятивных мер, как требования об открытии специальных банковских счетов, о резервировании и о предварительной регистрации счетов.

Федеральным законом устанавливается, что указанные меры могут быть приняты органами валютного контроля: единолично Правительством РФ; либо Правительством РФ по согласованию с Центральным банком РФ; либо Центральным банком РФ по согласованию с Правительством РФ; либо единолично Центральным банком РФ.

По информации Департамента валютного регулирования и валютного контроля Центрального банка России те ограничения, которые могут быть установлены единолично Центральным банком России или Правительством РФ, скорее всего, будут введены. Вероятность установления тех ограничений, для введения которых необходимо согласование между органами валютного контроля (т. е. Центральным банком России и Правительством РФ совместно), сравнительно невелика.

В настоящее время требования о резервировании и о предварительной регистрации счетов органами валютного контроля не установлены, значит, валютные операции могут осуществляться без учета этих ограничений. Кроме того, даже если будут введены такие меры, то они будут действовать только до истечения переходного периода, установленного законодателем для обеспечения либерализации валютных отношений, т. е. до 1 января 2007 г. (ст. 26 ФЗ).

Остановимся вкратце на каждом из новых институтов обеспечительно-регулятивных мер федерального закона.

Ольга Николаевна АСТАНИНА,
юрисконсульт Правового управления
ОАО «ММК», соискатель УрГЮА
(г. Магнитогорск)

132

Право
экономика



Специальные счета

В настоящее время Центральный банк России издал нормативные акты (положения, инструкции), регламентирующие порядок открытия специальных счетов и оформления паспортов сделок. Следует отметить, что Центральный банк России издал акты только о необходимости открытия специальных счетов при осуществлении валютных операций движения капитала. Об этом, в частности, говорится в Инструкции Центрального банка России от 07.06.2004 г. № 116-И «О видах специальных счетов резидентов и нерезидентов» и Положениях Центрального банка России № 259-П от 07.06.2004 г. и № 260-П от 15.06.2004 г. Согласно указанным актам, открытие специальных банковских счетов производится в общем гражданско-правовом порядке, количество таких счетов не ограничено.

При этом Центральный банк России установил переходный период для реализации соответствующих положений федерального закона об открытии специальных счетов: с 18.06.2004 г. уполномоченные банки прекратили открытие счетов в ранее установленном порядке. С 18 июня 2004 г. до 1 августа 2004 г. операции по ранее открытым счетам производятся в порядке, установленном режимами этих счетов. С 01.08.2004 г. валютные операции осуществляются в порядке, установленном Центральным банком России.

С использованием специальных банковских счетов осуществляются валютные операции, предусмотренные ч. 2, 3 ст. 8, ч. 3 ст. 11 федерального закона, т. е. связанные с получением и предоставлением кредитов и займов вне зависимости от срока их погашения (не путать с погашением платежей по ним и осуществлением переводов — эти операции осуществляются без ограничений согласно п. 4.4 Инструкции № 116-И), проведением операций с внешними и внутренними ценными бумагами (в том числе по брокерским операциям).

Резервирование

Основные принципы резервирования заложены в ст. 16 федерального закона: во-первых, резервирование всегда осуществляется в рублях; во-вторых, оно всегда беспроцентное; в третьих, любое резервирование требует немедленного перерезервирования в Центральном банке России (таким образом, происходит полное изъятие ликвидности из уполномоченных банков); в-четвертых, оно всегда конечно по сроку — по окончании срока сумма резервирования возвращается независимо от того, были ли исполнены обязательства контрагентом.

Возможно выделить два вида резервирования. Первый вид — предварительное резервирование (ч. 7 ст. 16), т. е. резервирование для осуществления той или иной валютной операции, при этом лицо не может осуществлять саму валютную операцию до окончания срока резервиро-

вания. Фактически валютная операция откладывается на неопределенный срок.

Смысл такого резервирования представляется законодателю в отсрочке оттока капитала из Российской Федерации, а так как это в любом случае неизбежно (либерализация внешнеэкономической деятельности, свобода договора и т. д.), — в предоставлении времени органам кредитно-денежного регулирования для принятия соответствующих адекватных мер в противовес.

Второй вид резервирования — текущее резервирование (ч. 5, 6 ст. 16 федерального закона): после того, как внесена сумма резервирования, можно осуществлять валютную операцию.

Критики нового федерального закона (отчасти небезосновательно) считают этот вид резервирования фактическим «скрытым налогом», направленным на удорожание валютной операции, выравнивание процентных ставок, пониженных Центральным банком с конца 2003 г.

Автор настоящей статьи не согласен с таким мнением отчасти (объективно соглашаясь, что резервирование удорожает валютную операцию), поскольку необходимо учитывать, что резервирование — это беспроцентное резервное требование, т. е. резиденты и нерезиденты должны внести определенную сумму резервирования на беспроцентный депозит в уполномоченный банк. Валюта РФ (а вносится именно законное средство платежа на территории РФ (ч. 1 ст. 140 ГК РФ) — рубль), внесенная в качестве резервирования, подлежит безусловному возврату в случае надлежащего исполнения контрагентом контрактных обязательств либо в случаях, предусмотренных ч. 11 ст. 16, — при истечении срока резервирования. Кроме этого, сумма резервирования не может быть изъята уполномоченным банком даже в качестве меры взыскания, применимой к клиенту.

Таким образом, косвенным налогом считать резервирование некорректно.

Механизм резервирования заключается в следующем: субъект резервирования вносит на спецсчет в уполномоченном банке сумму, которая затем в аналогичном порядке перерезервируется в Центральный банк России. Для чего предусмотрено данное условие законодателем? Представляется, что для минимизации рисков участников внешнеэкономических отношений в случае отзыва лицензии, ликвидации кредитной организации.

В целом, схема резервирования скопирована с порядка формирования и депонирования Фонда обязательных резервов кредитных организаций, установленного Центральным банком России. Говоря о резервировании, необходимо отметить, что ряд государств, в частности Чили, имеют опыт применения этой меры валютного регулирования. В Чили такой механизм валютного регулирования сработал, государство тем самым укрепило свою кредитно-денежную политику. Однако



представляется, что резервирование само по себе экономику не спасет — как показывает мировая практика, оно действительно только в тех случаях, когда установлены жесткие банковское регулирование и надзор за возможными рисками.

Таким образом, Центральный банк России определяет конечную цель резервирования как понижение ликвидности рынка, средство борьбы с инфляцией, а не просто предотвращение оттока капитала из страны.

Процентыобъемырезервирования

1. По внешнеэкономическим операциям может быть установлено резервирование в размере до 50% на срок до 2 лет (ч. 1—5 ст. 7), но в любом случае не позднее дня, когда обязательство исполнено. При этом необходимо иметь в виду, что возврат суммы резервирования при надлежащем исполнении контрагентом контрактных обязательств до истечения срока окончания резервирования должен осуществляться в порядке досрочного возврата с соблюдением установленных федеральным законом сокращенных сроков возврата.

2. Резервирование по финансовым операциям (ст. 8), регулируемым Центральным банком России.

Резервирование по этим видам валютных операций может быть установлено двух видов: а) в размере 100% суммы осуществляемой валютной операции на срок до 60 календарных дней; б) до 20% суммы осуществляемой валютной операции на срок не более одного года.

Анализ немногочисленных комментариев (порой — очень робких) к новому федеральному закону позволяет сделать вывод о том, что у правоприменителей существуют разные подходы к определению момента начала резервирования: в день истечения 180-дневного срока, предусмотренного ч. 3, 4 ст. 7, либо на следующий за ним рабочий день?

Центральным банком России ситуация пока не комментируется, но автору представляется возможным поступать следующим образом.

По внешнеэкономическим валютным операциям сумма резервирования, по общему правилу вносится на 180-й день. При этом мнение тех правоприменителей, которые считают, что целесообразнее внести сумму резервирования в день истечения 180-дневного срока, чем повлечь в связи с этим нарушением применение административных санкций (которые, к слову сказать, готовятся к внесению в соответствующую главу КоАП РФ за нарушение требований о резервировании, репатриации, обязательной продажи части валютной выручки и т. д.), весомо. Но поскольку ч. 2 ст. 1 федерального закона позволяет применять используемые в федеральном законе институты, понятия и термины гражданского и административного законодательства РФ, других отраслей законодатель-

ства РФ в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства РФ, автору представляется возможным использовать общие положения гл. 11 Гражданского кодекса РФ об исчислении сроков, т. е. в случае, если 180-й день приходится на нерабочий или праздничный день, операцию по резервированию можно произвести в следующий за ним рабочий день, а точнее — согласно ч. 1 ст. 194 ГК РФ — в банковский операционный день. По иным финансовым валютным операциям ситуация следующая:

а) при совершении валютных операций, предусмотренных ч. 6 ст. 16, сумма резервирования должна быть внесена не позднее дня осуществления валютной операции;

б) при совершении валютных операций, предусмотренных ч. 5 ст. 16, сумма резервирования должна быть внесена до осуществления самой валютной операции.

В приведенных положениях федерального закона не уточняется: при осуществлении каких именно валютных операций применяется соответственно либо ч. 5, либо ч. 6 ст. 16. По мнению автора, трактовать надлежит следующим образом: «до осуществления операции» в соответствии с общими положениями гражданского законодательства РФ означает до отчуждения объекта собственности или вещных прав; «не позднее дня» — при совершении операций, связанных, соответственно, с их с приобретением.

Законодатель также предусмотрел такой механизм валютного регулирования, как *резервирование по сличесчету*, т. е. применение к валютной операции одновременно требования и о резервировании, и об использовании специального счета (ч. 7 ст. 7, ч. 1 ст. 8, ч. 3 ст. 11 и др.). Поскольку введение данной меры регулирования находится в совместной компетенции Правительства РФ и Центрального банка России, маловероятно, что Правительство РФ сочтет такую меру предосторожности подкрепленной достаточными основаниями.

Предварительная регистрация

Согласно федеральному закону может быть введено требование о предварительной регистрации счета (вклада), открываемого в банке за пределами РФ, осуществляемого налоговыми органами по месту учета резидента. Предварительная регистрация вывоза, пересылки из РФ валюты РФ и внутренних ценных бумаг в документальной форме осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, являющимся органом валютного контроля (скорее всего, им будет являться Комитет по финансовому и бюджетному контролю Министерства финансов РФ).

Федеральный закон разрешает открывать такие счета беспрепятственно в банках, расположенных на территориях иностранных государств — членов ОЭСР (ОЭСР — Организация экономического со-



трудности и развития (ст. 12 ФЗ)) и ФАТФ (ФАТФ — Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ст. 12 ФЗ)) (ст. 12). При этом резиденты должны уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) этих счетов не позднее месяца со дня заключения (расторжения) договора об открытии такого счета.

Счета в банках, расположенных на территориях государств, не являющихся членами ОЭСР и ФАТФ, до 1 января 2007 г. открываются резидентами в порядке, установленном Центральным банком России, который может предусматривать установление требования о предварительной регистрации открываемого счета. В настоящее время требование о предварительной регистрации не установлено. Данные правила начнут применяться к юридическим лицам-резидентам с 18.06.2005 г. (п. 2 ч.1 ст. 26 федерального закона).

Репатриация

Частью 1 ст. 19 установлено, что при осуществлении внешнеторговой деятельности резиденты обязаны в сроки, предусмотренные внешнеторговыми договорами (контрактами), осуществить репатриацию, т. е.:

1) получить от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранную валюту или валюту РФ, причитающуюся в соответствии с условиями указанных договоров (контрактов) за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданную им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них; 2) возратить в Российскую Федерацию денежные средства, уплаченные нерезидентам за неввезенные на таможенную территорию Российской Федерации (неполученные на таможенной территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, переданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Безусловно, нормы о репатриации существовали и в утратившем свою силу Законе РФ № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле», однако, до вступления в силу федерального закона № 173-ФЗ, они еще никогда не были столь либеральны: в случае, если срок репатриации, установленный *контрактом*, истекает, а контрагент объективно не в состоянии надлежащим образом исполнить обязательства по контракту, — достаточно своевременно заключить с ним соответствующее дополнение к контракту об увеличении срока возврата денежных средств. Конечно, это не означает, что контрагент может совсем не исполнять свои контрактные обязательства, ведь у любого контракта существует срок начала и окончания действия контракта, и при

отсутствии иного соглашения сторон срок окончания действия контракта будет считаться и сроком репатриации.

Обеспечение исполнения обязательств

В соответствии с федеральным законом при заключении и исполнении внешнеэкономических контрактов необходимо руководствоваться требованиями ст. 17 и применять один из следующих видов обеспечения исполнения обязательств контрагентами:

1. безотзывный аккредитив, покрытый за счет плательщика по аккредитиву, при условии, что исполняющим банком является уполномоченный банк либо банк за пределами территории РФ;

2. банковскую гарантию банка за пределами территории РФ, выданную в пользу резидента;

3. договор имущественного страхования риска утраты (гибели), недостачи или повреждения имущества, причитающегося резиденту, риска гражданской ответственности нерезидента, в том числе неполучения резидентом или невозврата ему денежных средств либо непоставки товаров;

4. вексель, выданный нерезидентом в пользу резидента и авалированный банком за пределами РФ.

Указанные виды обеспечения включать в контрактные условия не столько обязательно, сколько желательно с тем, чтобы избежать необходимости вносить сумму резервирования валютной операции, т. к. такое право предоставлено резидентам ч. 6 ст. 7 федерального закона. При принятии решения о включении в контракт одного из перечисленных ст. 17 видов обеспечения обязательств необходимо учитывать, что Указание ЦБР № 1410-У от 30.03.2004 г. устанавливает определенные критерии к банкам за рубежом, предоставляющим соответствующее обеспечение, и пока абсолютно никаких требований не выдвигает к страховщикам.

В заключение необходимо отметить, что законодательная база, регулировавшая внешнеэкономическую деятельность до 18.06.2004 г., нуждалась в развитии и совершенствовании. Первым из важных направлений совершенствования российского валютного законодательства являлось приведение его в соответствие с нормами Всемирной Торговой Организации и принятие такого федерального закона о валютном регулировании, который был бы направлен в немалой степени, на защиту экономических интересов государства, но, прежде всего — на интенсивное развитие внешнеторговых связей РФ, ее интеграцию в мировую экономику и вызванную вследствие этого необходимость формирования современного и адекватного механизма валютной кредитно-денежной политики на основе принципов и правил международной торговли.



Белослудцев В. И.,
Дрыженко Д. Б.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ОСУЖДЕННЫМИ К ДЛИТЕЛЬНЫМ СРОКАМ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Уголовный кодекс РФ, в отличие от УК РСФСР, цель предупреждения преступлений не подразделяет на цели специального и общего предупреждения.

В юридической литературе в последние годы неоднократно высказывалось мнение о том, что цель общего предупреждения не может рассматриваться в качестве одной из задач уголовного наказания, так как нельзя оправдать усиление наказания правонарушителю тем, что оно назначается с целью удержания от совершения преступлений других лиц, потому что в таком случае оно ведет к уголовной ответственности при отсутствии вины. Таким образом, перед наказанием, согласно этому мнению, ставится лишь цель специального предупреждения. Но существует и другая точка зрения, согласно которой преступления подают пример преступного способа удовлетворения потребностей, провоцируя совершение преступных действий другими лицами, поэтому цель общего предупреждения автоматически не ведет к объективному вменению.

Вероятно, в связи с тем, что борьба мнений по этому вопросу еще не закончена, законодатель в новом УК употребил формулировку, которая дает возможность различного толкования цели предупреждения преступлений. Однако авторы Уголовно-исполнительного кодекса РФ в ч. 1 ст. 1 среди целей указали «предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами», т. е. специальное и общее предупреждение.

Специальное предупреждение как цель наказания при реализации лишения свободы имеет, на наш взгляд, как бы два направления: 1) изоляция осужденного в исправительной колонии для удержания от совершения им преступления на свободе, то есть гарантия безопасности общества; и 2) изоляция осужденного для удержания от совершения им преступления в самой колонии. Однако основной акцент в специальном предупреждении при реализации наказания заключается не просто в изъятии преступника из свободного общества, а в создании таких условий, которые бы не

допускали совершения преступлений в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Представляется, что цель специального предупреждения в местах лишения свободы имеет в виду именно создание условий, ограничивающих возможность совершения осужденным новых преступлений, и она будет достигнута, если осужденный не совершит нового преступления в период отбывания наказания, так как после освобождения лицо теряет статус осужденного. Поэтому вряд ли можно судить об эффективности специального предупреждения на основе данных о рецидивной преступности лиц, освобожденных из ИУ, так как совершение ими новых преступлений — это результат недостижения целей исправления и общего предупреждения, а также их социально-правовой адаптации после освобождения¹.

Исходя из сказанного, можно утверждать, что механизм специального предупреждения проявляется в создании условий, которые затрудняли бы совершение новых преступлений. Однако, несмотря на режимные требования, которые существенно ограничивают права осужденных и возможность совершения ими новых преступлений в период нахождения в колонии путем изоляции, постоянного надзора, обысков, преступления в колониях совершаются. Причины этого разнообразны, а устранение их весьма затруднено, так как в условиях принудительной изоляции, тем более длительной, возможно создание стрессогенной обстановки, в результате которой зачастую создается не вполне контролируемая сознанием агрессивность по отношению к партнерам по общежитию или к самому себе (суицид). Такая агрес-

Владимир Иванович БЕЛОСЛУДЦЕВ,
профессор, д. п. н.
(г. Москва)
Д. Б. ДРЫЖЕНКО,
ВНИИ МВД России
(г. Москва)



сивность возникает при невозможности покинуть группу или «уединиться» в ее структуре² и чаще проявляется среди осужденных к длительным срокам лишения свободы, так как у них больше происходит «накопление» этих отрицательных последствий. Это приводит нас к выводу, что даже постоянный и строгий контроль за осужденными не всегда приводит к предотвращению преступлений, причина которых кроется и в изменении психологии лиц, отбывающих лишение свободы.

Совершаемые в местах лишения преступления тесно связаны с предшествующим им противоправным поведением, проявляющимся в нарушениях осужденными режима отбывания наказания. По этому поводу А. И. Марцев отмечал, что «нарушение требований режима в период отбывания наказания говорит об устойчивости антисоциальной направленности (т. е. основы общественной безопасности). В связи с эти личностные причины совершения преступлений и нарушений режима в период отбывания лишения свободы следует признать однопорядковыми»³.

В результате проведенного исследования нами не было выявлено принципиальной зависимости между длительностью пребывания в местах лишения свободы и количеством осужденных, на которых были наложены взыскания. Так, среди осужденных к длительным срокам лишения свободы, отбывших от 3 до 7 лет наказания, за последний год (перед их изучением) 49,3% лиц имели взыскания за нарушения режима, среди отбывших свыше 7 до 10 лет — 52,4% и среди отбывших свыше 10 лет — 51,9%. Как видим, по мере увеличения срока отбытого наказания тенденция уменьшения числа лиц, имевших взыскания, не прослеживается. Результаты исследования также показывают, что доля осужденных, имевших взыскания за нарушения режима содержания в первый год пребывания в исправительном учреждении, значительно ниже (в среднем на 11%), чем в последующие годы нахождения в местах лишения свободы.

Таким образом, осуществляемые в ИУ специально-предупредительные меры не сдерживают весьма значительную часть осужденных от совершения правонарушений. При этом доля лиц, имевших взыскания, не снижается по мере увеличения отбытого срока наказания. Следовательно, можно полагать, что при длительных сроках лишения свободы специальное предупреждение, понимаемое как предупреждение совершения осужденными правонарушений, не всегда эффективно. Недостаточно эффективно и специальное предупреждение, понимаемое как изоляция преступника в целях защиты общества, так как правонарушения, совершаемые в местах лишения свободы, свидетельствуют об увеличении степени социально-педагогической и нравственной запущенности осужденного, что повышает риск со-

вершения нового преступления после освобождения из мест лишения свободы. В связи с чем, на наш взгляд, нуждается в уточнении тезис Б. С. Никифорова о том, что «сам факт градации сроков лишения свободы, в зависимости от относительной тяжести преступлений или вида преступления, выражает не только требование справедливости, но и стремление законодателя и суда обезопасить общество от более опасного преступника на более длительный срок»⁴. Это уточнение желательно в связи с тем, что, во-первых, градация различных сроков наказания будет и при меньшем верхнем пределе лишения свободы, и во-вторых, период изоляции осужденного в исправительном учреждении должен быть оптимальным в тех же целях безопасности общества. Следствием изоляции в местах лишения свободы не должно быть ухудшение личностных характеристик осужденных, могущих привести их по отбытии срока наказания к совершению нового преступления, то есть причинить вред обществу. Однако, по свидетельству И. В. Шмарова, длительные сроки лишения свободы как раз способствуют определенной социальной деградации личности, резкому возрастанию среди них числа психопатических личностей, утрате социально полезных связей с обществом, постепенной потере представлений о многих нравственных ценностях, играющих важную роль в поведении людей на свободе⁵. Таким образом, хотя срок лишения свободы за более тяжкие преступления и должен быть более длительным, чем за менее тяжкие преступления, однако он не должен превышать оптимального размера.

Результаты проведенного нами исследования показали, что более половины осужденных к длительным срокам лишения свободы (54,7%) привыкли к условиям лишения свободы, а значит, и к воздействию устрашения. Об этом свидетельствуют и данные В. А. Елеонского, который обнаружил следующую тенденцию: «чем длительнее срок, тем более переживаете осужденным утрата свободы... Однако такая тенденция не охватывает осужденных на сроки свыше 7 лет, среди которых доля лиц, наиболее тяжело переживающих утрату свободы, существенно уменьшается»⁶. Потеря осужденными значимости свободы ведет к значительным затруднениям в организации воспитательной работы с ними, а также и в работе по ресоциализации после освобождения из мест лишения свободы.

Далее. Можно было бы предполагать, что чем строже режим содержания осужденных, тем он более действенней, тем меньше совершается нарушений. Однако данные таблицы показывают, что отсутствует четкая тенденция снижения количества осужденных, совершивших нарушения режима содержания, в зависимости от возрастания строгости режима. Напротив, по всем указанным в таблице видам наруше-



ний (за исключением употребления спиртных напитков, наркотических и других одурманивающих веществ) наблюдается их увеличение в колониях особого режима по сравнению с колониями строгого режима.

Более того, общее количество нарушений среди осужденных, содержащихся на более усиленном (особом) режиме (133%), на 19,5% выше, чем на строгом режиме, где их зарегистрировано было 113,5%. Данные показатели (свыше 100%) объясняются тем, что один и тот же осужденный мог совершить несколько видов нарушений режима содержания.

Таблица 1
Распределение осужденных, нарушивших установленный порядок отбывания наказания, в зависимости от вида режима колонии (в%)

№ п/п	Вид нарушения режима	Кол-во осужденных, нарушивших режим в колониях строгого, особого режима	
		49,3	51,8
1.	Нарушение Правил внутреннего распорядка ИУ	49,3	51,8
2.	Употребление спиртных напитков, наркотических и других одурманивающих веществ	24,3	11,2
3.	Изготовление и хранение запрещенных предметов	9,9	15,8
4.	Азартные игры	8,7	20,3
5.	Другие нарушения	21,3	33,9

Таким образом, нельзя констатировать, что с усилением режима содержания его предупреждающее и устрашающее воздействие возрастает и влечет за собой снижение нарушений установленного порядка отбывания наказания.

В рассматриваемой проблеме немало важное значение имеет и то, что среди лиц, осужденных к длительным срокам лишения свободы за насильственные преступления, достаточно высока доля лиц с психическими аномалиями⁷. Направленность волевых усилий таких осужденных зачастую реализуется в криминальных поступках, а меры воспитательного характера, применяемые к ним, как правило, остаются безуспешными. Наказание этих осужденных за нарушения режима содержания также является неэффективным. Представляется, что добиться соблюдения установленного порядка отбывания наказания возможно не только путем неуклонного обеспечения режима администрацией исправительного учреждения, но и изменения Правил внутреннего распорядка ИУ за счет более четкой регламентации свободного времени осужденных. Это не только повлияло бы на усиление режима в местах лишения свободы, но и

способствовало действенности специального предупреждения при реализации наказания.

Однако было бы неверно рассматривать проблему усиления режима в ИУ в отрыве от максимального предела уголовного наказания. Ниже мы более подробно остановимся на негативном влиянии длительной изоляции на личность осужденного и его психику. Поэтому применение более жестких режимных требований (ограничений) при сохранении 20-летнего, максимального, срока лишения свободы вряд ли целесообразно, так как это не соответствовало бы принципу гуманизма.

На наш взгляд, снижение верхнего предела лишения свободы до 15 лет могло бы снизить как отрицательные последствия этого вида наказания, так и более жестких режимов в исправительных колониях. Эта точка зрения поддерживается и многими отечественными юристами. Так, например, М. Д. Шаргородский отмечал, что «эффективность лишения свободы в качестве меры уголовного наказания определяется не только и не столько сроками, сколько режимом и системой мест лишения свободы»⁸. И. И. Карпец, поддерживая предложение о снижении верхнего предела лишения свободы, отмечал, что «при меньших сроках лишения свободы должны ужесточаться условия содержания в местах лишения свободы»⁹.

Специальное предупреждение, которое проявляется прежде всего в местах лишения свободы, имеет определенный психологический предел, то есть до определенного момента изоляция, надзор и другие элементы установленного порядка исполнения и отбывания наказания еще могут сдерживать осужденных от совершения ими правонарушений. Но за этим пределом эффективность специального предупреждения не только не повышается, но зачастую и снижается. Проведенное нами исследование показало, что в период отбывания от 3 до 7 лет лишения свободы количество осужденных, имевших правонарушения за последний перед изучением год, повышается, в период от 7 до 10 лет незначительно снижается, а затем вновь повышается и достигает тех же показателей, что и в первый период (от 3 до 7 лет пребывания в местах лишения свободы). Это свидетельствует о том, что средствами режима не удается сдержать значительную часть осужденных от совершения правонарушений. Более того, среди осужденных, отбывших свыше 10 лет лишения свободы, нарастает противодействие режимным ограничениям и даже возникает стремление их нарушать: после 10 лет пребывания в местах лишения свободы значительно увеличивается количество осужденных, злостно нарушающих режим содержания. Это еще раз подтверждает предположение о наличии определенного психологического предела (порога), за которым угроза взыскания за нарушение



установленного порядка отбывания наказания не может эффективно влиять на поведение лиц, лишенных свободы.

По нашему мнению, лишь усилением воспитательной работы с осужденными в местах лишения свободы, то есть добиваясь их исправления, возможно достичь наибольший эффект в решении задачи удержания осужденного от совершения преступлений и других антиобщественных поступков. И наиболее перспективной линией в осуществлении уголовно-исполнительной политики является ориентация на исправление осужденных как цель наказания в виде лишения свободы. Обоснование возможности достижения целей исправления и специального предупреждения при снижении верхнего предела лишения свободы мы представим ниже. А сейчас перейдем к рассмотрению вопроса о соотношении общепредупредительной цели наказания и длительных сроков лишения свободы.

В специальной литературе проблема общего предупреждения и механизма его воздействия еще недостаточно разработана. Существуют некоторые разногласия и в отношении круга лиц, на которых действует общее предупреждение. Помимо этого, общее предупреждение связано и с проблемами общественного мнения, а также правосознания и правового воспитания. При этом достаточно велика распространенность мнения о том, что увеличением сроков лишения свободы возможно удерживать других лиц от преступных действий. Причем это мнение поддерживает и некоторая часть юристов и практических работников исправительных учреждений. Так, по данным нашего исследования, из 507 сотрудников органов, исполняющих наказания, 19,3% высказались за сохранение максимального срока лишения свободы.

При изучении длительных сроков лишения свободы первостепенное значение имеет выявление возможностей уголовного наказания в предупреждении преступлений. В настоящей статье мы рассмотрим общепредупредительное воздействие наказания в виде лишения свободы, под которым А. И. Марцев понимает «особое психолого-воспитательное воздействие на сознание и волю людей, оказываемое целой системой мер государственно-правового характера»,¹⁰ в том числе и лишением свободы.

Хотя отечественными юристами и высказываются сомнения по поводу значительных возможностей уголовного наказания в удержании граждан от преступных действий¹¹, однако несомненно, что угроза наказанием в виде лишения свободы сдерживает определенную часть граждан от совершения преступлений.

Для выяснения роли длительных сроков лишения свободы в удержании граждан от совершения преступлений необходимо выяснить механизм общепредупредительного воздействия, при помощи которого такое сдерживание возможно.

История применения уголовного наказания показывает, что его предупредительные свойства проявляются даже тогда, когда перед ним такие задачи не ставятся. Так, М. Д. Шаргородский писал: «Свойство оказывать предупредительное воздействие на преступника и окружающих есть объективное свойство наказания, оно было имманентно наказанию даже тогда, когда законодатель еще не отдавал себе отчета в этом его свойстве»¹². Исходя из данного высказывания, можно предположить, что законодатель, ставя перед наказанием цель общего предупреждения, просто использует «объективное свойство наказания» оказывать предупреждающее, сдерживающее воздействие. Однако, раскрыв содержание этого «объективного свойства наказания», мы приходим к выводу, что только страх претерпеть определенные страдания и лишения, связанные с наказанием, обладает способностью сдерживать совершение преступлений, т. е. оказывать предупреждающее воздействие.

В лишении свободы как виде наказания объем этих страданий зависит от срока наказания. Следовательно, механизм общепредупредительного воздействия лишения свободы заключается в устрашении граждан длительными сроками лишения свободы и условиями его отбывания. Однако, несмотря на такую угрозу, часть граждан все же совершает преступления. В связи с этим для выявления эффективности общепредупредительного воздействия лишения свободы необходимо выявить, в каких пределах угроза длительными сроками лишения свободы удерживает граждан от преступлений.

Угроза страданий, обращенная к неустойчивой части граждан, основывается на страхе перед этими страданиями вследствие применения наказания¹³. А страх, в свою очередь, вызывается чаще всего ожиданием какого-либо значительного ущерба своим интересам¹⁴. Однако страх, как и любая другая человеческая эмоция, проходящая и недолговременен: «эмоции при исчезновении ситуации, вызывающей их, постепенно затухают, бледнеют и в конце концов исчезают»¹⁵.

Эмоция страха перед наказанием в основном проявляется в тот момент, когда человек узнает о каком-либо конкретном наказании за преступление. Через некоторое время страх исчезает. Значит, действие устрашения не может быть длительным, ограничено во времени.

Проведенное нами обследование группы осужденных к длительным срокам лишения свободы (419 чел.) показало, что больше половины из них (50,1%), зная о неблагоприятных последствиях совершения противоправных действий, не испытывали страха перед возможным наказанием, так как преступление совершалось в конфликтной обстановке либо в состоянии алкогольного опьянения.





Около трети опрошенных (27,7%), по-видимому, страшались неблагоприятных последствий своих действий, так как думали о них, но не смогли совладать с собой в конкретной ситуации, что свидетельствует, по выражению А. Ф. Зелинского, об импульсивности таких преступлений. При этом «не всегда срабатывает общепревентивное влияние наказания, не все преступления могут быть предотвращены угрозой ответственности, даже неизбежной»¹⁶.

Часть из опрошенных (10,8%) надеялась на безнаказанность при совершении преступления. Таким образом, для 88,6% опрошенных не имело значения, каково будет назначено судом наказание.

Обобщение приведенных выше положений приводит к мысли о том, что не всегда может быть действенным сдерживающим средством в предупреждении преступлений содержащаяся в нормах Особенной части УК РФ угроза длительным наказанием.

Так как наказания представляют собой определенную систему, в которую входит и смертная казнь, В. М. Коган высказал мнение о невозможности снижения верхнего предела лишения свободы, он считает, что «самое суровое наказание служит точкой отсчета для построения системы наказаний, основанием данной системы... Наличие либо отсутствие смертной казни определяют тяжесть и оценку лишения свободы, а характер лишения свободы влияет на тяжесть и оценку других мер воздействия...»¹⁷ Касаясь этого высказывания, необходимо отметить, что смертная казнь применяется за очень узкий круг преступлений: убийство (ч. 2 ст. 105), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295), посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317), геноцид (ст. 357 УК РФ).

В 1995 г., до вступления России в Совет Европы, приговоры в виде смертной казни были исполнены в отношении 40 человек, а со второго полугодия 1996 г. приговоры к исключительной мере наказания — смертной казни — в исполнение не приводятся.

Многочисленные исследования и наблюдения (в том числе ведущих правоведов России в конце XIX — начале XX вв.) подтвердили отсутствие зависимости уровня преступности от отмены или введения смертной казни. В деле борьбы с преступностью решающую роль играет не смертная казнь, а раскрываемость преступлений и, как следствие, осознание преступником неотвратимости наказания.

Вопреки некоторым утверждениям, организованная преступность не заинтересована в отмене смертной казни. Напротив, преступные группы зачастую практикуют вовлечение в свою деятельность посторонних лиц, становящихся второстепенными участниками преступлений, на которых воз-

лагается вся тяжесть ответственности вплоть до применения к ним смертной казни.

При решении вопроса о смертной казни особое значение приобретают судебные ошибки, уровень которых может быть достаточно высок, в том числе и по причине недобросовестной или неквалифицированной защиты обвиняемого. Зачастую обвиняемый, не имеющий возможности оплатить работу опытного адвоката на всех стадиях процесса, находится в неравном положении по сравнению с более обеспеченными обвиняемыми. В случае исполнения смертных приговоров судебные ошибки становятся неисправимыми.

Высказываются опасения, что в случае отмены смертной казни опасные преступники получают гипотетическую возможность снова оказаться на свободе. Однако еще большую потенциальную опасность представляют невменяемые маньяки и патологические убийцы, признанные социально опасными психическими больными и при этом подвергаемые не уничтожению, а строгой изоляции. Никто не выступает с требованием казнить психически больных убийц. Подобным образом вменяемые убийцы должны быть надежно изолированы (постоянно или долговременно) от общества в целях безопасности.

Отмена смертной казни предусмотрена Конституцией Российской Федерации и определяется как безусловная задача и обязательство государственной власти. Согласно ч. 2 ст. 20 Конституции Российской Федерации смертная казнь допускается как временное установление, «впредь до ее отмены». Иными словами, отмена смертной казни заложена в Конституции России как поручение законодателю принявшего ее народа Российской Федерации.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы. Отказ от исполнения смертных приговоров является общепризнанным принципом, объединяющим европейские государства (даже при сохранении смертной казни в уголовном законодательстве, как, например, в Великобритании).

Признание смертной казни временной мерой наказания и намерения по ее отмене подтверждены Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 6), также составляющим приоритетную часть российской правовой системы.

Параграф 24 Итогового документа Венской встречи государств — участников Содружества по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) отмечает значимость вопроса о смертной казни в связи с дальнейшими шагами по обеспечению прав человека и основных свобод.

Европейское сообщество призывает к отмене смертной казни. Протоколом № 6 от 28 апреля 1983 г. к Конвенции Европей-

ского Совета о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. смертная казнь была отменена.

4 апреля 1997 г. Комиссия ООН по правам человека одобрила резолюцию, обязывающую страны-участницы ввести мораторий на смертную казнь.

В настоящее время 57 стран отменили смертную казнь за все преступления, из них 24 запретили данный вид наказания в своих конституциях. 16 стран отменили смертную казнь в мирное время. 30 государств, сохранивших смертную казнь в своем законодательстве, не применяют ее на практике как минимум на протяжении последних десяти лет. Около 100 стран сохраняют смертную казнь в законодательстве и применяют ее.

Все государства — члены Совета Европы отказались от применения смертной казни. Страны Прибалтики, Болгария и Польша, не отменившие исключительную меру наказания законодательно, в последние годы не исполняют смертных приговоров. На Украине смертная казнь приводится в исполнение. В России — исполнялась до 1996 г. включительно.

Несоблюдение обязательства по мораторию, взятого на себя Россией при вступлении в Совет Европы, привело к тому, что в Резолюции ПАСЕ № 1111 (1997) от 29 января 1997 г. было указано: «Ассамблея предупреждает российские власти, что она предпримет все необходимые шаги с тем, чтобы обеспечить соблюдение взятых на себя обязательств. В частности, если какие-либо еще смертные приговоры будут приведены в исполнение после принятия настоящей Резолюции, Ассамблея может рассмотреть вопрос о неутверждении полномочий российской парламентской делегации на своей следующей сессии».

С учетом сказанного нельзя считать, что система наказаний по российскому уголовному праву завершается смертной казнью. Однако верхний предел лишения свободы зависит и от того, какова доля применения каждого вида наказания в соответствии с санкциями Особенной части УК России. Так, пожизненное лишение свободы предусмотрено четырьмя санкциями ст. 277, 295, 317 и 357, что составляет 1,56% от всех статей, содержащихся в Особенной части УК РФ. Значит, система может быть скорректирована таким образом, что максимальный срок лишения свободы в 20 лет может выступать в качестве самого сурового наказания и находиться в системе уголовных наказаний после пожизненного лишения свободы.

При этом необходимо принять во внимание и следующее высказывание, сделанное более полувека назад: «Угроза долгосрочного лишения свободы ... действовала бы еще сильнее, если бы в нашем УК не применялся так часто в качестве санкции расстрел (около 20%). В этом отношении действует своего рода психологический закон, по которому более

сильная угроза ослабляет значение менее тяжелой, хотя взятая сама по себе последняя могла бы оказать точно такое же мотивационное воздействие на общество, как и первая»¹⁸.

Обратим также внимание и на то, что в пенитенциарной литературе имеется мнение о наличии психологического предела восприятия угрозы наказания. Необходимо согласиться, что если общее предупреждение — это особое психологическое воздействие, то существует предел этого воздействия, за границей которого оно теряет свою силу. Поэтому представляется верным мнение М. Д. Лысова, который пишет, что «предупредительное значение наказания не безгранично, оно оказывает наибольшее влияние на поведение только при определенном размере до так называемого “предела насыщения” или “предела воздействия”... Выше определенного предела наказание становится недействительным»¹⁹.

Данные нашего исследования говорят и о том, что среди лиц, осужденных повторно, увеличивается количество лиц, не боявшихся наказания, до 19,1%, в то время как среди осужденных впервые этот показатель останавливается на отметке 7,2%. Это дает основание сделать вывод о том, что, испытав в прошлом лишения и страдания, присущие исследуемому нами виду наказания, у определенной части осужденных теряется страх перед новым наказанием. Это можно объяснить действием психологического закона, согласно которому «частота повторяемости явления обратно пропорциональна силе производимого им впечатления... В полной мере это относится и к общепредупредительному эффекту наказания»²⁰. Сегодня удельный вес наказания в виде лишения свободы еще достаточно высок, и, таким образом, частота его применения делает этот вид наказания обычным, а не из ряда вон выходящим.

Мы придерживаемся точки зрения о том, что в лишении свободы главная цель — исправление осужденных (хотя, как справедливо заметил З. А. Астемиров, «все цели наказания диалектически взаимосвязаны, и рассматривать их самостоятельно можно весьма условно»²¹). Работа по ее достижению непосредственно связана с личностью осужденного и предполагает такое изменение в сознании осужденного, которое делает невозможным совершение им нового преступления. Для достижения данной цели требуется конкретное педагогическое воздействие. И оно должно быть ограничено по времени каким-то определенным сроком. Совершенно справедливо по этому поводу писал еще в начале 20-х годов А. А. Жижиленко, отмечая, что идея о возможности исправления вызвала и мысль о несовместимости долгосрочного заключения с целью исправления²².

Исходя из вышеизложенного, можно полагать, что для достижения этой цели



возможны менее длительные сроки наказания, чем это предусмотрено ныне действующим Уголовным кодексом.

Если мы на первый план выдвигаем возможность исправления правонарушителя и верим в ее осуществление, то мы должны рассчитывать и процесс педагогического воздействия для каждого осужденного к лишению свободы. На длительный срок его рассчитать весьма затруднительно, так как субъект воспитательной системы, руководствуясь законодательством, подзаконными актами, вынужден ограничивать средства и способы педагогического воздействия в условиях исправительного учреждения²³.

Видимо, для того, чтобы снять такое противоречие между педагогической целесообразностью и жесткими требованиями закона, юристы, пытаясь найти оптимальный срок, необходимый для исправления осужденных, часто предлагали низкий верхний предел лишения свободы. Например, С. П. Мокринский предлагал 5 лет в качестве максимального срока заключения в исправительной тюрьме, обосновывая это тем, что «удерживать, в целях исправления, более 5 лет нет основания: не исправив субъекта в течение этого срока, учреждение достаточно ясно обнаружило свое бессилие исправить его»²⁴. Е. Г. Ширвиндт выдвинул требование не применять лишение свободы на больший срок, чем это является необходимым²⁵. И. С. Ной объяснял применение длительных сроков лишения свободы «не тем, что в меньший срок заключения таких преступников нельзя исправить, а главным образом осуществлением задачи общего предупреждения»²⁶, подтверждая мысль о том, что законодатель в срок лишения свободы как бы закладывает и дозу для исправления, и для предупреждения преступлений.

Представляется более справедливым такое положение, при котором достижение целей предупреждения преступлений как осужденными, так и иными лицами обеспечивалось бы тем сроком, который необходим для исправления преступников. По этому поводу мы считаем верной точку зрения А. П. Козлова, который писал:

«Каждый преступник должен отвечать за содеянное. Именно поэтому общая превенция существует лишь постольку, поскольку назначено конкретное наказание конкретному лицу»²⁷. И действительно, наказание прежде всего обращено к личности осужденного, и суд назначает срок наказания именно для воздействия на эту конкретную личность. И лишь потом, исходя из назначенного срока наказания, должны решаться задачи предупреждения преступлений.

Повышению общепредупредительного воздействия лишения свободы может способствовать решение сложной проблемы о соответствии уголовной политики в области наказания общественному мнению. Известно, что среди населения распространено мнение о возможности успешно вести борьбу с преступностью усилением наказания²⁸.

Однако любое общество неоднородно. В нем существуют как прогрессивные, так и отсталые взгляды на уголовный закон, поэтому общественное мнение необходимо формировать, так как в противном случае наблюдается некомпетентность общественного мнения: «установка на ужесточение уголовной репрессии, с которой мы постоянно сталкиваемся в исследованиях правосознания, является типичным примером некомпетентности общественного мнения, его неспособности правильно оценить оптимальное для интересов общества сочетание суровости и терпимости как в законодательной, так и в правоприменительной деятельности»²⁹.

По этому поводу Г. З. Анашкин писал: «Исследования не выявили отчетливых и постоянных связей между практикой назначения лишения свободы и состоянием преступности... Регионы страны, в которых коэффициент жестокости мер наказания выше, нередко имеют более высокий коэффициент преступности, чем регионы, где применяются менее строгие меры наказания»³⁰. Таким образом, можно предположить, что воздействие общего предупреждения угрозы наказания не снизится и при сокращении максимального срока лишения свободы.



- ¹ См.: Коваль М. И. Социально-правовая адаптация лиц, отбывших длительные сроки лишения свободы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Рязань: РИПЭ МВД РФ, 1995.— С. 14.
- ² См.: Китаев-Смык Л. А. Психология стресса.— М., 1983.— С. 295—296.
- ³ Марцев А. И. Специальное предупреждение преступлений.— Омск, 1937.— С. 65.
- ⁴ Никифоров Б. С. Наказание и его цели // Советское государство и право.— 1981.— № 9.— С. 69.
- ⁵ Шмаров И. В. Эффективность общепредупредительного воздействия наказания // Советское государство и право.— 1969.— № 11.— С. 103.
- ⁶ Елеонский В. А. Воздействие наказания на осужденных.— Рязань: РВШ МВД СССР, 1980.— С. 8—9.
- ⁷ Козюля В., Дембицкий В., Белослудцев В. Осужденные с психическими аномалиями // Человек: преступление и наказание: Вестник Рязанской высшей школы МВД РФ.— 1995.— № 1 (6) .— С. 31—32.
- ⁸ Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность.— Л., 1973.— С. 90.
- ⁹ Карпец И. И. Каким быть уголовному законодательству? // Соц. законность.— 1987.— № 6.— С. 18.
- ¹⁰ Марцев А. И. Уголовная ответственность и общее предупреждение преступлений.— Омск, 1973.— С. 155.
- ¹¹ Например, В. Н. Кудрявцев отмечает, что «психологические и социологические исследования убедительно показывают более высокую стимулирующую роль поощрения по сравнению с наказанием» (см.: Кудрявцев В. Н. Право и поведение.— М., 1978.— С. 155).
- ¹² Шаргородский М. Д. Наказание по советскому уголовному праву.— М., 1958.— Ч. II.— С. 16.
- ¹³ См.: Ной И. С. Теоретические вопросы лишения свободы.— Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1965.— С. 146.
- ¹⁴ См.: Дерябин В. С. Чувства. Влечения. Эмоции.— Л., 1974.— С. 157.
- ¹⁵ Шингаров Г. Х. Эмоции и чувства как форма отражения действительности.— М., 1971.— С. 73.
- ¹⁶ Зелинский А. Ф. Осознаваемое и неосознаваемое в преступном поведении.— Харьков, 1986.— С. 134.
- ¹⁷ Коган В. М. Научный семинар по социологии уголовного права // Советское государство и право.— 1988.— № 3.— С. 140.
- ¹⁸ Исаев М. М. Основы пенитенциарной политики.— М.; Л., 1927.— С. 126.
- ¹⁹ Лысов М. Д. Наказание и его применение за должностные преступления.— Казань, 1977.— С. 68.
- ²⁰ Яковлев А. М. Преступность и социальная психология.— М., 1971.— С. 232.
- ²¹ Астемиров З. А. Уголовная ответственность и наказание несовершеннолетних.— М., 1970.— С. 85.
- ²² См.: Жижиленко А. А. Очерки по общему учению о наказании.— СПб., 1923.— С. 89.
- ²³ См.: Стурова М. П. Воспитательная система исправительно-трудовых учреждений (теоретико-педагогический и организационный аспекты): Дис. ... докт. пед. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореф.— М.: Академия МВД СССР, 1991.— С. 17.
- ²⁴ Мокринский С. П. Наказание, его цели и предположения.— М., 1902.— С. 139.
- ²⁵ См.: Ширвиндт Е. Г. Перспективы уголовной политики и лишение свободы // Проблемы преступности.— М.; Л., 1928.— Вып. 3.— С. 8.
- ²⁶ Ной И. С. О соотношении специального и общего предупреждения как задач наказания в советском уголовном праве // Сборник научных работ Саратовского отделения ВНОСМик.— Саратов, 1961.— Вып. 3.— С. 303.
- ²⁷ Козлов А. П. Проблемы определения пределов уголовно-правовых санкций // Вопросы уголовной ответственности и наказания.— Красноярск, 1986.— С. 133.
- ²⁸ См.: Ратинов А. Р., Ефремова Г. Х. Правовая психология и преступное поведение.— Красноярск, 1988.— С. 148—149.
- ²⁹ Ефремова К. Ф., Каминская В. И., Клочков В. В., Ратинов А. Р. Общественное мнение о преступности и мерах борьбы с ней.— М., 1977.— С. 28.
- ³⁰ Анашкин Г. З. Развитие советского законодательства о лишении свободы как мере уголовного наказания и современные проблемы // Труды МВШМ МВД СССР.— Вып. 3.— М., 1978.— С. 112.



Абдиров Н. М.

ПРЕСТУПНОСТЬ: ЧТО ЭТО И КАК С НЕЙ БОРОТЬСЯ?

Наступление нового века заставляет повзрослеть на многие наши проблемы, в числе которых свою значимость по-прежнему сохраняют те, что связаны с традиционной борьбой с преступностью. Во-первых, это объясняется особым, во многом закономерным на наш взгляд, восприятием остроты происходящих явлений, которое, скорее всего, присуще осознанию значимости жизнеутверждающих процессов на рубеже веков и даже тысячелетий. Так сказать, своеобразное время для исторической переоценки, переосмысления происходящих явлений и самоосмысления каждым и в каждом из нас. Сегодня это обостряется и осознанием необходимости определенной этапной оценки по истечении первого десятилетия суверенного существования страны в условиях бурного развития цивилизованных процессов в окружающем Казахстан мире.

Во-вторых, и это не менее значимо, происходящее в этой сфере, включая как характеристику самого явления преступности, так и содержание деятельности по противодействию ей, с учетом собственно антипреступной политики государства и ее практической реализации, нельзя воспринимать однозначно. Здесь все еще больше малопонятно, нежели ясно. Да и тенденций к явному улучшению реальной криминальной ситуации, формирующейся не только и не столько так называемой «уличной» и «бытовой» преступностью, не наблюдается, несмотря на осязаемые проблемы позитивного, объясняемого бесспорным влиянием стабилизационных процессов в области политических и социально-экономических процессов.

Понятно, что старые схемы устрашения влиянием «загнивающего Запада» теперь не только не срабатывают, но и вызывают, мягко говоря, улыбку, а то и просто неуместны. Реальность стоящих перед государством стратегических задач, ориентированных хотя и на далекую, однако вполне конкретную перспективу, требует столь же реальных мер достижения этих целей. При этом как само содержание перспектив развития страны, так и суть поставленных перед Правительством в Стратегии развития страны до 2030 г. задач вполне оправданно ориентируют компетентные структуры государства на необходимость достижения эффективных результатов в борьбе с преступностью. При этом совершенно справедливо ставится задача борьбы с наиболее опасной организованной формой такой деятельности — коррупцией, разъедающей устои государственности и общества.

Сегодня можно утверждать, что в течение последних 12—17 лет произошли значимые системные и структурные изменения в самой преступности как явлении. Они стали, на наш взгляд, следствием конкретных, эпохального значения изменений в социальной действительности, затронувших практически все сферы человеческого бытия, и потому спроецировавшихся в человеческом сознании как на индивидуальном, так и широком социальном уровне, и закономерным образом отразившихся на содержании человеческих поступков, социально значимом поведении людей. Хотя мир и не перевернулся в буквальном смысле, однако он, по существу, все же «перевернулся» в человеческом представлении о нем и, в первую очередь, в представлении людей старшего поколения.

Что же произошло в итоге? Новая, по факту, социально-экономическая формация, появившаяся на нашем территориальном пространстве, оказалась в ситуации отсутствия каких-либо инструментов правового регулирования соответствующего системного характера. Последние создавались, так сказать, попутно, по ходу развития истории. Иных возможностей просто не существовало. Понятно, что нельзя было остановить ход исторического развития, мотивируя это отсутствием необходимой правовой базы.

Сказанное в полной мере относится и к системе преступности, которая за это же время претерпела существенные перемены как в количественном плане, так и, прежде всего, в показателях качественного свойства. Здесь, пожалуй, наиболее ярко проявили себя детерминанты, берущие начало от произошедшего так называемого «пердела собственности». Массовая приватизация государственной собственности не только изменила практически одновременно (с точки зрения исторических оценок происходящего) уровень благосостояния людей, но и вследствие шокового воздействия оказала во многом неизгладимое нравственно-психологическое влияние на большую часть населения, его сознание. Ощущение «дармовщины» приобретаемого как у тех, кому удалось «приватизироваться», так и у оказавшихся только сторонними наблюдателями, не

Нурлан Мажитович АБДИРОВ,
зав. отделом общественной и экологической безопасности Секретариата Совета Безопасности Республики Казахстан, д. ю. н., профессор
(г. Астана)

144

Уголовно-правовая
доктрина



могло не подхлестнуть кураж «отъема» собственности, приведший в первой половине 90-х годов к большой, масштабной волне так называемого «рэкета». В известной мере влиянием этих же процессов объясняется возникшая тогда и, к сожалению, теперь нашедшая свое устойчивое место «мода» на заказные убийства, заставившая многих задуматься не только о ценностях жизни (в смысле — жизнедеятельности), но и ценности человеческой жизни как таковой.

Создавшаяся ситуация была в большей мере неожиданной как для правоохранительной системы государства, так и для уголовного мира в целом. Происходящее не вписывалось в существующие законы государства, так же как и не могли на это дать исчерпывающий ответ «законы» преступного мира. Однако, как известно, последние отличаются великой степенью приспособляемости (потому и живуч уголовный мир), что позволило миру преступного максимально использовать создавшуюся ситуацию в своих собственных интересах.

Анализ характеризующих криминогенную ситуацию в 20-м веке известных статистических и эмпирических данных о преступности не только в Казахстане, но и в других республиках СССР (в прошлом) и СНГ, в многочисленных государствах Запада так же, как и длительные наблюдения за существом происходящего в сфере преступного, позволяют сформулировать следующие два вывода применительно к теме нашего разговора.

Первое: преступность, будучи негативным социальным явлением, отличается своей особой, вполне закономерной системностью, в итоге и позволяющей оценивать ее как достаточно цельное и в то же время сложное социальное образование — социальную систему с совокупностью определенных связей, детерминантов и последствий, подчиненных конкретным социальным целям, вытекающим как из недостатков, так и достижений современного мира.

Здесь хотелось бы сделать небольшое, но важное, на мой взгляд, отступление. История преступности — это всегда история человеческой цивилизации. Возникнув на почве посягательства на охраняемые государством ценности, преступность, как социальное явление, всегда трансформируется сообразно изменениям, которые претерпевает на каждом конкретном историческом этапе своего развития человеческая цивилизация. Словом, развитие человеческого общества закономерным образом ведет и к соответствующему развитию преступности. Подчеркиваю — не к изменению преступности, а именно к ее развитию.

Изучение прошлого показывает, что на каждом конкретном этапе социально-экономического развития происходит не просто адаптация преступности к возникаю-

щим вновь условиям, которая предполагала бы довольно ограниченное по своим возможностям стремление самого явления прежде всего выжить, самосохраниться. Напротив, преступность, как явление, имеющее глубокие социальные корни, детерминируемое воздействием множества факторов социального, экономического, нравственно-психологического свойства, порождаемых самим же человеческим развитием, и сама развивается, так сказать, «в ногу» с обществом, тем более находясь внутри общества. Более того, преступность со своей стороны способна оказывать длительное перманентное воздействие на развитие социума в целом, систем власти и структур управления как в плане распространения в них своего негативного влияния, так и совершенствования усилий государства и общества по противодействию ей же.

При это не просто «жестко», сколько, скорее всего, наиболее ярко и наглядно демонстрируется связь между развитием преступности и развитием человеческого общества, прежде всего на примере наиболее значимых прорывов в сфере научно-технического прогресса. Так, если космическая отрасль как-то сумела оградить себя от постороннего доступа, то, напротив, создание компьютерных технологий привело к практически «поголовной» компьютеризации, которая породила не только явление в наш мир «хакеров», но и предоставила возможность криминальной среде, одновременно совершенствуя свое преступное мастерство, осуществлять ранее недоступные действия по завладению огромными материальными средствами без видимого непосредственного физического вторжения в сферу охраняемой собственности. Это было абсолютно невозможно сделать до изобретения компьютеров.

«Институт киллеров» тоже возник не как стремление преступности самосохраниться в новых условиях. Это следствие вполне закономерного развития преступности, соответствующего развитию общества и определенным запросам отдельных ее представителей. В данном случае можно сказать, что базовым фактором стали революционные процессы, приведшие к стремительному социальному расслоению и появлению класса богатых и даже очень богатых людей и людей, обладающих большой властью в решении вопросов, открывающих доступ к тому же богатству. «Институт киллеров» — это своеобразная новая «услуга», которую успешно предлагает преступный мир обществу. К слову, преступникам даже нет никакой необходимости рекламировать данную услугу, поскольку решение этой задачи, само того не замечая, взяло на себя, и совершенно бескорыстно, общество, предоставив для этого возможности средств массовой информации. На сегодня лучшей рекламой в этом плане остается устоявшееся обще-



ственное мнение о неуязвимости, а значит — безнаказанности киллеров, и тем более организаторов заказных убийств.

В основе преступного действия часто находится извечное стремление определенной части людей (и следует заметить, немалой) к обладанию ценностями материального свойства вопреки установленным государством правилам и запретам. В большинстве своем для преступности деньги и власть — а для организованной ее части это абсолютно присуще — остаются исключительным притяжением, сутью мотиваций и целевой установкой в поведении людей. Этим и сильна преступность, поскольку она всегда остается частью человеческого развития и находится в условиях конфликта с законом. И дело не просто в возможности решения проблемы путем поиска и установления какого-то оптимального уровня запретов, хотя и это само по себе является довольно сложной проблемой, определяемой как совершенствование законодательства.

Говоря о социальном конфликте, как не вспомнить о философском законе единства и борьбы противоположностей. И на эту матрицу, как мне представляется, успешно «ложатся» категории «общество» и «преступность», где последняя порождена первым, собственно является его частью и одновременно противопоставила себя здоровой его части, а борьба остается не только способом выживания, но и непрерывным условием их обоюдного развития.

Отсюда очевидна изменчивость явлений преступного, что определяется влиянием происходящих в той или иной стране процессов политического, экономического, правового, социального и иного характера. Тем не менее в итоге, к сожалению, все же эти явления остаются исторически непреходящими, если иметь в виду безусловную характерность общественно опасного поведения людей, требующих вмешательства государства, любому человеческому обществу.

Второе: эффективное противодействие преступности со стороны любого государства остается делом высокочрезвычайным, хотя в то же время это следует признать неизбежным, исходя из интересов развития общества. При этом добиться полного искоренения преступного поведения со стороны людей практически невозможно. Тем не менее движение к максимальной эффективности социального реагирования перспективно, поскольку находится в прямой зависимости от величины допустимых государством затрат в этой области.

Указанные оценки требуют адекватного восприятия, иначе опасность бесполезных затрат и усилий со стороны государства и общества, к тому же никак не исключающих получения результата, прямо противоположного ожидаемому, реальна. Таким образом, главной, можно сказать базовой, составляющей в деятельности любой власти в области борьбы с преступ-

ностью остается умение адекватно оценивать суть искомого явления. Вторая составляющая вытекает из первой и заключается в выборе соответствующих и необходимых мер властного и иного социального реагирования.

Совершенно очевидно, что наиболее оптимальной «прямой» на пути преодоления преступности должно быть определение и следование реально оправданным целям, суть которых всегда должна выражаться в стремлении к минимизации всяких параметрических данных, характеризующих это негативное влияние в социальной действительности (уровень, структура, динамика преступности, степень влияния на социальные процессы вообще и т. д.). Понятно, что при этом должны определяться и соответствующие по уровню и концентрации внимания приоритеты предпринимаемых усилий и неизбежных затрат. Нельзя ведь забывать, и это в нашем понимании элементарно, что развитие общества в главном — это не есть борьба с преступностью. Развитие общества — это прежде всего экономика и социум. Хотя в то же время борьба с преступностью — это необходимое условие и одновременно инструмент общественного развития.

В основе же определения таких приоритетов, как нам представляется, лежит понимание степени важности охраняемых социальных ценностей вообще, а также, и это не менее значимо, оценка общественной опасности характерных для современного состояния преступности локальных, или же, наоборот, глобальных (мирового, международного уровня) процессов, в итоге во многом и определяющих лицо преступности как негативного социального явления «применительно» к условиям конкретного исторического времени и конкретной страны. Поэтому вместе с традиционно непреходящей опасностью для общества убийств, разбоев, грабежей и других преступлений сегодня особое влияние на судьбу страны оказывают коррупция, наркобизнес, подпольная торговля оружием и другие виды организованной преступной деятельности, в итоге и определяющие современное лицо преступности в нашей стране. Отсюда и должны формироваться основные направления борьбы с преступностью.

В то же время, если рассматривать преодоление преступности в контексте выбора инструментов реагирования, то, безусловно, главенствующая роль должна отводиться ее предупреждению. Банальная фраза о том, что легче предупредить преступление, чем бороться с ним и его последствиями, должна иметь конкретное, далеко не банальное воплощение. Здесь необходимо учитывать и следующие два обстоятельства: при этом результат не виден сразу или же вообще не может быть увиден, а также то, что предупреждение преступности может быть достаточно затратным в материальном, финансовом ас-



пекте. К примеру, Правительство США не менее 35% средств, выделяемых на борьбу с незаконными наркотиками, тратит на реализацию программ сокращения спроса на наркотические средства или психотропные вещества, иначе говоря, на предупреждение их незаконного оборота и злоупотребления ими. В последнем случае речь идет о 6—7 млрд долларов ежегодных затрат.

Однако, тем не менее, это наиболее выгодный путь. И не только исходя из огромной величины прямого или косвенного ущерба от преступной деятельности человека, когда соразмерность затрат на ее предупреждение в итоге все равно окажется в пользу последних. Надо ведь учитывать и то, что решая задачи предупреждения преступности, государство и общество движется к удовлетворению другой важнейшей потребности — достижению социально выгодных целей в формировании правосознания и, в целом, общественного сознания населения, установлению соответствующего общественным интересам социально-нравственного и морально-психологического климата в обществе, ощущений и ожиданий реальности у людей в отношении к декларируемым политическим и иным лозунгам и т. д.

Многое зависит от альтернативы, которую способны предложить общество и государство своим гражданам в противовес тому, что находится в арсенале преступности и ее среде.

Все сказанное выше в итоге убеждает нас в том, что борьба с преступностью требует системного подхода, который должен быть основан на адекватном и обоснованном выборе приоритетов и направлений деятельности, учитывать особенности складывающейся криминогенной ситуации в каждом конкретном регионе (область, город, район, село) республики, а также реальной оценке организационных, технических, кадровых и иных возможностей, которые могут быть противопоставлены развитию преступности в стране. Важно ориентироваться на то, что борьба с преступностью, с конкретными ее проявлениями — это, к сожалению, удел государства и общества, это каждодневная сложная работа, которую не решить аврально, наскоками, организацией тех или иных кампаний. Системный характер преступности соответственно требует системного противодействия со стороны государства и общества, где особый приоритет должен оставаться за ее предупреждением.



КунцЕ.В.

ОСОБЕННОСТИ МОТИВАЦИИ ПРЕСТУПНОГО ПОВЕДЕНИЯ ЖЕНЩИН

В психологии под мотивом понимается побуждение к деятельности, связанное с удовлетворением потребностей субъекта.

Мотивы как осознанные побуждения к деятельности формируются по мере того, как человек учитывает, анализирует и оценивает обстоятельства, в которых он находится, и насколько глубоко осознает цели и задачи, которые он перед собой ставит.

Побуждать к тому или иному виду деятельности или соответствующей форме поведения человека могут различные мотивационные образования. Ими могут быть влечения как психологические состояния; желания как переживание потребности; стремления как первичные побуждения, чувственные переживания потребностей.

С. Л. Рубинштейн трактовал мотивы и мотивацию как «пружину действия», деятельность и как «стержень» личности. Он считал, что «мотивация — это через психику реализуемая детерминация».

В. Г. Асеев пишет: «Мотивация — движущая сила человеческого поведения, стержень личности, смыслообразующий его стороны»¹.

И. А. Джидарьян считает, что «мотив — это те внутренние состояния личности, которые определяют, энергетизируют и направляют действия на каждый данный момент времени»².

Ф. Энгельс отмечал, что «за намерением», «желанием», «целью» отдельных людей скрываются исторические причины, которые в головах действующих людей принимают форму данных побуждений»³.

Справедливо отмечает Н. Ф. Кузнецова в монографии «Проблемы криминологической детерминации», что причины в социальной детерминации, всегда субъективные, относящиеся к сфере сознания и социальной психологии. В отличие от условий, они непосредственно связаны со следствием⁴.

Правосознание можно в самом примитивном понимании трактовать как отношение индивида к праву. Деформированное правосознание личности женщины может во многих случаях стать причиной многих преступлений.

Б. Я. Петелин пишет о мотивации как о ближайшей и непосредственной детерминанте преступления⁵.

В. В. Лунеев оценивает мотивацию преступления как побудительно-причиняющую и направляюще-организующую силу криминальной активности. Она представляет собой внутренний стержень генезиса преступного поведения и выступает как

результат взаимодействия личности правонарушителя с социальной средой⁶.

К. Е. Игошев считает мотив преступления побуждением, которое является внутренней, непосредственной причиной деятельности, выражающей личностное отношение к тому, на что направлена эта деятельность⁷.

И. И. Карпец и А. Р. Ратинов справедливо отмечали, что «одной из конкретных, ближайших и непосредственных причин, порождающих преступления, является искажение правового сознания, которое выражается либо в правовом негативизме — активной противоправной тенденции личности, либо в правовом инфантилизме»⁸.

А. Б. Сахаров опровергает эту точку зрения, обращая внимание на то, что правовая ущербность представляет собой не мотив поведения, а определенное нравственное понятие, и потому не надо придавать правосознанию определяющего значения в объяснении причин индивидуального поведения⁹.

Для изучения структуры женских преступлений, проблем профилактики огромное значение имеет мотивация совершаемых преступлений, в том числе и на уровне определения понятия мотива преступления.

В настоящее время в уголовно-правовой литературе существует множество определений данного понятия. Однако они, как правило, учитывают лишь уголовно-правовой аспект и трактуют мотив как факультативный признак субъективной стороны состава преступления, который отражает социально-психологическую природу понятия мотива, поскольку помимо сознания как побуждающие факторы могут выступать потребности, интересы, побуждения, идеалы. Нельзя сказать, что в одном преступлении могут присутствовать все вышеперечисленные компоненты — в каждом конкретном случае это может быть один, два или группа компонентов. Правильной представляется, на наш взгляд, позиция тех авторов, которые считают, что мотив преступления — это проблема междисциплинарного исследования, которую невозможно решить только в рамках уголовного права и криминологии.

КунцЕленаВладимировна,
зам. декана юридического факультета,
зав. кафедрой уголовного права
и криминологии ЧелГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)

148

Уголовно-правовая
доктрина



Исследуя многочисленные определения мотива, следует обратить внимание на определение К. Е. Игошева, который понимает под мотивом «сформировавшиеся под влиянием социальной среды и жизненного опыта личности побуждения»¹⁰, несмотря на то, что это определение в полной мере нельзя применить к настоящей «женской преступности», поскольку одной из тенденций, характеризующих ее современное состояние, является ее омоложение,— примем его к сведению.

Обобщение судебной практики судов Челябинской, Свердловской, Курганской и Пермской областей позволило выявить ряд общих закономерностей:

во-первых, установление мотива совершения преступлений, совершенных несовершеннолетними лицами женского пола, вызывает определенные трудности при вынесении приговора;

во-вторых, рост преступности в целом определяет и преступность среди женщин.

Почему число лиц, ведущих себя неправомерно, постоянно растет, включая прежде всего женское население? Проследить эту тенденцию попытаемся на примере г. Челябинска. Для исследования возьмем 2000—2001 гг. и 10 месяцев 2002 г., и такие составы преступлений, как умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111), грабеж (ст. 161), и особо выделим квартирные кражи. Ситуация выглядит следующим образом.

За 2000 г. всего выявлено женщин, совершивших преступления различной направленности,— 1939, за 2001 г. — 1971, за 10 месяцев 2002 г. — 1070. Привлечено к уголовной ответственности за 2000 г. — 1660 женщин, за 2001 г. — 1778 женщин, за 10 месяцев 2000 г.— 776 женщин. По анализируемым нас статьям УК РФ ситуация выглядит следующим образом: по ст. 111 УК РФ цифры распределились соответственно 36, 38, 39; по ст. 161 УК РФ — соответственно 78, 116, 49. По квартирным кражам за указанные периоды ситуация составляет следующее: 76, 66, 38 женщин. Настораживает ситуация следующего характера, растет количество женщин, совершающих преступления в состоянии наркотического опьянения. За интересующий нас период она выглядит следующим образом: за 2000 г. — 286 женщин, за 2001 г. — 305 женщин, за 10 месяцев 2002 г. — 117 женщин.

Анализ распределения женщин-преступниц по возрасту выглядит следующим образом: несовершеннолетние женского пола (возраст с 14 до 18 лет) совершили умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ) за 2000 г. — 884 женщины, за 2001 г. — 906 женщин, за 10 месяцев 2002 г. — 389 женщин. В возрасте от 30 до 39 лет женщины чаще всего совершают грабежи, за 2000 г. — 382, за 2001 г. — 374, за 10 месяцев 2002 г. — 181.

Ранее проведенные исследования криминологов показывают, что образователь-

ный уровень является существенной характеристикой личности человека вообще и осужденного в особенности¹¹.

Вызывает тревогу в г. Челябинске то обстоятельство, что лица, имеющие высшее образование, стали проявлять преступную активность, в частности, по ст. 162 УК РФ, предусматривающей ответственность за разбой привлечено к уголовной ответственности за 2000 г.— 70 женщин имеющих высшее образование, за 2001 г. — 63 женщины, за 10 месяцев 2002 г. — 52 женщины. Совершенно иная ситуация складывается по квартирным кражам, где лидируют женщины, имеющие среднеспециальное образование: за 2000 г. — 1510 женщин, за 2001 г. — 1615 женщин, за 10 месяцев 2002 г. — 718 женщин.

По-прежнему социальное положение во многом определяет причинно-комплексный фактор совершения преступлений женщинами. За 2000 г. безработные женщины совершили 2 преступления по ст. 105 УК РФ, за 2001 г. их число составило 16. Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ) по признаку отсутствия постоянного источника дохода за 2000 г. совершили преступления 667 женщин, за 2001 г. — 817 женщин, за 10 месяцев 2002 г.— 371 женщина. За разбой (ст. 162 УК РФ) за 2000 г. было привлечено 119 студенток и учащихся, за 2001 г. — 100, за 10 месяцев 2002 г. — 30.

Квартирные кражи за 2000 г. совершили 126 женщин-предпринимателей без образования юридического лица, за 2001 г. — 118, за 10 месяцев 2002 г. — 9 женщин.

Что же подталкивает, что выступает в роли мотива совершения этих преступлений? Традиционно под мотивом в уголовном праве понимают внутреннее побуждение лица совершить преступление. В криминологии все чаще употребляют мотивацию. Имея дело с криминологическими проблемами, мы будем вести речь о последнем.

А. И. Долгова классифицирует мотивы на четыре группы: а) общественно-политические; б) социально-экономические; в) насильственно-эгоистические; г) легкомысленно-безответственные¹².

Мы же проанализируем чаще всего встречающийся на практике бытовой мотив. За 2000 г. по данному мотиву было совершено 76 преступлений, за 2001 г. 81 преступление, за 10 месяцев 2002 г. 74 преступления.

Вызывает тревогу рост количества преступлений, совершаемых в несовершеннолетнем возрасте лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности.

Все эти проблемы, существующие в среде женщин, порождают необходимость решения еще одной очень важной проблемы — предупреждения преступности женщин. Следует особое внимание обращать на занятость женщины, на их быт. Ну, а если женщина отбыла наказание, то со-



здать все условия, чтобы женщина не почувствовала себя ненужной обществу, правильно организовать работу по ресоциализации освобожденных от уголовного наказания.

Начиная с XIX в. предпринимаются попытки психологического научного объяснения личности преступника. Первый подход здесь состоял в идее, что преступник обладает рядом специфических негативных черт характера или личности. Например, Пауль Поллиту выделял у преступника такие психические особенности, как «отсутствие сочувствия», «пониженность ощущения боли», «безразличие к наказанию», «тщеславность», склонность к «пьянству» и «сексуальной распущенности»¹³.

В начале 30-х гг. XX в. под влиянием исследований психиатров, и особенно Курта Шнайдера, давшего классификацию психопатических личностей, криминологи увлеклись психиатрическими интерпретациями. Арманд Мерген, к примеру, писал, что тенденция к преступлению заложена в человеке изначально, «психопат поддается ей потому, что сила этой тенденции получает положительное преобладание над всеми остальными»¹⁴.

Сегодня криминологи склонны искать объяснение преступной личности и поведения не в физиологии и психиатрии, а в социальной психологии и психологических теориях личности. Преступник, по их мнению, — это не какая-то особенная дефектная личность, а одна из возможных линий развития событий. «Противоправное поведение, — пишет Г. Шнайдер, — имеет гораздо больший размах, нежели это отражается в официальной уголовной статистике. Большая часть уголовно наказуемых деяний, остающихся в сфере скрытой преступности, носит характер мелких преступлений». В действительности количество преступлений, отмечает Шнайдер, двумя страницами ниже, более чем в два раза превышает то, что фиксируют официальные органы. «Акты вандализма, магазинные кражи, нанесение телесных повреждений совершаются хотя бы раз в жизни почти каждым подростком мужского пола... Не существует деления людей на правонарушителей и законопослушных граждан, на преступников и не преступников. Такая дихотомия является сверхупрощением»¹⁵.

Поддерживая Шнайдера, все же надо отметить, что проблема есть. Спрашивается, например, можно ли считать убийц или насильников нормальными людьми? Или почему все-таки люди, вроде бы прекрасно осведомленные о возможных последствиях преступных действий, все же идут на преступления? С другой стороны, закон объявляет преступниками и такую категорию людей, которые «убили случайно», например, в драке, или категорию тех пионеров, которые опередили свое время и законы, как это произошло у нас с рядом директоров и хозяйственников, осужденных на большие сроки (сегодня же по-

добная деятельность рассматривается как полезная для общества и вполне соответствующая новым законам о предпринимательстве).

Стоит поразмышлять и над тем, почему в одних и тех же условиях один человек идет на преступление, а другой остается верен принципам нравственности и морали. Здесь, наверное, можно говорить о личностных предпосылках поведения: отсутствии по разным причинам (воспитание, отрицательный жизненный опыт, какие-то сверхидеи и т. п.) сочувствия к другим людям, неумении воспринять чужую точку зрения, вообще понять другого человека, склонности разрешать конфликты насильственными и противоправными способами. «У насильственного преступника, — отмечает Г. Шнайдер, — наблюдается чрезмерная самооценка. Он стремится утвердить свое достоинство путем насильственных действий... Насильник видит в других людях лишь символы и средство своего самоутверждения, а не партнеров в жизни»¹⁶.

Существенное значение имеет и субъективно понимаемое состояние благополучия. Многие потенциальные правонарушители считают, что они мало зарабатывают, что к ним несправедливо относятся, что судьба их обошла стороной, что им не везет, что кто-то конкретно, или все, или общество, к ним плохо относятся (например, ненавидят), что зло и страдания — это естественное состояние людей и общества. Наблюдается явная деформация нравственно-культурных принципов и полное пренебрежение к труду у девушек. Важное значение имеют и факторы, связанные с социально-психологическими и духовно-нравственными аспектами поведения женщин. Обстановка нестабильности, незащищенности и вседозволенности ориентирует некоторую часть женщин на самостоятельные способы разрешения конфликтных ситуаций.

Следует учитывать и такое качество личности, как «стиль реализации желаний». Не секрет, что многие люди не умеют сдерживать свои сильные желания, при невозможности их осуществить прибегают к алкоголю, наркотикам, сексу или срывают свое плохое настроение на других людях. Сюда же относится склонность у потенциальных правонарушителей к риску (рискованным способам удовлетворения желаний).

А. Р. Ратников отмечает, что от трети до половины правонарушителей не осознают последствий своих поступков¹⁷. Другими словами, у потенциальных правонарушителей не развит ряд мыслительных способностей. Что касается их сознания, то для него характерны завышенная самооценка, склонность к фантазиям и низкая критичность к своим поступкам.

Существенное значение имеет и такой фактор, как отношение к чужой собственности. Потенциальные правонарушители часто путают свой и чужой карманы, склонны рассматривать всякую собственность как



свою. Подобное отношение к чужой ответственности, как правило, не случайно: оно опирается на определенную картину действительности. Доморощенные теории социального перераспределения, мести, всеобщего насилия и несправедливости, испорченной алчной природы людей в ходу у многих потенциальных правонарушителей.

В принципе можно утверждать, что потенциальный правонарушитель действует в пространстве трех координат: своей личности, правовом и своего воображения (замыслы разрешения своего неблагополучия и проблем, переживания происходящих при этом событий и т. п.). К сожалению, в силу кризиса современной культуры и некоторых особенностей развития новоевропейской личности (ее прав, эгоцентризма, понимания условности общественного бытия) для многих людей нашего времени правовое пространство и его законы воспринимаются как достаточно условная (почти игровая) реальность. Тем более если речь идет о личности неблагополучной, маргинальной, обладающей теми предпосылками, о которых здесь говорится. Подобная личность вообще склонна рассматривать право и законы как произвольные, выдуманные, сковывающие свободу.

В России к указанным предпосылкам добавляются еще несколько. Например, известно, что социалистическая революция усилила процесс маргинализации населения.

Другой момент: в советское время через лагеря и тюрьмы прошли миллионы людей, по некоторым данным, каждый третий взрослый человек. Еще одна треть охраняла заключенных, доносила, оправдывала и поддерживала режим. Исследования последнего времени показали, что

социалистическое государство и власть были в значительной степени мафиозными. Однако пока социалистический порядок действовал безотказно, криминализация была, скорее, потенциальным социальным явлением. Перестройка и реформа, сопровождаемые кризисом социалистической идеологии и всех общественных ценностей и неправильно понятой свободой, сделали ее актуальной, криминализация вышла на поверхность и стала массовой.

Еще одна особенность, прежде всего сознания российского человека — гипертрофированность естественнонаучных и технических представлений. Средний россиянин сегодня склонен искать простые причинно-следственные объяснения своего неблагополучия, многочисленных проблем, которые лавинообразно нарастали после 1980-х гг. Почти так же склонен он к простым решениям и действиям, хотя большей частью современные проблемы весьма сложные, а их решение соответственно требует и сложных действий.

Наконец, нужно учитывать и то обстоятельство, что мы живем не в стабильном социальном обществе, а попали в фазу социальной трансформации: идет формирование новых социальных субъектов, происходит распад социалистического сознания, разворачивается региональное строительство. И все же не все женщины России являются преступницами, следовательно, при изучении личности преступницы следует учитывать как микросреду, так и макросреду. Преступное поведение женщины — следствие ряда факторов. Выявление подлинной природы позволит вскрыть ту глубину, которая лежит в основе их противоправного поведения.

¹ Асеев В. Г. Мотивация поведения и формирование личности.— М., 1976.— С. 10.

² См.: Джидарьян И. А. О месте потребностей, эмоций и чувств в мотивации личности // Теоретические проблемы психологии личности.— М., 1974.— С. 148—149.

³ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21— С. 306—307.

⁴ См.: Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации / Под ред. В. Н. Кудрявцева.— М., 1984.

⁵ Петелин Б. Я. Мотивация преступного поведения // Сов. государство и право.— 1980.— № 4; Механизм преступного поведения.— М., 1981.— С. 38—75.

⁶ См.: Лунеев В. В. Преступное поведение: мотивация, прогнозирование, профилактика.— М., 1980.

⁷ См.: Игошев К. Е. Личность преступника и мотивация преступного поведения: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.— Свердловск, 1975.

⁸ См.: Карпец И. И., Ратинов А. Р. Правосознание и причины преступности / Советское государство и право.— 1968.— № 12.

⁹ См.: Сахаров А. Б. Об антисоциальных чертах личности // Советское государство и право.— 1970.— № 10.— С. 113.

¹⁰ См.: Игошев К. Е. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения.— Горький, 1974.— С. 66.

¹¹ См.: Михлин А. С. Осужденные. Кто они?— М., 1996.— С. 33.

¹² См.: Криминология / Под ред. А. И. Долговой.— М., 1997.— С. 289.

¹³ См.: Шнайдер Г. И. Криминология.— М., 1994.— С. 71.

¹⁴ Там же.— С. 84.

¹⁵ Там же.— С. 134.

¹⁶ Шнайдер Г. И. Указ. соч.— М., 1994.— С. 30.

¹⁷ См.: Ратников А. Р. Психология личности преступника // Личность преступника как объект психологического исследования.— М., 1979.— С. 31.



Бекмагамбетов А.Б.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ»

В современных условиях проблема борьбы с торговлей людьми для казахстанского права представляется одной из актуальных и важнейших направлений.

Официальным выражением вышеуказанного положения в нашей стране выступает концепция правовой политики Казахстана, одобренная Указом главы государства, ставящая торговлю людьми в один ряд с наркобизнесом, терроризмом, коррупцией, легализацией денежных средств, добытых преступным путем, и компьютерной преступностью¹.

Анализ публикаций в прессе свидетельствует о том, что одно и то же явление — торговля людьми — обозначается как «трафик», «рабство», «работоторговля», «торговля живым товаром», однако многие выражения из этого ряда не восприняты отечественным законодательством, так как они — «явления языка, стиля, лексики, оборотов речи, но не теоретико-методологического арсенала юридической техники»².

Складывается ситуация, позволяющая судить о том, что торговля людьми трактуется по схеме (принципу) — «это все что угодно», то есть касательно явления торговли людьми имеют место «каучуковые» определения. Актуализируется вопрос о концептуальном подходе к исследованию торговли людьми, понять, в чем суть, матрица этого явления, какие «строительные кирпичики» составляют понятие «торговля людьми».

Обзор уголовного законодательства ряда государств ближнего и дальнего зарубежья демонстрирует различные законодательные решения проблем торговли людьми.

В одних случаях в самостоятельный состав выделяется торговля несовершеннолетними (детьми). В других — непосредственно криминализованы нормы о торговле людьми. В третьих — нормы, весьма приближенные к нормам о торговле людьми. Как правило — это статьи о рабстве и/или работоторговле, о вербовке людей для эксплуатации. Отталкиваясь от ранее высказанной мысли о том, что уголовно-правовые нормы о торговле детьми/несовершеннолетними — непосредственные и прямые нормы о торговле людьми, но страдающие неполнотой состава, анализируем их дефиниции.

Анализ уголовного законодательства ряда стран СНГ показывает наличие единообразного подхода к проблеме торговли несовершеннолетними. Во-первых, родовым объектом, с наличием небольшой оговорки, признаются интересы семьи и несовершеннолетних (в УК Азербайджа-

на — интересы несовершеннолетних и семейные отношения). Во вторых, во всех, кроме УК Кыргызстана, статьи носят название «Торговля несовершеннолетними».

В ч. 1 ст. 159 УК Кыргызской Республики «Торговля детьми» закреплено: «Совершение сделок в отношении несовершеннолетнего путем купли-продажи, а равно в иных формах его передачи и завладения им...»³. В ч. 1, 2 ст. 172 УК Грузии «Торговля несовершеннолетними» содержатся следующие формулировки: «Купля-продажа несовершеннолетнего или совершение иных незаконных сделок в отношении него с целью усыновления... Купля или продажа несовершеннолетнего либо совершение иных незаконных сделок в отношении него...»⁴. В ч. 1 ст. 173 УК Азербайджана записано: «Купля-продажа несовершеннолетнего или совершение иных незаконных сделок в отношении несовершеннолетнего в форме его передачи и завладения им...»⁵. Как видно, в основе определения понятия торговли несовершеннолетними лежат такие признаки, как осуществление купли-продажи либо иных сделок в форме передачи-завладения «живым товаром». Квалифицирующие признаки практически идентичны: неоднократность (кроме УК Кыргызстана), в отношении двух или более потерпевших, с использованием служебного положения, совершение деяния в соучастии, с целью вовлечения в антиобщественную деятельность, с незаконным перемещением (вывозом из страны, ввозом в страну), с целью использования органов или тканей для трансплантации, повлекшие смерть или иные тяжкие последствия.

Нормы о торговле детьми/несовершеннолетними имеют место и в уголовном законодательстве дальнего зарубежья. Раздел 18 «Наказуемые деяния против личной свободы», параграф 236 «Торговля детьми» УК ФРГ содержит громоздкую конструкцию: «Кто, грубо пренебрегая обязанностями опеки и воспитания своего ребенка, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, на длительное время отдает другому лицу и при этом продает его за вознаграждение или намеревается получить материальную выгоду для себя или третьего лица»⁶. Из этого следует, что немецкий законодатель, уделяя огромное внимание вопросам охраны свободы лич-

Алимжан Бауржанович БЕКМАГАМБЕТОВ,
старший преподаватель кафедры права
Костанайского филиала ЧелГУ
(г. Костанай)

152

Уголовно-правовая
доктрина



ности, особо строго карает незаконное усыновление. Кроме того, официально признается:

1) Корыстный характер деяния;
2) Осуществление передачи живого товара с немедленным получением вознаграждения (деньги — товар, товар — деньги) либо с намерением получения материальной выгоды в будущем (утром стулья — вечером деньги);

3) Повышенной опасности деяния, выраженные в способствовании незаконному усыновлению, посредничестве, в совершении в составе банды, специализирующейся на торговле детьми.

Пожалуй, главное упущение законодателя заключается в том, что вразрез общепринятой формуле «торговля детьми — купля-продажа», безнаказанным по немецкой дефиниции остается покупатель «живого товара». Поэтому предпочтительнее и удачливее выглядит ст. 222 УК Испании, помещенная в гл. 1 «Незаконный брак» раздела 12 «Преступления против семейных отношений», которая отдельно устанавливает ответственность продавца, покупателя и посредника. Часть первая вышеназванной нормы гласит: «Лица, которые, уклоняясь от исполнения своих обязанностей по охране или защите, передают другому лицу ребенка, хотя и не связанного с ним родством или отцовством, за плату для установления отношений с ребенком, аналогичных родству...»⁷. В УК Польши в гл. 32 «Преступления против публичного порядка» содержится ст. 253, включающая два параграфа. В первом закреплено: «Кто занимается торговлей людьми даже с их согласия, наказывается...». Во втором записано: «Кто вопреки предписаниям закона с целью получения имущественной выгоды занимается организацией усыновления, наказывается...»⁸.

Таким образом, торговля детьми представлена в аспекте незаконного усыновления и в качестве разновидности торговли людьми. Само существование нормы без названия, использование приема моделирования простых диспозиций свидетельствует об осторожности законодателя. Цена подобной осторожности — проблемы толкования и сложности в конкретной правоприменительной деятельности. Избегаю конкретизации сути и содержания нормы о торговле людьми, невозможно ожидать от нее высокого КПД. Этим исчерпывается официальная характеристика торговли людьми в Польше.

В свое время в уголовном законодательстве некогда единого Советского государства устанавливалась ответственность за торговлю людьми в форме уплаты, получения и посредничества в передаче-приеме калыма, которая затем канула в Лету. Однако среди ныне действующих кодексов такая норма имеет место в гл. 4 «Преступления против семьи, брака и молодежи» УК Республики Болга-

рия. Часть 1 ст. 192 гласит: «Родитель или другой родственник, получившие выкуп за разрешение своей дочери или родственнице, не достигших 16-летнего возраста, вступить в супружеские отношения, наказываются...»⁹.

Аналогично, а именно по пути наименьшего сопротивления, пошли в Эстонии. Глава 4 УК «Преступления против личности» содержит ст. 123-1, в которой предусматривается ответственность за случаи купли-продажи ребенка¹⁰.

Особо следует выделить уголовно-правовой подход к проблеме торговли людьми китайского законодателя. Во-первых, в гл. 4 «Преступления против права граждан на жизнь и демократических прав граждан» УК КНР целых три статьи посвящены торговле людьми, а конкретнее — женщинами и детьми. Обращает на себя внимание расширение круга потерпевших за счет включения в него категорий женщин. Этим самым китайский законодатель значительно опережает вышеперечисленные государства, которые в своем арсенале содержат лишь нормы о торговле детьми. Статья 240 УК КНР представляет собой норму о специфической форме похищения женщин или детей на продажу, которая карается вплоть до смертной казни плюс конфискация имущества. Представляет интерес содержание примечания к этой статье: «Под “похищением женщины или ребенка на продажу” понимается совершенное с целью их продажи любое из действий, связанных с похищением путем обмана, захвата, покупкой, продажей, передачей женщины или ребенка, и посредничество при этом»¹¹. Невзирая на наличие трех норм о торговле женщинами и детьми, что само по себе позитивно, они не отвечают принципу полноты состава. Никто не оспаривает криминологической обоснованности подобных норм — речь о придании им универсальности. В контексте идеи гармонизации законодательств в сфере торговли людьми уголовные кодексы различных государств должны устанавливать ответственность за всякую торговлю людьми.

Приближено к этому уголовное законодательство Японии. Статьи 226 и 227 УК Японии регламентируют ответственность за торговлю людьми и посредничество. Так, ст. 226 гласит: «Тот, кто продает или покупает другое лицо для отправки его за пределы Японского государства, захваченное, уведенное или купленное лицо наказывается...»¹². Однако, во-первых, данная норма не имеет названия, что, на наш взгляд, является ее недостатком, во-вторых, не содержит перечень квалифицирующих обстоятельств.

Голландский законодатель сужает рамки понятия «торговля людьми». Фактически ст. 250 УК Голландии посвящена регламентации ответственности за торговлю людьми с целью сексуальной эксплуатации¹³.

Уголовное законодательство Азербайджана и Австралии объединяет отсутствие



статьи о торговле людьми, но вместе с тем, наличие норм, карающих рабство и работорговлю. В принципе можно сказать, что любой раб — человек, а работорговля — это торговля людьми. Исходя из содержания ч. 3 ст. 106 УК Азербайджана: «Работорговля — содержание лица с целью превращения, невольника или использование в качестве невольника, его продажи или обмена, распоряжение им, а также любое деяние, связанное с работорговлей или перевозкой невольников, а равно рабство на сексуальной основе или посягательство на половую свободу на основе рабства»¹⁴.

Согласно ч. 3 ст. 270-3 «Преступления, связанные с рабством» УК Австралии: «Работорговля включает: а) захват, транспортировку или распоряжение человеком с умыслом обратить этого человека в рабское состояние; или б) покупка или продажа раба»¹⁵.

Параграф 234 УК ФРГ «Захват человека» предписывает: «Кто насильственно под угрозой ощутимого вреда или посредством обмана захватывает человека с тем, чтобы поставить а беспомощное положение, отдать в рабство или крепостную зависимость или на службу иностранному военному или подобному военному учреждению, наказывается...»¹⁶. В УК Аргентины вместо понятия «раб» употребляется понятие «невольник». Так, раздел 5 «Преступления против свободы», гл. 1 «Преступления против свободы личности» УК 1921 содержит ст. 140, которая гласит: «Тот, кто превратил другого человека или довел его до аналогичного состояния, а также тот, кто принял человека в таком состоянии с тем, чтобы оставить его в нем, наказывается...»¹⁷.

Фактически о рабстве следующее законоположение. Так, отдел 3 «Об условиях труда и проживания, не совместимых с достоинством человека» УК Франции содержит ст. 225-14, где записано: «Поставление лица путем злоупотребления его уязвимостью или его зависимым положением в такие условия проживания, которые не совместимы с человеческим достоинством, наказывается...»¹⁸. Огромный практический интерес для нашей страны представляет опыт российского законодателя.

До недавнего времени, как справедливо отмечалось в литературе, существовала единственная норма, предусматривающая ответственность за торговлю людьми, — ст. 152 УК РФ «Торговля несовершеннолетними».

В России настоятельные рекомендации ученых о декриминализации торговли несовершеннолетними¹⁹ и соответственно криминализации торговли людьми²⁰, что позволит приблизиться к международным стандартам²¹, были восприняты парламентарием и в итоге «введены в УК абсолютные новые составы преступления:

Статья 127.1 — «Торговля людьми»;

Статья 127.2 — «Использование рабского труда...»²².

Аутентическое толкование понятия торговли людьми в УК РФ дается непосред-

ственно в диспозиции ст. 127.1, а также законодателем толкуется понятие эксплуатации человека. Такой подход является оптимальным решением проблемы борьбы с торговлей людьми.

Так, российский законодатель под торговлей людьми понимает куплю-продажу человека либо его вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение, совершенные в целях его эксплуатации²³. Очевидно, что в основе такого определения лежит дефиниция Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятого резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. В п. «а» ст. 3 сказано: «"Торговля людьми" означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов». В этой связи, по мнению украинского ученого Орлеан А. М.: «Международное сообщество длительное время двигалось в направлении... унификации, но, как видится, для объединения в рамках одного понятия такого большого количества самостоятельных явлений (вербовка, перевозка, передача и т. п.) должны быть серьезные основания. Таким основанием, на наш взгляд, выступило соответствие всех названных действий такому признаку, как купля-продажа человека. И хотя Протокол не говорит ни слова о призраке купля-продажа, подсознательно он объединяет все названные преступные действия именно согласно ему»²⁴. Вместе с тем, украинский законодатель первоначально сформулировал понятие торговли людьми как «Открытое или тайное овладение человеком, связанное с законным или незаконным перемещением с согласия или без согласия лица через государственную границу Украины или без такового для дальнейшей продажи или иной оплатной передачи с целью сексуальной эксплуатации, использования в порнобизнесе, втягивание в преступную деятельность, вовлечение в долговую кабалу, усыновление в коммерческих целях, использования в вооруженных конфликтах, эксплуатация его труда»²⁵.

В этом определении конститутивными признаками, на наш взгляд, выступают:

1) Совершение операций (овладение, перемещение и др.) с целью «дальнейшей продажи»;

2) Совершение «оплатной передачи» для эксплуатации (использования в секс-индустрии, трудовой и иной деятельности).

Таким образом, торговля людьми — прием-передача за определенную оплату (купля-продажа) в целях дальнейшей эксплуатации, осуществляемая различными способами (законными и незаконными). Эта редакция в последующем была признана несовершенной. Так, в Уголовном кодексе Украины, принятом 5 апреля 2001 г., появилась обновленная норма о торговле людьми. Часть 1 ст. 149 «Торговля людьми и иная незаконная сделка по передаче человека» УК Украины гласит: «Продажа, иная оплачиваемая передача человека, а равно осуществление в отношении его любой иной незаконной сделки, связанной с законным либо незаконным перемещением с его согласия или без его согласия через государственную границу Украины для дальнейшей продажи либо иной передачи другому лицу (лицам) с целью сексуальной эксплуатации, использование в форме бизнеса, вовлечения в преступную деятельность, вовлечения в долговую кабалу, усыновления (удочерения) в коммерческих целях, использования в вооруженных конфликтах, эксплуатации его труда»²⁶. Из определения можно сделать вывод, что субъектом преступления является продавец-поставщик «живого товара», — а покупатель — принимающая сторона не будет преследоваться по этой статье. Остается гадать, почему украинский законодатель, так же, как и немецкий, указав признак «оплатной передачи», оставил за рамками состава преступления признак «оплатного приема»? Возможно, он его включил в оценочный признак «осуществление иной незаконной сделки».

Мы полностью разделяем позицию Орлеан А. М., Бородина С. и Клебанова Л.²⁷ и считаем, что генеральным конститутивным признаком торговли людьми является купля-продажа, что должно найти прямое отражение в законодательных дефинициях. Представляется, такой подход является обоснованным и позволяет наиболее точно отразить сущность анализируемого явления и соответствует его юридической природе.

Вместе с тем, в процессе совершенствования мер уголовно-правовой борьбы с торговлей людьми необходимо криминализовать собственно состав торговли людьми путем выделения отдельной статьи с названием «Торговля людьми», что потребует проведения унификации термина, исходя из золотого правила законодательной техники «одно явление — один термин» на основе учета конститутивных признаков этого явления. При разработке дефиниции надо принимать во внимание то, что конститутивными признаками, на наш взгляд, являются:

1) Совершение сделок в форме передачи и, соответственно, приема так называемого «живого товара». При этом предполагается передача функции контроля/обладания потерпевшим или передача квазиправа собственности;

2) Корыстный характер совершаемых сделок;

3) Вербовка, укрывательство, транзит, принуждение, обман, подкуп, некоторые из которых отождествляются отечественным законодателем с торговлей людьми, на самом деле являются способами осуществления торговли людьми, раскрывают механизм его осуществления, в том числе значительного облегчения и обеспечения его латентности.

Процесс криминализации торговли людьми должен быть основан на общественном мнении. В этой связи нами был проведен опрос следственных работников ГУВД по Костанайской области, Костанайского ГОВД, Аулиекольского, Мендыкаринского, Федоровского РОВД Костанайской области. В опросе приняли участие 120 респондентов. На вопрос: существует ли в Казахстане явление «Торговля людьми», 80% респондентов ответили утвердительно. Таким образом, они согласны с существованием проблемы торговли людьми и ее злободневности. Касательно исторической обусловленности торговли людьми нами был задан вопрос: отсутствовало ли явление торговли людьми в историческом прошлом, утвердительно ответили 55%, а 45% отрицательно, что в принципе можно объяснить все тем же отсутствием однозначности толкования этого понятия. В этой связи интересны результаты ответов на следующий вопрос: какие из нижеперечисленных действий следует квалифицировать в качестве торговли людьми. Из предложенных вариантов за куплю-продажу выступили — 70%, за вербовку с целью эксплуатации — 40%, организацию незаконной миграции — 10%, трафик — 48%, нарушение правил привлечения рабочей силы — 12%, эксплуатацию — 57%, рабство — 60%, работоторговлю — 60%. На вопрос необходима ли отдельная статья под названием «Торговля людьми», превалировал утвердительный ответ. В процентном отношении высказались за — 90%. Из предложенных нами дефиниций наиболее предпочтительнее оказалась дефиниция российского уголовного кодекса. За него высказались 50%. Многим импонировали дефиниции российских ученых, таких как Бородин С. и Клебанов Л. (20%), Нуркаева Т. и Милевский А. (15%). За дефиницию, изложенную в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми и наказании за нее, высказались — 5%. Видимо, из-за своей громоздкости дефиниция украинского законодателя вызвала меньше всего симпатий (10%).





- ¹ Юридическая газета.— 2002.— 2 октября.— С. 5.
- ² Матузов Н. И. Выступление // Научно-методический семинар: «Правовая жизнь: подходы и исследования» // Правовая политика и правовая жизнь.— 2003.— № 1.— С. 201.
- ³ Уголовный кодекс Кыргызской Республики / Предисл. к ю. н., зам. прокурора г. СПб. А. П. Стуканова, к ю. н.; зам. нач. упр. прокуроры г. СПб. П. Ю. Константинова.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2002.— С. 169—170.
- ⁴ Уголовный кодекс Грузии / Науч. ред. З. К. Бигвава, вступ. ст. к ю. н., доц. В. И. Михайлова, обзор. ст. д. ю. н., проф. О. Гамкрелидзе. Пер. с груз. И. Мериджанашвили.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2002.— С. 209—210.
- ⁵ Уголовный кодекс Азербайджанской Республики / Науч. ред., предисл. д. ю. н., проф. И. М. Рагимова. Пер. с азерб. Б. Э. Аббасова.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2001.— С. 189.
- ⁶ Уголовный кодекс Федеративной Республики Германия / Науч. ред. и вступ. ст. д. ю. н., проф. Д. А. Шестакова; предисл. докт. права Г. Г. Йешека; пер. с нем. Н. С. Рачковой.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2003.— С. 387.
- ⁷ Уголовный кодекс Испании 1995 г. / Под ред. и предисл. д. ю. н., проф. Н. Ф. Кузнецовой и д. ю. н., проф. Ф. М. Решетникова Пер. с нем. В. П. Зыряновой, Л. Г. Шнайдер.— М.: Зерцало, 1998.— С. 72—76.
- ⁸ Уголовный кодекс Республики Польша / Науч. ред. к ю. н., доц. А. И. Лукашова, д. ю. н., проф. Н. Ф. Кузнецовой; вступ. ст. докт. права Г. Г. Йешека; пер. с нем. Н. С. Рачковой.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2003.— С. 387.
- ⁹ Уголовный Кодекс Республики Болгария / Науч. ред. к ю. н., проф. А. И. Лукашова. Пер. с болгар. Д. В. Милушева, А. И. Лукашова. Вступ. ст. И. И. Айдарова. докт. права, проф.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2001.— С. 139.
- ¹⁰ Уголовный кодекс Эстонской Республики / Науч. ред. и пер. с эстон. В. В. Запезалова; Вступ. ст. к ю. н., доц. Н. И. Мацнева.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2001.— С. 120.
- ¹¹ Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / Под. ред. д. ю. н., проф. А. И. Коробеева, пер. с кит. Д. В. Вичикова.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2001.— С. 166.
- ¹² Уголовный кодекс Японии / Науч. ред. и предисл. д. ю. н., проф. А. И. Коробеева.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2002.— С. 136.
- ¹³ Уголовный кодекс Голландии / Науч. ред. д. ю. н., проф. Б. В. Волженкин, пер. с англ. И. В. Мироновой. 2-е изд.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2001.— С. 510.
- ¹⁴ Уголовный кодекс Азербайджанской Республики / Науч. ред., предисл. д. ю. н., проф. И. М. Рагимова. Пер. с азерб. Б. Э. Аббасова.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2001.— С. 133.
- ¹⁵ Уголовный кодекс Австралии / Науч. ред. и предисл. д. ю. н., проф. И. Д. Козочкина, Е. Н. Трикоз, пер. с англ. Е. Н. Трикоз.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2002.— С. 284.
- ¹⁶ Уголовный кодекс Федеративной Республики Германия / Науч. ред. и вступ. ст. д. ю. н., проф. Д. А. Шестакова; предисл. докт. права Г. Г. Йешека; пер. с нем. Н. С. Рачковой.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2003.— С. 387.
- ¹⁷ Уголовный кодекс Аргентины / Науч. ред. и вступ. ст. д. ю. н., проф. Ю. В. Голика; пер. с исп. Л. Г. Ройзенгурта — СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2003.— С. 118.
- ¹⁸ Уголовный Кодекс Франции / Науч. ред. к ю. н., доц. Л. В. Головкин, к ю. н., доц. Н. Е. Крылова.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2002.— С. 236—237.
- ¹⁹ Бородин С., Клебанов Л. Защита личности в России (криминологические и уголовно-правовые аспекты) // Уголовное право.— 2002.— № 2.— С. 110.
- ²⁰ Нуркаева Т. Преступления против свободы и личной неприкосновенности и их место в системе Особенной части УК РФ // Уголовное право.— 2003.— № 2.— С. 55—56.
- ²¹ Кибальник А. Г., Соломоненко И. Г. О соответствии уголовного законодательства международному стандарту по правам человека // Государство и право.— 2001.— № 9.— С. 43—44.
- ²² Гирько С. И., Завидов Б. Д., Липатенков В. Б., Шумилин С. Ф. Основные идеи, положения и новеллы «поправок», внесенных в Уголовный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // Российский следователь.— 2004.— № 2.— С. 15.
- ²³ Уголовный кодекс Российской Федерации.— М.: ТК Велби, 2004.— С. 50—51.
- ²⁴ Орлеан А. М. Международно-правовой опыт криминализации торговли людьми // Прокурорская и следственная практика.— 2003.— № 3—4.— С. 103.
- ²⁵ Левченко Е. А. Торговля женщинами: нарушение прав человека или добровольное рабство? // Общественные науки и современность.— 2000.— № 4.— С. 58—59.
- ²⁶ Уголовный кодекс Украины / Науч. ред. и предисл. д. ю. н., проф., В. Я. Тацця и д. ю. н., проф. В. В. Сташица; пер. с укр. В. Ю. Гиленченко.— СПб.: Изд-во Юридический Центр Пресс, 2001.— С. 132—133.
- ²⁷ Авторская интерпретация выглядит так: «Торговля людьми — купля-продажа человека либо совершение иных сделок в отношении человека в форме его передачи или завладения им» // Бородин С., Клебанов Л. Указ. соч.— С. 110.

Якубов Р.С.

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА ВЫЯВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

За последние два года законодательство РФ претерпело значительные изменения в части деятельности органов, контролирующих процессы налогообложения. В частности, Указом Президента РФ от 11.03.2003 г. была ликвидирована Федеральная служба налоговой полиции РФ. Федеральным законом от 30.06.2003 г. № 86-ФЗ полномочия в области расследования налоговых преступлений переданы федеральной службе по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями МВД РФ. Следует, на наш взгляд, отметить необдуманность и нецелесообразность данного решения. В связи с упразднением налоговой полиции многие высокопрофессиональные сотрудники и первоклассные специалисты не получили, в силу различных причин (в связи с пенсионным возрастом и др.), рабочих мест в ФСЭНП МВД РФ. Таким образом, наше государство потеряло множество умудренных опытом стражей порядка. Большинство из этих сотрудников, учитывая их профессионализм и социальные связи, были незамедлительно приняты на работу различными коммерческими структурами. Таким образом, государственным интересам в борьбе с экономическими преступлениями нанесен существенный урон.

О непродуманности данного решения свидетельствует и тот факт, что в период с 11 марта по 1 июля 2003 г. расследованием налоговых преступлений не занимался никто. И по нынешний день результаты работы вновь созданной службы крайне неутешительны. Так, в 2002 г. Управлением федеральной службы налоговой полиции по Челябинской области было возбуждено 345 уголовных дел, тогда как в 1999 г. таких было всего 202. А за первые три месяца 2003 г. было возбуждено 52 уголовных дела по фактам уклонения от уплаты налогов. В то же время в период с 1 июля 2003 г. по 1 апреля 2004 г. Службой по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями при УВД Челябинской области было возбуждено 40 уголовных дел. Все эти негативные факторы, безусловно, сказываются на пополнении бюджетов различных уровней.

Обратимся к практике возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям.

По результатам наших исследований, признаки налоговых преступлений обнаруживает: налоговая инспекция при приеме деклараций и проведении проверок (66,2%); ФСЭНП МВД РФ (ФСНП РФ) при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, включая проводимые его подразделениями документальные проверки, конфиденциальные источники; результаты совместных проверок ФСЭНП МВД РФ (ФСНП РФ) и налоговой инспекции — в 37,1% случаев выявляются признаки налоговых преступлений. Более скромную роль в выявлении налоговых преступлений играли заявления граждан — всего 4,42%¹.

Следует выделить несколько особенностей, свойственных возбуждению уголовных дел о налоговых преступлениях. В соответствии с п. 2 ст. 11 Закона «О налоговой полиции» ее сотрудники пользовались при исполнении служебных обязанностей правами, предоставленными должностным лицам налоговых органов. Оперативный работник налоговой полиции был вправе производить на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, проверки бухгалтерских книг, отчетов, планов, смет, деклараций, денежных и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и других платежей. В случае необходимости он имел право отобрать у налогоплательщика объяснение, затребовать справки и сведения по вопросам, возникающим при проверке. Кроме того, оперативный работник налоговой полиции мог получать любые материалы, характеризующие финансово-хозяйственную деятельность предприятия, учреждения, организации (в том числе банка и иного финансово-кредитного учреждения), частного лица. Как и налоговый инспектор, он был вправе приостанавливать финансовые операции юридических лиц и граждан по расчетным и другим счетам в случаях непредставления проверяемых документов, связанных с уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

Закон «О милиции» (См. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026, с изменениями от 7 июля 2003 г.) таких прав сотрудникам ФСЭНП МВД РФ не предоставляет, формулируя полномочия последних следующим образом: «Участвовать в налоговых проверках по запросу налоговых органов; в соответствии с законодательством Российской Федерации получать сведения, составляющие налоговую тайну; при нали-

Ренат Саидович ЯКУБОВ,
преподаватель кафедры трудового права
и правоведения ЮУрГУ
(г. Челябинск)

157

Уголовно-правовая
доктрина



чии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, проводить проверки организаций и физических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации». Больше в данном законе ничего о полномочиях сотрудников в области налогового контроля не говорится. Однако в п. 2 ст. 36 (Полномочия органов внутренних дел) НК РФ, Федеральным законом от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ внесена поправка, в которой буквально сказано: «При выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных настоящим Кодексом к полномочиям налоговых органов, органы внутренних дел обязаны в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения». Из чего, по нашему мнению, следует сделать вывод, что фактически сотрудники ФСЭНП МВД РФ лишены права самостоятельно проводить налоговые проверки лиц, в отношении которых имеется оперативная, но процессуально не закрепленная информация о налоговом преступлении.

Законодатель предпринял попытку устранить этот пробел совместным приказом МВД РФ и МЧС РФ № 76 (№ АС-3-06/73) от 22.01.2004 г. «Об утверждении инструкции о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений». В данной инструкции законодатель указал на возможность проведения сотрудниками МФ РФ обыска и выемки документов до возбуждения уголовного дела. Однако только при участии последних в совместной документальной проверке с налоговыми органами. Т. е., ни о какой процессуальной самостоятельности сотрудников МВД РФ при проведении данных необходимых действий до возбуждения уголовного дела речи не идет.

Относительно процессуальных полномочий органов налогового контроля некоторые ученые выступают против наделения двух государственных органов равными полномочиями в отношении налогового контроля (Александров. И. В. Налоговые преступления.— СПб., 2002.— С. 188). «Практика многократно убеждала в том, что не следует предоставлять различным ведомствам одинаковые полномочия применительно к одним и тем же объектам, поскольку одни органы начинают эти полномочия брать целиком на себя, лишая тем самым другие органы возможности их осуществления» (Письмо Министерства РФ по налогам и сборам «О разграничении полномочий налоговых органов и органов НП в связи с принятием ФЗ № 145».— 2.01.2002).

С точки зрения практической деятельности органов налоговой полиции мы мо-

жем позволить себе не согласиться с таким мнением. Во-первых, налоговая полиция была не налоговым, а правоохранительным органом (см. Закон о ФСНП РФ и НК РФ). Отсюда вытекает его принципиальное отличие от министерства налогов и сборов. Регламент действий сотрудников ФСНП определялся УПК и вся деятельность их была направлена на пресечение деяний, приносящих гораздо более серьезный ущерб государству, нежели налоговые правонарушения. Что касается дублирования налоговых проверок, то, по нашему мнению, стоит отметить, что данное явление на практике встречалось не так уж часто (если речь идет о простом дублировании). Реально сотрудники ФСНП углубляли и дополняли сведения о налогоплательщике, используя возможности, которые им предоставляет уголовно-процессуальный закон. То есть можно было вести речь о совместной взаимодополняемой, а не взаимоисключающей работе. Функционировала именно *система* по борьбе с налоговыми преступлениями.

Некоторые авторы усматривали целый ряд противоречий между УПК РФ и НК РФ в части сроков и действий, допустимых до возбуждения уголовного дела, вносивших, по их мнению, путаницу в деятельность органов налоговой полиции на этой стадии. Известно, что УПК РФ запрещает до возбуждения уголовного дела проведение каких-либо следственных действий, кроме осмотра места происшествия, освидетельствования, назначения экспертизы. Нормативная база НК РФ разрешает для налоговых органов проведение допроса свидетеля (ст. 90 НК РФ), выемку предметов и документов (ст. 94 НК), производство экспертизы (ст. 95 НК РФ) и т. п. Уголовно-процессуальным законом срок проверки до возбуждения уголовного дела устанавливается в трое суток, а в исключительных случаях — не более тридцати суток. НК РФ на такую проверку предоставляет два месяца, и срок может быть продлен до трех месяцев. Однако на практике, как уже говорилось выше, сотрудники подразделений документальных проверок ФСНП РФ могли пользоваться полномочиями сотрудников налоговых инспекций для проведения предварительного расследования. Это происходило тогда, когда деяние, содержащее признаки налогового преступления, было выявлено самими сотрудниками ФСНП РФ. В данном случае в качестве подтверждения можно привести выдержки из приказа № 285 ФСНП РФ. В частности, в настоящем приказе говорилось, что при назначении и проведении проверки налогоплательщика и оформлении ее результатов сотрудники федеральных органов налоговой полиции обязаны руководствоваться частью первой Налогового кодекса Российской Федерации, Законом РФ «О федеральных органах налоговой полиции», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регла-



ментирующими деятельность федеральных органов налоговой полиции. Федеральные органы налоговой полиции проводили проверки налогоплательщиков при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступлений, предусмотренных ст. 198, 199 Уголовного кодекса РФ³, в целях их документирования, а также принятия одного из решений, предусмотренных пп. 5 п. 2 ст. 36 Налогового кодекса РФ. Проверка налогоплательщика проводилась в срок не более двух месяцев.

В то же время, если доследственная проверка проводилась по заявлению, зарегистрированному в книге учета заявлений или по материалам, переданным из налоговой инспекции или других правоохранительных органов (если они зарегистрированы в специальном регистре учета), документальная проверка налогоплательщика осуществляется в сроки, указанные в УПК РФ.

По результатам наших исследований, в установленные УПК РФ сроки проведения проверок — 3—10 суток — принимались решения только по 33,15% проверяемых материалов. 42% предварительных проверок проводились в срок от 10 до 60 суток,

т. е. в предусмотренный налоговым законодательством двухмесячный период. До трех суток и от двух до трех месяцев исследовалось всего по 12,7% всех проверяемых материалов.

Исходя из изложенного, мы считаем, что необходимым условием для успешного расследования налоговых преступлений является наделение сотрудников ФСЭНП МВД РФ в части проведения налоговых проверок полномочиями сотрудников налоговых органов. Необходимость их наделения подобными правами диктуется спецификой данного вида преступлений и позволит оптимизировать расследование за счет расширения круга полномочий сотрудников отделов документальных проверок ФСЭНП МВД РФ.

В заключение следует отметить, что гораздо целесообразнее было бы в сложившейся обстановке вместо ликвидации ФСНП РФ интегрировать в ее структуру подразделения ОБЭП МВД РФ, создав специальный орган по расследованию всех экономических преступлений — Финансовую полицию, с предоставлением всех необходимых процессуальных полномочий.





Бондарь А. Н.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАВЕНСТВА ПЕРЕД ЗАКОНОМ И СУДОМ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Равноправие представляет собой один из наиболее универсальных, всеобщих принципов статусных и функциональных конституционных характеристик практически всех субъектов права, включая граждан и юридических лиц, государственные и муниципальные органы, административные и государственные образования, как и сами государства. При этом первым в иерархии нормативно-правовых характеристик режима равноправия выступает, если строго следовать логике Конституции РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 19), равенство соответствующих субъектов перед законом и судом.

Содержание названного конституционного требования необходимо определять с учетом того обстоятельства, что Конституция придает принципу «равенства перед законом» самостоятельное нормативно-правовое значение, и эта формула не тождественна «равноправию граждан». Требование равенства всех перед законом означает, с одной стороны, запретительный аспект достижения равноправия, когда равное отношение всех членов общества к закону должно исключать саму возможность существования в законодательных актах каких-либо норм дискриминационного характера. Они запрещаются как незаконные, неконституционные. В этом плане конституционное требование равенства всех перед законом должно пониматься прежде всего как мера (требование) *антидискриминационного характера*. А дискриминация — это всякое различие, исключение или предпочтение, основанное на признаках расы, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения и имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства правовых возможностей человека и гражданина в различных сферах его общественной и личной жизни. С другой стороны, с антидискриминационным характером равенства перед законом тесно связана *правоохранительная направленность* этого требования. Из него вытекает, в частности, право на равную для всех защиту закона.

Вместе с тем конституционное содержание равенства всех перед законом со-

держит не только антидискриминационный (запретительный) и правоохранительный аспекты, но и *предоставительно-обязывающий (позитивный) уровень проявления равноправия*. Ведь в правовом государстве равенство должно быть не только по отношению к запретам закона, но и проявляться на основе положительного действия всей системы законодательных актов, в процессе их реализации в повседневной жизни человека.

Поэтому конституционное требование равенства всех перед законом в позитивном, предоставительно-обязывающем плане включает: а) закрепление за всеми гражданами равного объема прав и свобод во всех сферах жизни; б) закрепление равных для всех граждан возможностей реализации соответствующих прав и свобод; в) равенство в способах защиты, а также восстановления нарушенных прав и свобод; г) равенство для всех граждан юридических обязанностей; д) законодательное закрепление равных, одинаковых для всех оснований юридической ответственности.

Одновременно анализ конкретного содержания соответствующих положений свидетельствует, что конституционный принцип равенства всех перед законом воплощает в себе *единство материальных и процессуальных начал* нормативно-правового содержания. Наиболее ярко они проявляют себя в сфере правосудия, где взаимодействие, сочетание материального и процессуального регулирования имеет особое значение.

Специфика судебной деятельности, ее повышенная чувствительность к требованиям равноправия во всех формах его проявления объективно определяют необходимость существования, условно говоря, специальной «материально-процессуальной» нормы. В качестве таковой выступает конституционное требование равенства

Андрей Николаевич БОНДАРЬ,
судья Ростовского областного суда
(г. Ростов-на-Дону)

160

Уголовное и гражданское
судопроизводство



перед судом. Соответствующая конституционная формула (о равенстве всех перед судом) носит всеобщий и всеобъемлющий характер. Она распространяется не только на всех граждан как физических лиц, но и на всех других участников процессуально-правовых отношений с судом, равно как и на все виды и уровни судебных органов.

В обобщенном виде нормативное содержание принципа равенства всех перед судом сводится к следующему: а) наличие единой, одинаковой для всех судебной системы, обеспечивающей каждому человеку, независимо от происхождения, имущественного и должностного положения или каких бы то ни было иных обстоятельств, справедливое и гласное разбирательство дела компетентным, независимым судом; б) равно для всех применение норм конституционного, гражданского, уголовного и всех других отраслей законодательства в процессе разрешения судебного спора; в) процессуальное равенство сторон в судебном заседании, когда права и обязанности участвующих в нем лиц определяются лишь процессуальным положением (обвиняемого, потерпевшего, истца, ответчика и т. д.), а не какими-либо иными обстоятельствами (личного, имущественного, политического или иного характера).

Таким образом, содержание ч. 1. ст. 19 Конституции РФ органично связано с материальными и процессуальными нормами многих других отраслей права: административного, гражданского, уголовного, гражданско- и уголовно-процессуального права и т. д. Однако в различных отраслях права данный принцип реализуется по-разному.

В гражданском процессуальном праве он приобретает специфические дополнительные характеристики, вытекающие из самой природы судебного процесса и актуализирующиеся применительно к гражданскому судопроизводству. А именно, с одной стороны, в гражданском процессе действует общее конституционное требование равенства всех перед законом и судом, что предполагает прежде всего наличие единого для всего государства и всех его граждан гражданско-процессуального законодательства (п. «о» ст. 71 Конституции РФ), равно как и одинаковое его применение ко всем при осуществлении правосудия. Равенство перед законом применительно к гражданскому процессу означает, что все граждане, занимающие одинаковое процессуальное положение, пользуются одной и той же совокупностью прав и обязанностей в гражданском процессе. Равенство же в суде означает, что нельзя оказывать предпочтения или как-то ограничивать кого-то по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также в силу других обстоятельств.

Этому принципу противоречило бы такое законодательное регулирование гражданских процессуальных отношений, в результате которого создавались бы предпосылки для произвольного усмотрения правоприменительных органов при решении вопросов, связанных с реализацией процессуальных прав граждан. Исходя из этого представляется обоснованным вывод о противоречии Конституции РФ положений п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч. 1 ст. 259 ГПК РФ¹, которыми Центральная избирательная комиссия РФ наделялась правом передавать дела о нарушениях избирательных прав граждан из суда, который должен был рассматривать соответствующее дело по подсудности, в Верховный Суд РФ, если указанные нарушения касались значительного числа граждан или если в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение. При этом Верховный Суд РФ обязан был рассмотреть дело по существу. Такая нормативная регламентация, закрепляя за Центральной избирательной комиссией РФ право изменять родовую подсудность дел по своему усмотрению, предоставляла ей как участнику судопроизводства дополнительные права, что не соответствует общему процессуальному статусу лиц, наделенных законом полномочием на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, в том числе по делам, возникающим из публичных правоотношений (ст. 4, 34, 35, 46 и 246 ГПК РФ). Тем самым создавалась нормативная предпосылка для нарушения закрепленных Конституцией РФ принципов и положений, относящихся к осуществлению правосудия.

С другой стороны, в гражданском процессе действует императивное требование равноправия сторон, которое непосредственно вытекает из ч. 1 ст. 12 ГПК РФ, устанавливающей, что правосудие по гражданским делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, находится в непосредственной связи с принципом состязательности. Подчеркнем, что речь идет именно о взаимной связи двух принципов, а не о закреплении какого-то нового принципа². Состязательность следует рассматривать как способ, метод исследования доказательств в судебном разбирательстве³. Закрепленное в ст. 123 (ч. 3) Конституции РФ положение об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон является развитием, трансформацией универсального требования ч. 1 ст. 19 Конституции на уровень правосудия и одновременно — одной из гарантий права граждан на судебную защиту.

Реализация конституционных принципов состязательности и равноправия сто-



рон в гражданском процессе имеет свои особенности, связанные прежде всего с присущим данному виду судопроизводства началом диспозитивности: дела возбуждаются, переходят из одной стадии процесса в другую или прекращаются под влиянием, главным образом, инициативы участвующих в деле лиц. Стороны, реализуя свое право на судебную защиту, определяют предмет и основания заявленных требований; истец вправе изменить основания или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований или отказаться от иска, а ответчик — признать иск; стороны могут окончить дело мировым соглашением. Каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается в обоснование своих требований и возражений. Доказательства представляются сторонами и другими лицами, участвующими в деле. Кроме того, в гражданском судопроизводстве сторона, в пользу которой состоялось решение, имеет право на возмещение судебных расходов за счет другой стороны, а также на возмещение убытков, причиненных обеспечением иска, на взыскание вознаграждения за потерю времени; с этим связаны также нормы о повороте исполнения решения, об индексации взысканных судом денежных сумм на момент исполнения решения суда и др.⁴

Конституционные принципы состязательности и равноправия и основанная на материально-правовом статусе участников гражданских правоотношений диспозитивность гражданского процесса, являющаяся конституционно значимым началом данного вида судопроизводства, предполагают, что ограничения процессуальных прав участников гражданского судопроизводства возможны только в том случае, если ограничения, установленные федеральным законодателем, продиктованы конституционно значимыми целями (ст. 55, ч. 3 Конституции РФ).

Исходя из этого, Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ положение ч. 5 ст. 59 АПК РФ, согласно которому представителями организаций могут выступать в арбитражном суде по должности руководители организаций, действующие в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом, учредительными документами, или лица, состоящие в штате указанных организаций, либо адвокаты⁵. Ограничение на выбор представителя в арбитражном суде не может быть оправдано и вытекающим из ст. 48 (ч. 1) Конституции Российской Федерации правом законодателя установить критерии квалифицированной юридической помощи и обусловленные ими требования к лицам, которые могут выступать в качестве представителей в арбитражном процессе, поскольку данное ограничение связывается лишь с организационно-правовой формой представляемого.

Приведенные положения и оценки касаются арбитражного процесса. Вместе с тем, представляется не только возможным, но и необходимым распространить содержащиеся в нем правовые позиции и на сферу гражданского судопроизводства. Связано это с тем, что нормативной основой признанного не соответствующим Конституции РФ решения законодателя, закрепленного в АПК РФ, по существу выступает положение п. 4 ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в соответствии с которым представителями организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления в гражданском и административном судопроизводстве, судопроизводстве по делам об административных правонарушениях могут выступать только адвокаты, за исключением случаев, когда эти функции выполняют работники, состоящие в штате указанных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, если иное не установлено федеральным законом⁶. Таким образом, названное положение (в части, не допускающей лиц, не являющихся адвокатами и не состоящих в штате организации, к осуществлению защиты интересов организации в гражданском судопроизводстве) должно быть исключено из практики гражданского процесса. При этом следует руководствоваться ч. 2 ст. 48 ГПК РФ, которая предоставляет организациям право свободного выбора своих представителей для участия от их имени в гражданском судопроизводстве, не связывая возможность реализации этими субъектами данного права необходимостью заключать соответствующие договоры на оказание юридической помощи лишь с лицами, осуществляющими такую деятельность только на профессиональной основе (адвокатами)⁷.

При этом нельзя отождествлять принцип равноправия *участников* процесса перед законом и судом и принцип равенства *граждан* перед законом и судом, хотя они тесно взаимосвязаны — оба они оказывают огромное влияние на правовое положение человека и гражданина. Отличие принципов равноправия *граждан* и равноправия *сторон* гражданского процесса заключается в том, что, во-первых, субъектный состав, на который распространяет свое действие принцип равноправия граждан, всегда конкретен, так как он регулирует поведение определенного субъекта права — гражданина, а также объединений граждан, а субъектный состав, на который распространяет свое действие равноправие как процессуальный принцип менее конкретен, так как регулирует поведение специфических субъектов, — стороны истца и ответчика; сторона гражданского процесса как субъект правоотношений может иметь разнообразное количество участников (граждан или юридических лиц). Во-вторых, равноправие граждан



означает независимость личности от каких бы то ни было различий (половых, социальных, национальных и т. д.), а также равные возможности при получении широкого спектра неопределенных благ, а равноправие сторон означает равные гражданско-процессуальные возможности только в отстаивании и доказывании своей позиции по гражданскому делу в суде.

Итак, принимая во внимание, что конституционный принцип равенства перед законом и судом усиливается ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, в которой указано, что «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод», можно заключить, что по смыслу Конституции системное единство ст. 19 (ч. 1), 46 (ч. 1) и 123 (ч. 3) составляет основы процессуального режима равноправия.

Необходимо отметить, что нередко конституционный принцип равенства перед

законом и судом нарушается другими принципами, которые закреплены либо в отраслевом законодательстве, либо в Конституции, если даже по своей сути являются отраслевыми. Во втором случае проблема заключается в отсутствии четких представлений о реальном назначении и пределах конституционного регулирования. Например, вопросы о присяжных заседателях целесообразнее было бы решить на уровне отраслевого законодательства, излишне не загромождая Конституцию.

Таким образом, решение проблемы усиления процессуального равноправия видится как в совершенствовании правоприменительной практики, так и в развитии всего массива законодательства в области правосудия — и отраслевого (в первую очередь — процессуального), и конституционного.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П по делу о проверке конституционности п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч. 1 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ.— 2004.— № 9.— Ст. 831.

² См. об этом подробнее в комментариях к ст. 12 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Научно-практический комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В. М. Жуйкова, В. К. Пучинского, М. К. Треушниковой.— М.: Городец, 2003; Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации под ред. П. В. Крашенинникова.— М.: Статут.— 2003.

³ О принципе состязательности см. подробнее: Жуйков В. Принцип состязательности в гражданском судопроизводстве // Российская юстиция.— 2003.— № 6.

⁴ Многие из этих характеристик принципа равноправия сторон в гражданском процессе получили отражение в решениях Конституционного Суда РФ. См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова // СЗ РФ.— 2001.— № 7.— Ст. 700; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 1999 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. Л. Дрибинского и А. А. Майстрова // СЗ РФ.— 1999.— № 16.— Ст. 2080; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2002 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ст. 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Б. Фишер // СЗ РФ.— 2002.— № 8.— Ст. 894.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П по делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан // СЗ РФ.— 2004.— № 31.— Ст. 3282.

⁶ См.: СЗ РФ.— 2002.— № 23.— Ст. 2102.

⁷ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2003 г. Утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации 7 апреля 2004 г.



Кузнецов В. Ф.

РЕФОРМА ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Исполнение судебных решений и постановлений других органов — существенное условие эффективности как судебной системы, так и государственной власти в Российской Федерации.

Реформа исполнительного производства связана с определением сущности исполнительного производства, его системы, структуры общей и особенной части, принципов и субъектов исполнительного производства, его места в системе гражданской юрисдикции.

Исполнительное производство целесообразно рассмотреть с различных позиций как:

1) способ принудительного исполнения судебных постановлений и постановлений других органов;

2) вид юридической деятельности специально уполномоченного государственного лица — судебного пристава-исполнителя;

3) особый вид процессуальной деятельности, осуществляемой в особой процессуальной (исполнительной) форме, не совпадающей с гражданско-процессуальной и арбитражно-процессуальной формами;

4) система правовых норм, регулирующих эту юридическую деятельность, и дать определение исполнительного производства как вида юридической деятельности специально уполномоченного лица — судебного пристава-исполнителя, состоящей в принудительном исполнении судебных актов и постановлений других органов и осуществляемой в особой процессуальной (исполнительной) форме.

Такая характеристика исполнительного производства позволяет выделить его существенные признаки: законность; принудительность; обязательность; безусловность возбуждения исполнительного производства; императивность и диспозитивность; защиту прав взыскателя, должника и других лиц; равенство прав и обязанностей и др.

Исполнение судебных постановлений и иных актов, предусмотренных законом, — это правоприменительная деятельность специальных субъектов исполнительного производства — судебных приставов-исполнителей. В этом ее отличие от судебной деятельности и деятельности органов исполнительной власти. Судебный пристав-исполнитель не решает спор о праве, правах и обязанностях, а исполняет те требования, которые были ранее определены в судебном процессе, нотариальном производстве, процессе рассмотрения трудового спора, иным путем.

Исполнительное производство в основном носит публично-правовой характер, регулирование поведения его участников

осуществляется преимущественно путем предписания. Дозволительные начала в исполнительном производстве крайне малы и характерны в небольших пределах для должника (например, право должника указать на те виды имущества или предметы, на которые следует обратить взыскание в первую очередь) и в большей степени — для взыскателя, который самостоятельно решает вопросы об обращении исполнительного документа к взысканию, отказе от исполнения и т. д.

Исполнительное законодательство является комплексным правовым образованием, которое соединяет в себе нормы различной отраслевой принадлежности, что в конечном счете и определяет компетенцию соответствующего органа государственной власти. Так, нормы о судебном контроле за деятельностью судебных приставов-исполнителей, порядке выдачи исполнительных листов судами, повороте исполнения — это часть гражданского процессуального законодательства. Нормы о порядке проведения торгов являются частью гражданского законодательства, а о порядке исполнения решений по спорам из семейно-правовых отношений — частью семейного законодательства.

Принудительное исполнение не является единым производством, а выступает в качестве целой системы определенных производств по исполнению конкретных юрисдикционных актов, и будет более правильно характеризовать его вне рамок судебного процесса, вне рамок судебной власти, как производство, требующее целостного правового регулирования.

Предмет исполнительного права в общем виде определен в Федеральном законе «Об исполнительном производстве», в ст. 1 которого говорится, что он определяет условия и порядок принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, которым при осуществлении установленных законом полномочий предоставлено право возлагать на граждан, организации или бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий

Валерий Федорович КУЗНЕЦОВ,
заведующий кафедрой гражданского
процесса и международного права ЧелГУ,
д. ю. н.
(г. Челябинск)

164

Уголовное гражданское
судопроизводство



или воздержанию от совершения этих действий.

Статья 1 определяет не только сферу действия Федерального закона «Об исполнительном производстве», но и указывает круг тех отношений, которые он регулирует.

Общественные отношения, являющиеся предметом исполнительного производства, можно обозначить как исполнительные отношения. Легального определения этого понятия в законодательстве нет, однако этот термин весьма экономичен, краток и выражает сущность отношений, складывающихся в сфере исполнительного производства.

Отсюда система исполнительного производства есть отражение единства и дифференциации правового регулирования исполнительных отношений, состоящая из следующих институтов: организация работы подразделения судебных приставов; субъекты исполнительного производства; исполнительные документы; стадии исполнительного производства; исполнительный сбор; расходы по совершению исполнительных действий; штрафы и иные санкции в исполнительном производстве; обжалование действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя; обращение взыскания на денежные средства и имущество должника-организации; обращение взыскания на денежные средства и иное имущество должника-гражданина; исполнение исполнительных документов по делам неимущественного характера; общие правила обращения взыскания на имущество должника; обращение взыскания на имущество должников-организаций (порядок и методика совершения отдельных видов исполнительных действий); обращение взыскания на денежные средства и другое имущество граждан (порядок и методика совершения отдельных видов исполнительных действий); исполнение исполнительных документов по делам неимущественного характера (порядок и методика совершения отдельных видов исполнительных действий); распределение взысканных сумм между взыскателями; очередность взыскания; исполнение решений иностранных судов и арбитражей в Российской Федерации и судов России за рубежом.

Актуальной проблемой является изучение природы принципов исполнительного производства. Принципы исполнительного производства — это нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, которыми следует руководствоваться в сфере принудительного исполнения судебных актов и постановлений других органов. К ним относятся принципы: принудительного исполнения судебных актов и актов других органов специально уполномоченными государственными органами; диспозитивности; безусловного обращения взыскания на имущество должника; обязательности требований судебного пристава-исполнителя;

безусловного возбуждения исполнительного производства только судебным приставом-исполнителем; защиты прав взыскателя, должника и других лиц при совершении исполнительных действий; совершения исполнительных действий в сроки, установленные законом; первоочередного удовлетворения требований взыскателя.

Важной проблемой выступает определение правового статуса субъектов исполнительного производства. Теоретические исследования и практика применения законодательства об исполнительном производстве позволяют сделать вывод, что субъектами исполнительного производства являются: Российская Федерация; субъекты Российской Федерации; муниципальные образования (городские, сельские поселения и иные муниципальные образования); суды общей юрисдикции; арбитражные суды; Конституционный Суд Российской Федерации; судебные приставы-исполнители; судебные приставы субъектов Российской Федерации; взыскатель; должник; органы прокуратуры; налоговые органы; банки и иные кредитные учреждения; оценщики; риэлтеры; регистраторы; органы опеки и попечительства и др.

Наряду с органами принудительного исполнения необходимо разрешить деятельность частных приставов-исполнителей, которые, получая полномочия органа принудительного исполнения от имени государства (например, путем лицензирования), будут действовать в рамках действующего законодательства, определяющего порядок совершения исполнительных процедур. В Исполнительном кодексе РФ необходимо принципиально предусмотреть такую возможность, а детальную регламентацию организации деятельности частных приставов-исполнителей определить в специальном законе, каким может быть федеральный закон об органах принудительного исполнения.

Проблемой, требующей специального исследования, являются юридические факты как основания возникновения, изменения, прекращения и приостановления исполнительных правоотношений.

Правовое познание начинается с исследования фактов, установления фактических обстоятельств юридического дела. Оно аналогично научному познанию, также в своей основе опирающемуся на факты реальной действительности.

Юридические факты сопровождают весь процесс правового регулирования, с ними должны считаться все субъекты юридической практики.

Основная функция юридических фактов в исполнительном производстве состоит в обеспечении возникновения, изменения и прекращения правовых отношений. Каждый юридический факт вызывает либо правообразующие, либо правоизменяющие, либо правопрекращающие правовые последствия.





Исполнительное производство в основном устанавливает правила специальной юридической правореализационной деятельности обязанных субъектов. Нормы права в исполнительном производстве определяют преимущественно однозначные варианты поведения должников. Диспозитивность больше характерна для действий взыскателя и заключается в его праве возбудить или не возбудить исполнительное производство, в возможности выбора (когда этот выбор есть) правовых средств воздействия на должника при каких-либо сбоях процесса исполнения.

Юридическими фактами исполнительного производства являются действия самых различных субъектов. Во-первых, суда и судьи как самостоятельных субъектов исполнительного производства. Во-вторых, сторон исполнительного производства. В этом качестве выступают взыскатель и должник. В-третьих, действия органов исполнения, т. е. судебного пристава-исполнителя, а также субъектов, которые обязаны исполнить судебное решение в силу своей компетенции независимо от участия в деле. В-четвертых, процессуальными юридическими фактами являются действия самых различных субъектов, способствующих реализации судебных и несудебных актов, например, понятые, специалисты, эксперты, оценщики и т. д.

В исполнительном производстве находит свое выражение защитный правовой механизм, который предоставляет разнообразие возможностей с неотвратимостью добиться наступления тех правовых последствий, той фактической ситуации, которая определена в судебном акте. Система юридических фактов в исполнительном производстве должна направленно воздействовать на реализацию судебного акта, вызывая правомерное поведение должника.

Изучение практики показало, что в деятельности службы судебных приставов-исполнителей имеют место объективные проблемы, не позволяющие эффективно исполнять все решения судебных и иных органов, связанные с неоднозначной правоприменительной практикой и толкованием ФЗ «Об исполнительном производстве» судьями арбитражных судов, судов общей юрисдикции, а также прокурорскими работниками при надзоре за деятельностью судебных приставов.

Наиболее распространенными являются проблемы исполнения норм, регулирующих производство определенных действий, в конкретные сроки, както: наложение ареста на имущество в месячный срок со дня вручения должнику постановления о возбуждении исполнительного производства, реализация арестованного имущества в двухмесячный срок со дня наложения ареста (ст. 54) и др.

Формирование исполнительного права как самостоятельной отрасли связано с

видами источников исполнительного права. В соответствии с Конституцией России исполнительное производство не отнесено ни к ведению Российской Федерации (ст. 71), ни к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72). Можно ли на этом основании сделать вывод о том, что исполнительное производство относится к исключительному ведению субъектов Федерации?

Анализ данной проблемы приводит к выводу о том, что в ст. 71 Конституции Российской Федерации необходимо внести дополнения, закрепив, что исполнительное производство относится к ведению Российской Федерации.

Несомненный интерес представляет характеристика федеральных законов как источников исполнительного производства. Среди них главенствующее место занимают два закона: «Об исполнительном производстве» и «О судебных приставах», которые регулируют отношения, складывающиеся при принудительном исполнении судебных постановлений и актов других органов.

Вторую группу федеральных законов образуют Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ.

Требуют изучения другие федеральные законы, которые также являются источниками исполнительного производства. К ним относятся: Федеральный закон РФ «О третейских судах в Российской Федерации», Семейный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Налоговый кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и Уголовно-исполнительный кодекс РФ.

В настоящее время существует проблема признания нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти в качестве источников исполнительного производства.

Статья 2 Федерального закона «Об исполнительном производстве» сформулирована крайне неудачно, необходима ее улучшенная редакция.

Исследованию подлежит и доктрина судебного прецедента, которая пока не получила однозначного понимания и утверждения в науке и практике. Считаем, что судебный прецедент является источником исполнительного производства.

Судебный прецедент имеет двойное действие: во-первых, создает противоположение (норму), которое отсутствует в нормативно-правовом акте; во-вторых, дает разъяснение и толкование нормативно-правового акта. Прецедент фактически выступает в России регулятором общественных отношений, восполняет законо-

дательные пробелы и способствует осуществлению конституционного принципа судебной защиты. Но потребности практики требуют законодательного закрепления судебного прецедента, создаваемого высшими судебными органами. Постановления Конституционного Суда РФ, Постановления Пленума Верховного Суда РФ, Постановления Европейского Суда по правам человека следует рассматривать источниками права.

Предметом специальной разработки являются и функции юридической ответственности в исполнительном производстве, обусловленные ее социальной природой и юридическими особенностями и, прежде всего, тем, что она является реакцией государства на правонарушение — виновное, социально вредное деяние.

Основной функцией правовой ответственности является штрафная, карательная. Она направлена на то, чтобы обеспечить предупреждение (превенцию) возможности совершения новых правонарушений.

Целесообразно неправомерные деяния в сфере исполнительного производства классифицировать по шести группам.

Первая группа — это правонарушения, связанные с неисполнением исполнительного документа, обязывающего должника совершить определенные действия или воздержаться от их совершения (ст. 85 Закона об исполнительном производстве).

Вторая группа — это правонарушения, связанные с невыполнением законных требований судебного пристава-исполнителя (ст. 87 Закона об исполнительном производстве).

Третья группа — это правонарушения, связанные с неправомерной деятельностью судебного пристава-исполнителя.

Четвертая группа — это правонарушения, связанные с вредом, причиненным судебным приставом-исполнителем.

Пятая группа — это правонарушения, связанные с принудительным исполнением исполнительных документов в отношении банков, иных кредитных организаций, не являющихся должниками по конкретному взысканию.

Шестая группа — это правонарушения, связанные с посягательством на жизнь, а также с применением насилия, оскорбления и других действий в отношении судебного пристава-исполнителя (ст. 312, 315, 317—320 УК РФ).

В связи с принятием Кодекса об административных правонарушениях возникло немало проблем, одной из которых является вопрос: какие нормы права применять при наложении штрафов за неисполнение исполнительного документа, обязывающего должника совершить определенные действия или воздержаться от их совершения (ст. 85 Закона об исполнительном производстве).

По своей природе исполнительские штрафы, установленные Федеральным законом «Об исполнительном производ-

стве» (ст. 85 и 86), как и штрафы судебные, представляют собой самостоятельный вид юридической ответственности.

Дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве наступает вследствие совершения дисциплинарных проступков судебным приставом-исполнителем.

Согласно Закону «О судебных приставах» судебный пристав-исполнитель является государственным служащим.

Судебный пристав-исполнитель, привлеченный к дисциплинарной ответственности и считающий ее применение незаконной, вправе обжаловать обращение в суд в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Меры гражданско-правовой ответственности предусматриваются как законодательством об исполнительном производстве, так и иным законодательством. Согласно ст. 74 Закона «Об исполнительном производстве», в случае неисполнения должником исполнительного документа о восстановлении на работе незаконно уволенного или переведенного работника судебный пристав-исполнитель обращается в суд с заявлением, утвержденным старшим судебным приставом, о вынесении в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации, определения о выплате работнику среднего заработка за время вынужденного прогула или разницы в заработке за все время со дня вынесения решения о восстановлении работника по день исполнения исполнительного документа.

Гражданское законодательство указывает на такую меру ответственности, как возмещение убытков (ст. 15 ГК РФ). Возмещение убытков возможно, в частности, в результате причинения вреда судебным приставом-исполнителем гражданам и организациям во время совершения действий по исполнению исполнительного документа.

Уголовная ответственность в исполнительном производстве возможна в силу ст. 157 УК РФ за злостное уклонение родителя от уплаты по решению суда средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста, а также за злостное уклонение совершеннолетних трудоспособных детей от уплаты по решению суда средств на содержание нетрудоспособных родителей. Уголовная ответственность предусмотрена за злостное уклонение руководителя организации или гражданина от погашения кредиторской задолженности в крупном размере (для граждан — в сумме, превышающей пятьсот минимальных размеров оплаты труда, а для организаций — в сумме, превышающей две тысячи пятьсот ми-



нимальных размеров оплаты труда) или от оплаты ценных бумаг после вступления в законную силу соответствующего судебного акта (ст. 177 УК РФ). Кроме того, возможно применение ст. 315 УК РФ, согласно которой воспрепятствование служащими коммерческой или иной организации исполнению вступившего в законную силу решения суда является преступлением.

По существу неисследованной проблемой остается практика применения ст. 312, 317, 318, 319 УК РФ, хотя они непосредственно затрагивают судебных приставов как представителей власти и должностных лиц.

Анализ проблем исполнительного производства был бы неполным, если в их число не включить меры защиты. Юридическая ответственность и меры защиты являются правовыми последствиями, порождаемыми неправомерными действиями. Между юридической ответственностью и мерами защиты существуют качественные различия, которые состоят в основаниях их возникновения. Если основанием юридической ответственности является правонарушение, то для применения мер защиты достаточно противоправного дей-

ствия, т. е. вина не входит в фактическое основание мер защиты, здесь важен сам факт нарушения права. Поэтому и различны функции и содержание этих мер принуждения.

Если главной функцией юридической ответственности является штрафная, карательная, то функция меры защиты — восстановление нарушенного права, защита права.

Представляется, что можно выделить следующие средства защиты прав и интересов участников исполнительного производства:

- а) обжалование действий судебного пристава-исполнителя;
- б) защита прав взыскателя при несвоевременном производстве организацией взыскания по исполнительному документу;
- в) защита других лиц при совершении исполнительных действий;
- г) защита прав организаций при неисполнении исполнительного документа о восстановлении на работе.

Таков анализ проблем исполнительного производства, которые предстоит решать как науке, так и практике.



НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В СУДЕБНОМ РАЗБИРАТЕЛЬСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Процессуальное положение прокурора в судебном разбирательстве по уголовным делам существенно отличается от его положения в стадии предварительного расследования. Здесь он утрачивает властно-распорядительные полномочия и участвует в ином процессуальном качестве, а именно как государственный обвинитель — сторона в процессе.

Осуществляя уголовное преследование в судебном процессе, прокурор поддерживает перед судом государственное обвинение, пользуясь равными правами с другими участниками судебного разбирательства (ст. 31 Закона о прокуратуре, ст. 244 УПК РФ). Как государственный обвинитель он принимает активное участие в исследовании доказательств, высказывает суду свои соображения о применении уголовного закона и меры наказания в отношении подсудимого и обосновывает отказ от обвинения. Отношения с судом прокурор должен строить на основе строжайшего соблюдения принципов состязательности и равенства прав сторон, независимости судей и подчинения их закону. И, самое главное, уголовно-процессуальный закон возлагает всю ответственность за доказывание вины подсудимого исключительно на сторону обвинения.

Как и в любом другом направлении деятельности, участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами имеет ряд проблем. Одной из них является то, что ст. 5 УПК РФ, закрепляя понятие государственного обвинителя как должностного лица органа прокуратуры, указывает, что в качестве государственного обвинителя может выступать и должностное лицо органа дознания по поручению прокурора, поддерживающего от имени государства обвинение в суде по уголовному делу. Однако Генеральный прокурор РФ в п. 1.4 приказа № 28 от 3 июня 2002 г. «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» предписал подчиненным прокурорам до особого распоряжения исключить поручение поддержания государственного обвинения в суде должностным лицам органа дознания и следователям. Представляется, что в настоящее время это совершен-

но логичное решение, поскольку при определении статуса, прав и обязанностей прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела следует исходить из того, что поддержание обвинения не является для него самоцелью. Осуществление уголовного преследования логически вытекает из возложенных на прокурора обязанностей по надзору за исполнением законов, принятию мер к устранению их нарушений и привлечению виновных к ответственности. Поддержание государственного обвинения есть продолжение, одна из форм реализации правозащитной функции прокуратуры.

Кроме того, принимая участие в рассмотрении уголовных дел, прокурор выполняет две стоящих перед ним задачи. Во-первых, принимает непосредственное участие в рассмотрении судом конкретного дела. Во-вторых, его задача состоит в обязанности обжаловать неправосудное решение. Это именно обязанность, а не только право. Вряд ли прокурор сможет надлежащим образом реализовать эту обязанность, если государственное обвинение по делу будет поддерживать дознаватель или следователь.

И, наконец, могут ли следователь либо дознаватель быть объективными при поддержании обвинения в суде по уголовному делу, предварительное расследование или дознание по которому они проводили лично? Трудно представить, чтобы они отказались от обвинения и тем самым публично признались в несостоятельности предварительного расследования, произведенного ими самими. Следует помнить, что функции государственного обвинителя могут выполнять далеко не все сотрудники органов уголовного преследования, что это особый вид деятельности в области юриспруденции, который сродни искусству, овладеть всеми тонкостями которого дано не каждому юристу.

Другим проблемным вопросом, возникшим в ходе практического применения уголовно-процессуального кодекса РФ, является вопрос об уголовно-процессуальных полномочиях помощников прокуроров всех уровней, а также прокуроров управлений и отделов.

Согласно п. 6 ст. 5 УПК РФ государственным обвинителем является должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу. Конкретизируя понятие «прокурор», п. 31 указанной ста-

Олег Иванович КУЛЕНКО,
зав. кафедрой уголовного процесса
и криминалистики ЧелГУ, к. ю. н., доцент
(г. Челябинск)





ты относит к этой категории должностных лиц прокуратуры и помощников прокуроров, действующих в пределах своей компетенции, что полностью согласуется с нормами, содержащимися в ст. 35 и 54 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В то же время в ч. 4 ст. 37 УПК, определяющей полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве, в том числе полномочия по поддержанию государственного обвинения в суде, содержится специальная норма, где конкретно оговорено, какое именно должностное лицо органа прокуратуры вправе поддерживать государственное обвинение. Там сказано, что «полномочия прокурора, предусмотренные настоящей статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами». Помощник прокурора здесь не упомянут.

Исходя именно из этих положений уголовно-процессуального закона, председатель Калининградского гарнизонного военного суда своим постановлением отказал в допуске в судебное заседание в качестве государственного обвинителя по уголовному делу помощнику военного прокурора Калининградского гарнизона как не наделенному соответствующими полномочиями. С подобным решением согласился и президиум военного суда флота, оставивший постановление гарнизонного суда в силе. Точку в споре поставила военная коллегия Верховного Суда РФ, отметившая в своем определении, что уголовно-процессуальный закон не содержит запрета на поддержание государственного обвинения помощником прокурора. Кроме того, правильный ответ на этот вопрос вытекает из анализа ст. 37 в совокупности со ст. 5 УПК РФ, 35 и 54 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Далее. Новое российское уголовно-процессуальное законодательство, регламентируя процедуры и механизмы по пересмотру вступивших в законную силу приговоров в сторону улучшения положения осужденного без ограничения сроков, включает возможность пересмотра в порядке надзора оправдательных и несправедливо мягких приговоров. Это не только нарушает равноправие сторон обвинения и защиты, но и порождает вопрос: «Возможно ли обеспечить единую законность в уголовном судопроизводстве путем обжалования судебного постановления сторонами процесса только в кассационном порядке?»²

Ведь стороны в судебном процессе могут согласиться с незаконным судебным актом, предварительно договорившись не обжаловать его, а орган судебного надзора в силу особенности своей конституционной компетенции не может инициировать процедуру пересмотра приговора по мотиву недопустимости ухудшения положения незаконно оправданного или мягко осужденного лица. К сожале-

нию, до настоящего времени эта проблема не получила своего законодательного разрешения.

В связи с этим в упомянутом приказе Генерального прокурора № 28 прямо отмечается: «Поскольку пересмотр в порядке надзора необоснованных оправдательного, а также обвинительного приговоров, постановления и определения суда по мотивам, влекущим поворот к худшему, не допускается, такое необоснованное судебное решение должно быть обжаловано в апелляционном и кассационном порядке. Пропуск по неуважительной причине установленного законом срока для принесения представления расценивать как дисциплинарный проступок»³.

Далее. Эффективность деятельности прокуроров по поддержанию государственного обвинения приобрела особую актуальность в связи с проводимой в стране реформой судебной системы и принятым Уголовно-процессуальным кодексом. Современная концепция российского уголовного судопроизводства основывается на принципе состязательности сторон, ориентирована на усиление защиты конституционных прав и законных интересов участников процесса, ужесточение правовых основ допустимости доказательств, рассмотрение судом подавляющего числа уголовных дел с участием государственного обвинителя, невозможность возвращения уголовного дела на дополнительное расследование и т. д.

Эта реформа непосредственно затрагивает деятельность прокуратуры, в том числе по поддержанию в суде государственного обвинения. «А как показывает анализ, этот участок работы в последние годы страдает серьезными недостатками как организационного, так и правового характера»⁴.

Авторы многих публицистических статей правильно отмечают, что «происходящие в стране преобразования, направленные на становление правосудия, основанного на общепризнанных демократических принципах, требуют принципиально нового подхода к определению места и роли прокуратуры в судебном процессе»⁵, что нужны принципиально иные решения, новые более действенные меры по усовершенствованию участия прокуроров в судебном разбирательстве, и в частности, по усовершенствованию участия прокуроров в судебном следствии⁶.

Прежде чем исследовать этот вопрос, необходимо уяснить, чем именно вызывается новый подход к поддержанию государственного обвинения, какими причинами он обусловлен.

Во-первых, конституционное положение об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и следующее из этого освобождение суда от обвинительных функций возлагает всю ответственность за доказывание обвинения на участвующего в судебном разбирательстве

прокурора. Прокурор уже не может, как в недавнем прошлом, надеяться, что если он не справится в полной мере со своими задачами государственного обвинителя, его поддержит суд. Об этом много говорилось и писалось в последние годы, но нужны практические выводы. Чтобы суд действительно считался с прокурором, прислушивался к его мнению, прокурор должен уметь четко обосновать предъявленное подсудимому обвинение, представить и проанализировать подтверждающие его доказательства, убедить судей в своей правоте.

«В нынешних условиях поддержание государственного обвинения, да и вообще разрешение в суде многих уголовных дел, становится делом значительно более трудным. Растущая профессионализация преступности, увеличение числа преступлений, совершаемых организованными группами, тщательно подготовленных, замаскированных; активное противодействие правосудию со стороны преступников и других лиц, заинтересованных в исходе дела, — все это усложняет не только раскрытие и расследование подобных преступлений, но и судебное рассмотрение дел о них»⁷.

Преодолеть возникающие трудности, доказать обоснованность обвинения (если, конечно, оно действительно нашло подтверждение в суде) может только прокурор, всесторонне подготовленный к деятельности государственного обвинителя, профессионал в полном смысле этого слова.

Если прокурор не сумеет обоснованно и убедительно доказать предъявленное обвинение, если не будут за счет этого сделаны предпосылки для постановления законного и обоснованного приговора, а значит, суд не сможет вынести такой приговор, вся предшествующая, нередко длительная, сложная и трудоемкая работа по раскрытию преступления, собиранию доказательств может оказаться напрасной, не даст ожидаемых результатов в борьбе с преступностью.

Нельзя забывать и о другом, весьма важном аспекте значения государственного обвинения. Из всех направлений деятельности прокуратуры оно носит наиболее открытый, публичный характер. По выступлению прокурора в суде люди в значительной мере судят об уровне работы прокуратуры вообще. Причем, профессор Х Аликперов считает, что именно «...провал обвинения в суде наносит существенный вред престижу прокуратуры»⁸. А Ю. Корневский пишет, что «...не только по тому, сумел ли прокурор отстоять обвинение, но и насколько он, прокурор, строго следует закону, соответствует ли его выступление, вся его деятельность в процессе требованиям объективности, правовой и общей культуры, нравственным нормам. Именно от этого, а вовсе не от общих деклараций, зависит престиж прокуратуры, который сегодня, к сожалению, недостаточно высок»⁹.

Говоря о независимости и самостоятельности государственного обвинителя, нельзя забывать и том, что главным условием подлинности правосудия, как показывает исторический опыт, является независимость и судебной власти от кого бы то ни было. «Хотя это закреплено действующей Конституцией РФ, однако, чтобы независимость суда была реальной, уголовно-процессуальные правовые нормы должны содержать правила, обеспечивающие эту независимость на деле» — считает прокурор Кировского района г. Махачкалы К. Амирбеков. Одно из наиболее значимых условий, гарантирующих независимость и объективность суда, — соблюдение принципа состязательности сторон при разбирательстве уголовных дел. Именно публичное состязание сторон обвинения и защиты в судебном процессе без вмешательства суда позволяет обеспечить объективное выявление истины и, следовательно, правильное применение закона к конкретному деянию и к конкретному лицу¹⁰.

К сожалению, как показывает анализ, деятельность прокуроров по поддержанию обвинения, особенно в районных и городских судах, не всегда служит гарантией законности, надежной охраной интересов государства и прав граждан. Участие прокурора в судебном разбирательстве уголовных дел, проверка рассмотренных судами дел во многих случаях носит формальный характер, а потому не способствует судам в постановлении справедливых приговоров. Прокуроры не всегда способствуют устранению следственных и судебных ошибок.

Не изжиты и такие факты, когда прокуроры, проявляя предвзятость и обвинительный уклон, во чтобы то ни стало отстаивают выводы обвинительного заключения и добиваются осуждения невиновных. Поэтому в приказе Генерального прокурора № 28 прямо указывается: требование государственных обвинителей о вынесении обвинительного приговора по неисследованным материалам дела при отсутствии достоверных доказательств виновности подсудимого либо необоснованный отказ государственного обвинителя от обвинения рассматриваются как грубые нарушения законности и служебного долга прокурора.

Одно из основных условий успешного участия прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела — это непредвзятое отношение к доказанности вины подсудимого, что требует критического подхода к выводам следствия, изложенным в обвинительном заключении.

Не секрет, что иногда прокуроры, поддерживая государственное обвинение в суде, вели себя пассивно, не проявляли должной инициативы и принципиальности в изобличении всех лиц, участвующих или причастных к преступлениям; поддерживая обвинение, не всегда должным обра-



зом реагировали на нарушения норм материального и процессуального закона.

До недавнего времени случалось также, что прокурор после направления уголовного дела в суд запрашивал его обратно для устранения ошибок и восполнения пробелов (например, для составления нового обвинительного заключения).

Подобные попытки прокурора скрыть брак в своей работе теперь невозможны. Новый УПК устанавливает, что обвиняемому, защитнику и потерпевшему одновременно с направлением дела в суд вручается копия обвинительного заключения, утвержденного прокурором. Кроме того, о направлении дела в суд прокурор уведомляет потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и (или) их представителей. При этом им разъясняется право ходатайствовать о проведении предварительного слушания (ст. 222 УПК РФ). В такой ситуации полностью исключается возможность возвращения прокурору уголовного дела по его запросу, а не по судебному решению, принятому по результатам предварительного слушания.

Приказ Генерального прокурора РФ № 28 от 3 июня 2002 г. «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» обязывает прокуроров в обязательном порядке принимать участие в предварительном слушании уголовного дела. Значение этой стадии состоит в том, что здесь осуществляется проверка материалов уголовного дела и подготовка к его рассмотрению в судебном заседании. Это обеспечивает необходимые условия для правильного разрешения дела и исключает возможность судебного разбирательства без достаточных к тому оснований. А поскольку решения, принимаемые судом, или вопросы, рассматриваемые в ходе предварительного слушания, касаются непосредственно деятельности прокурора применительно к рассматриваемому делу, то он обязательно должен участвовать в подобном судебном заседании и занимать активную позицию.

Обязательность участия прокурора на предварительном слушании объясняется в первую очередь тем (и это, пожалуй, самая основная причина), что он должен опровергать доводы защиты, представленные ею в обоснование ходатайства об исключении доказательств. Прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов при расследовании уголовного дела, он утверждает обвинительное заключение, направляет дело в суд для рассмотрения по существу, поэтому он и несет ответственность за полноту и объективность собранных по делу доказательств, за обоснованность привлечения лица к уголовной ответственности. Поэтому и на предварительном слушании прокурор должен убедить суд в правомерности действий органов предварительного следствия либо дознания при производстве следственных действий по делу.

На предварительном слушании суд может вынести решение о приостановлении уголовного дела ввиду тяжелого заболевания обвиняемого, поэтому прокурор в необходимых случаях должен проверить достоверность представленных суду медицинских документов. Дело может быть необоснованно прекращено судом. В случае допущенных при этом нарушений закона прокурор должен незамедлительно отреагировать путем принесения соответствующего представления и т. д.

Таким образом, только непосредственное участие прокурора на предварительном слушании позволяет ему высказать возражения против ходатайства обвиняемого или его защитника об исключении доказательств, выразить негативное отношение к их другим необоснованным ходатайствам, изложить суду свои аргументы — и таким образом противостоять неприемлемым притязаниям другой стороны.

До сих пор оппоненты прокуратуры считают возможным отделить органы обвинения от органов надзора путем создания дополнительных органов в виде коллегий обвинителей наподобие коллегий адвокатов, и таким образом в организационном плане уравнивать органы обвинения с органами защиты, а органы надзора, наделенные правом принесения надзорного представления, лишить функции государственного обвинения.

Правильный ответ на этот вопрос связан, безусловно, с уяснением сущности юридического обвинения вообще и государственного обвинения в уголовном судопроизводстве в частности. При этом следует исходить из того, что сущность юридического обвинения состоит в преследовании правонарушителя с целью применения санкции в рамках правовых процедур, а государственное обвинение в суде — это такое же преследование с целью применения уголовно-правовой санкции. А поскольку уголовное преследование в Российской Федерации носит в основном публичный характер, то и обвинение за преступление должно исходить от государства. Например, за убийство или за кражу правонарушитель преследуется государством в любом случае, а независимый от стороны обвинения суд не может дело о таком преступлении принять к рассмотрению при отсутствии обвинения, исходящего от имени государства.

Отсюда становится очевидным, что преследование и обвинение лиц, в чьих деяниях содержатся составы преступлений, отдавать в компетенцию независимых друг от друга или негосударственных коллегий обвинителей нельзя.

Принцип законности предполагает наличие специального, независимого от других, централизованного органа, ответственного за ее соблюдение и обладающего правом обжалования любого противоречащего закону правоприменительного акта, в том числе судебного, а также



на юридическое преследование нарушителей законов, ибо обвинительная и надзорная функции государства всегда взаимосвязаны.

К сожалению, только с большой долей вероятности можно предположить, что в качестве такого органа Конституция РФ 1993 г. рассматривает прокуратуру России, поскольку Закон о прокуратуре 1995 г., принятый в развитие ее, ст. 129 эту функцию возложил именно на прокуратуру.

Конституционная неопределенность статуса прокуратуры порождает нескончаемые споры о ее функциях, в том числе в вопросах конституционности инициирования прокуратурой процедуры пересмотра в порядке надзора вступивших в законную силу незаконных оправдательных и несправедливо мягких приговоров, а также надзорной функции прокуратуры вообще.

Внесение в этом плане изменений в Конституцию РФ — вопрос времени. Там было бы целесообразно зафиксировать, что Прокуратура РФ осуществляет функцию охраны законности и призвана обеспечить ее единство на всей территории РФ независимо от местных или ведомственных особенностей путем выявления и преследования от имени государства нарушителей законов, действующих на территории РФ, а также путем оценки соответствия законам и опротестования незаконных нормативных и других правоприменительных актов¹¹.

Хотя действующая Конституция РФ наделила систему прокуратуры качеством централизма, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, тем не менее, обнаруживается несоответствие этому принципу. В частности, вышестоящий прокурор лишен возможности пересмотреть решение нижестоящего в судебной стадии уголовного процесса. Между тем централизм в системе предполагает безусловную возможность центра реализовать свою волю через все звенья (структурные элементы) системы вопреки мнению последних.

Применительно к прокуратуре это означает возможность Генерального прокурора РФ и иного вышестоящего прокурора на пересмотр решений нижестоящего, в том числе в суде, что отнюдь не является отступлением от принципа равноправия сторон в процессе.

Безусловно, отсутствие у прокуратуры правовых механизмов на инициирование процедуры пересмотра вступивших в законную силу незаконных оправдательных и несправедливо мягких приговоров судов, а также на принесение кассационного, апелляционного и частного представления вышестоящим прокурором вопреки мнению нижестоящего, выполнявшего роль государственного обвинителя, является нонсенсом в новом уголовно-процессуальном законодательстве России и требует своего разрешения.

¹ Определение военной коллегии Верховного Суда РФ от 3 апреля 2003 г. № 5н-043/03.

² Амирбеков К. Правовой статус прокурора в судебных стадиях уголовного процесса // Законность.— 2002.— № 8.— С. 7—8.

³ Приказ Генерального прокурора РФ № 28 от 3 июня 2002 г. «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного производства».

⁴ Аликлеров Х. Государственное обвинение: нужна реформа // Законность.— 2000.— № 12.— С. 2.

⁵ Бабичев А. Проблемы государственного обвинения // Законность.— 2001.— № 11.— С. 24.

⁶ Корневский Ю. Государственное обвинение: какая реформа нужна? // Законность.— 2001.— № 4.— С. 31—35.

⁷ Там же.

⁸ Аликлеров Х. Государственное обвинение: нужна реформа // Законность.— 2000.— № 12.— С. 2.

⁹ См.: Корневский Ю. Указ. соч.

¹⁰ Амирбеков К. Отказ прокурора от обвинения // Законность.— 2001.— № 8.— С. 31—32.

¹¹ Амирбеков К. Указ. соч.



ТуюкбайЖ.А.

О ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ СУБЪЕКТОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ГРАЖДАН В СФЕРЕ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ

Вынесенный в заглавие настоящей статьи аспект рассматриваемой проблемной ситуации может быть рассмотрен в двух плоскостях. Первая — это характеристика механизма взаимодействия между собой различных субъектов, составляющих уголовную юстицию как целостную систему. Вторая — специфика и качество этих взаимоотношений с гражданами, тем или иным образом соприкасающимися с деятельностью субъектов уголовной юстиции на различных стадиях осуществления правосудия.

По своей сути характер этих взаимоотношений многообразен и сложен. Он включает в себя как непосредственные, прямые контакты граждан и субъектов уголовной юстиции, так и опосредованные отношения, реализуемые через юридический институт представительства¹. Но главным итогом, который формируется под влиянием этих взаимоотношений, можно считать уровень доверия населения к системе уголовной юстиции в целом, то есть к степени реализации на практике декларируемых в Конституции прав и свобод в системе координат: личность — общество — государство.

Следует четко осознавать и тот принципиальный момент, что сама направленность правоохранительной деятельности у различных субъектов уголовной юстиции весьма различается между собой. Формальным «водоразделом» здесь может служить функция уголовного преследования, характерная для деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры, но не свойственная суду.

В этой связи автору очень близка позиция И. Л. Петрухина, который утверждает: «Задача у суда иная — он устанавливает, доказал ли прокурор, что имело место деяние, что его совершил подсудимый, что подсудимый виновен».

Активная роль суда — достояние инквизиционного процесса. В состязательном же судопроизводстве исследование доказательств производят стороны, а судья лишь следит, чтобы при этом не нарушался процессуальный регламент. Суд может вмешаться в исследование доказательств и по своей инициативе истребовать новые доказательства лишь в крайне редких случаях, когда стороны по каким-либо причинам затрудняются это сделать». И далее продолжает: «Насущная задача судебной реформы — резко ограничить начало публичности в деятельности суда, не со-

вместимое с состязательной формой построения процесса и приводящее к тому, что суд принимает на себя функцию обвинения. Из нашего уголовного процесса (всего, а не только суда присяжных) должно быть изгнано такое правило, как допрос судьями (и заседателями) обвиняемых, потерпевших, свидетелей в любой момент судебного следствия, в том числе и до того, как они будут допрошены вызвавшей их стороной»².

Как видим, «камни преткновения» в вопросах взаимоотношений субъектов уголовной юстиции между собой традиционно лежат в плоскости дискуссии об осуществлении правозащитной функции и функции уголовного преследования.

Сторонники усиления роли судебного контроля обычно придерживаются следующих аргументов: «Мы пытаемся поручить правозащитные функции государственным структурам, сама природа которых не отвечает этому по определению. Откройте законы об МВД, о КНБ, о прокуратуре — везде в первых статьях записано, что их основная функция — защита прав и свобод человека. Но сколько ни призывай льва питаться нектаром, даже и в законодательном порядке, он все равно будет есть мясо. Соединение в работе прокуратуры двух взаимоисключающих функций — защиты интересов государства и защиты прав и свобод человека — это попытка соединить в одно целое лед и пламя»³.

О роли прокурора в уголовном судопроизводстве также высказываются различные мнения. Одна точка зрения сводится к тому, что прокурор — это сторона в деле, на которую возложен контроль за соблюдением норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства при осуществлении уголовного преследования. И приверженцы такого мнения считают, что прокурор, как должностное лицо в государстве, не может обладать неопределенным кругом прав и полномочий в ходе уголовного судопроизводства.

Согласно другой точке зрения, прокурор — это не только государственный обвинитель, он еще выполняет и другую, куда более важную функцию представительства интересов государства и защиты неопределенного круга интересов физических и

ЖармаханАйтбайулыТУЯКБАЙ,
Председатель Мажилиса Парламента
Республики Казахстан, к. ю. н.
(г. Астана)

174

Уголовное гражданское судопроизводство



юридических лиц. В связи с этим сторонники данной позиции считают, что необходимо максимально увеличить влияние прокурора на укрепление законности при осуществлении судопроизводства.

Авторская позиция в данном вопросе исходит из презумпции того, что на современном этапе развития общества и государства правоохранительный аспект обеспечения соблюдения прав и свобод личности должен быть направлен на усиление борьбы с преступностью, пресечение коррупционных и способствующих им правонарушений, противодействие криминализации общества, активизацию деятельности, направленной на защиту и восстановление прав и законных интересов граждан. Причем одним из важных направлений этой деятельности является защита конституционных прав граждан, вовлеченных в орбиту уголовного преследования.

В этом смысле тот же прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной работы, дознания и следствия является одной из важнейших гарантий прав человека на начальной стадии уголовного процесса. Однако деятельность прокурора в этом вопросе сводится не только к выявлению фактов незаконных действий оперативных или следственных работников, а прежде всего обеспечивает верховенство закона и торжество справедливости, направленные на защиту прав личности. Акцентирование внимания на соблюдении прав и свобод человека, обеспечении законности в деятельности государственных органов и должностных лиц является важным элементом функционирования правоохранительной системы казахстанского общества.

Однако помимо контроля прокуратуры за указанной сферой деятельности за ней остались вопросы возбуждения уголовного преследования, направления по подследственности уголовных дел, проверка законности отказа в возбуждении, прекращения и приостановления уголовного дела, дача санкций на проведение оперативно-следственных действий, а также предание обвиняемых суду. Приведенный перечень полномочий прокуратуры в первую очередь предполагает приоритет процедур уголовного преследования. Однако нельзя отрицать, что защита прав и законных интересов граждан является одной из обязанностей органов прокуратуры. Такой вывод вытекает из ряда норм уголовно-процессуального закона.

Ныне действующий Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан в своей основе содержит демократические правовые принципы и нацелен на признание конституционных норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина. В числе этих положений прежде всего следует выделить п. 2 ст. 16 Конституции, в которой сказано, что «арест и содержание под стражей допускается только в

предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда или прокурора, с предоставлением арестованному права судебного обжалования. Без санкции прокурора лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов». Данная норма реализуется через положения УПК РК, предусматривающие механизмы осуществления прокурорского надзора в отношении лиц, подвергшихся уголовному преследованию.

В частности, в соответствии со ст. 150 УПК РК такая мера процессуального принуждения, как арест, может применяться исключительно с санкции прокурора либо по решению суда, и лишь в отношении обвиняемого (подозреваемого) в совершении преступлений, за которые предусмотрено наказание свыше двух лет. Вместе с тем ст. 110 УПК предусмотрено судебное обжалование санкции прокурора на меру пресечения в виде ареста, что соответствует демократической сущности принципов конституции, предоставляющих каждому право на судебную защиту. Статья 109 УПК регламентирует порядок судебного обжалования отказа в приеме заявления о преступлении, приостановления или прекращения уголовного дела и других действий либо решений органа уголовного преследования, препятствующих движению дела и поступлению его в суд.

Вполне очевидно, что предоставляя право санкционирования ареста прокураторе, законодатель исходил из того, что указанный орган прежде всего будет руководствоваться требованиями ст. 1 Конституции РК, провозгласившей высшими ценностями человека его жизнь, права и свободы. То есть наряду с судом и другими структурами, осуществляющими защиту прав и законных интересов граждан, прокуратура призвана быть тем органом, который должен не только защищать права человека и осуществлять надзор за тем, чтобы эти права не нарушались в ходе дознания и следствия, но и учитывать конкретные причины, указывающие на необходимость применения столь суровой меры пресечения, как арест.

Так, в соответствии с уже упоминавшейся ст. 150 УПК РК, прокурор санкционирует арест только в том случае, если отсутствует возможность применения другой, более мягкой меры пресечения. При этом учитываются не только тяжесть совершенного преступления, но и личность обвиняемого, а также обстоятельства, способствующие тому, что лицо оказалось вовлеченным в орбиту уголовного преследования. Другие нормы уголовно-процессуального закона, касающиеся порядка и сроков содержания под стражей, а также надзора за дознанием и следствием, являются дополнительными гарантиями соблюдения прав и свобод граждан.

Однако вопросы правозащитной деятельности прокуратуры регулируются не только Уголовно-процессуальным кодексом

175

Уголовное гражданское судопроизводство



сом, но и действующим Указом Президента РК, имеющим силу Конституционного закона, от 21 декабря 1995 г. «О прокуратуре Республики Казахстан».

Данным актом перед прокуратурой, наряду с обеспечением верховенства закона, единства и укрепления законности в стране и другими полномочиями, поставлена задача значительного повышения ее защитной функции. Эта функция сформулирована в ряде статей Указа «О прокуратуре» и предусматривает повсеместное укрепление роли прокуратуры в защите прав человека. В частности, ст. 4 указа предусмотрено, что прокуратура «в целях обеспечения верховенства Конституции и законов, защиты прав и свобод человека и гражданина... выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции... осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия». Кроме того, ст. 7 данного указа на прокуратуру возложена обязанность рассмотрения обращений граждан о нарушениях законодательства и принятия мер по устранению нарушений, а также восстановлению прав и законных интересов человека и гражданина. Пунктом 3 этой же статьи установлено, что «органы прокуратуры принимают меры для привлечения к ответственности должностных лиц, не выполняющих возложенных на них обязанностей по защите прав и свобод человека и гражданина».

Повышение эффективности работы прокуратуры по решению стоящих перед ней задач невозможно без установления четких приоритетных направлений в ее деятельности. Сегодня главными направлениями этой деятельности является обеспечение конституционных прав граждан, выявление и пресечение нарушений законности, контроль за единообразным применением законов. Для решения этих задач и повышения правозащитной роли прокуратуры осуществлен комплекс организационно-правовых мер, получивших свое закрепление на законодательном уровне. В качестве такой меры по повышению контроля за соблюдением прав человека при уголовном преследовании прежде всего следует назвать отделение от прокуратуры следствия. Это позволило в полной мере задействовать полномочия прокуратуры по более объективному выявлению и пресечению фактов нарушения законодательства, гарантирующего соблюдение прав человека в уголовном процессе.

Не менее важным положением, позволяющим прокуратуре реагировать на ущемление прав обвиняемых и подозреваемых в совершении уголовного правонарушения, является закрепление в УПК РК норм, регламентирующих вопросы допустимости доказательств, полученных недопустимыми методами либо с нарушением установленных процедур. Закон прямо устанавливает, что добытые таким путем доказа-

тельства не имеют юридической силы. Следовательно, осуществляя надзор за дознанием и следствием и не допуская на этой стадии процесса порочной практики, прокуратура препятствует дальнейшему нарушению прав граждан при рассмотрении дела судом.

Предусмотренная в Уголовном кодексе РК норма об ответственности за заведомо незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей, а также принуждение к даче показаний и иные действия с применением насилия, как уже отмечалось, требуют от прокуратуры принятия соответствующих мер к лицам, допустившим перечисленные действия, и, следовательно, также корреспондируются с правозащитными функциями прокуратуры⁴.

Надзорные функции прокурора в уголовном процессе на досудебной стадии весьма широки, и они необходимы. В этой стадии прокурорский надзор за законностью предварительного расследования является средством, обеспечивающим допустимость и достоверность доказательств обвинения.

Таким образом, из всего сказанного можно отметить своеобразие правоохранительной деятельности прокуратуры, которая как бы проникает в деятельность других субъектов уголовной юстиции и выступает по отношению к ним в качестве своего рода надстроечного механизма. Наряду с этим, имея надзорную природу, правоохранительная деятельность прокуратуры не подменяет функционального наполнения деятельности других субъектов уголовной юстиции.

Аналогичный (надстроечный и проникающий) характер несет в себе также правоохранительная функция судебного контроля, проявляющаяся в отношении других субъектов уголовной юстиции в пределах процессуальных рамок их взаимоотношений.

Вместе с тем норму закона, предоставляющую право человеку обратиться с жалобой на действия дознавателя, следователя, прокурора в суд, не следует принимать как умаление полномочий (а вместе с этим и значимости в обществе!) прокурора и возвеличивание, укрепление судебной власти.

В этом смысле автор разделяет позицию, ориентированную на то, что гражданину следует предоставить более широкие возможности делать выбор, куда ему обратиться с жалобой на действия и решения, принимаемые в ходе предварительного расследования дела: и в суд, и к прокурору⁵. Причем этот выбор не должен носить альтернативный (взаимоисключающий) характер.

Тенденция, фиксирующая позитивные процессы в сфере осуществления правосудия, в целом наглядно иллюстрируется данными судебной и прокурорской статистики. Например, в течение последних трех-четырех лет можно говорить о сохранении стабильной тенденции к следованию



принципу гуманизации ответственности при вынесении решений органами судебной системы по уголовным делам и повышении качества отправления правосудия.

Так, если в 2000 г. отменялось 6,9% решений судов, то по данным за 1 полугодие 2004 г. — всего полтора процента. В 2000 г. свыше процессуального срока рассмотрено 1,8% от всех дел, а в 1 полугодии 2004 г. эта доля составила девять сотых процента (0,09%) по гражданским делам и четыре сотых процента (0,04%) по уголовным делам.

Граждане стали чаще обращаться за судебной защитой, укрепилось их доверие к судам. К примеру, в 2003 г. впервые количество поступивших в суды республики дел и материалов превысило один миллион. Тенденция роста обращений граждан сохраняется. По данным за 6 месяцев 2004 г., в местные суды поступило на два с половиной процента больше дел, чем за аналогичный период прошлого года (474805 против 463203).

Вместе с тем, на сегодняшний день вышестоящими судебными инстанциями далеко не всегда подтверждается законность и обоснованность судебных актов. Так, например, по итогам 2003 г. количество дел, рассмотренных с вынесением приговора, составило 46281, при этом количество отмененных приговоров апелляционной инстанцией — 459, количество измененных апелляционной инстанцией приговоров — 2976. Соответственно, количество отмененных приговоров надзорной инстанцией составило 275, а количество измененных ею приговоров — 1572.

Анализ сведений, представляемых Генеральной прокуратурой, свидетельствует о том, что ее правоохранительная (правозащитная) деятельность не носит формального и декларативного характера. В частности, по итогам 2003 г. прокуратурой выявлено и поставлено на учет 2007 ранее не зарегистрированных преступлений. За этот же год по фактам нарушений законности прокурорами внесено 7650 представлений и вынесены постановления, по которым привлечено к дисциплинарной ответственности 6657 сотрудников различных субъектов уголовной юстиции.

По данным Генеральной прокуратуры, выявленные нарушения конституционных прав и свобод граждан свидетельствуют о том, что ответственные должностные лица органов уголовного преследования, призванные осуществлять ведомственный контроль за деятельностью подчиненных сотрудников, действенных мер по предупреждению и пресечению нарушений законности не предпринимают. В целом распространена практика, когда руководители органов уголовного преследования на местах требуют от подчиненных только лишь улучшения показателей работы, не интересуясь, как они этого добиваются.

Оперативно-следственные службы продолжают использовать незаконное задер-

жание граждан в целях получения интересующей информации. Распространены факты незаконного доставления граждан в органы внутренних дел, содержание их в служебных кабинетах и других помещениях. Как правило, все эти действия носят скрытый (латентный) характер. Органами прокуратуры в 2003 г. такого рода нарушения были зафиксированы в 341 случае.

Отдельным блоком стоят вопросы правоохранительной деятельности и уголовного преследования в практике уголовно-исполнительной системы. Несмотря на тенденцию внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующее правовое положение осужденных, режим отбывания наказания, трудовые отношения в местах исполнения наказания, в результате мер прокурорского реагирования за 2003 г. по республике освобождено из карцеров, штрафных изоляторов и помещений камерного типа 100 незаконно содержавшихся там осужденных и 9 подследственных лиц.

Как нетрудно заметить, в настоящей публикации концептуально прослеживается позиция отнесения к субъектам правоохранительной деятельности органов уголовной юстиции, представляющих различные ветви государственной власти. Но рассмотрение проблем правоохранительной деятельности в сфере уголовной юстиции не будет полным без учета роли и места института адвокатуры.

Однако отрицать методологическую сложность в определении роли и места адвокатуры в системе взаимосвязей между субъектами уголовной юстиции было бы неверно. В значительной степени это обусловлено тем, что вопросы четкого определения статуса адвокатуры, несмотря на длительные споры в юридической науке, до сих пор не нашли своего однозначного ответа.

По мнению ряда юристов, адвокатура представляет собой правозаступничество, то есть юридическую помощь, оказываемую нуждающимся в ней профессиональными правоведами⁶. То есть тем самым подчеркивается мысль о правоохранительном характере деятельности адвокатуры, который также полностью отвечает и авторской позиции настоящего исследования. Но в то же время нельзя согласиться с утверждением о том, что «будучи в целом правозаступнической структурой, адвокатура является также элементом судебной системы, то есть выступает в качестве института публичного права»⁷.

Полагаю, что рассматривать адвокатуру в качестве элемента судебной системы было бы в корне неверно⁸, иначе, в соответствии с таким подходом к судебной системе, следовало отнести также и прокуратуру. Кстати, это еще один довод в пользу того, что именно в противовес подобной логике адвокатуру не следует отождествлять с системой уголовной юстиции.



Не углубляясь в дискуссию по поводу статуса адвокатуры, которая не входит в предметную область настоящей статьи, а также принимая во внимание наличие ряда современных и полномасштабных исследований в этой части⁹, правомерно отметить наличие необходимых элементов, составляющих правовую основу деятельности института адвокатуры Казахстана в сфере уголовной юстиции. Наряду с конституционными правами на защиту и юридическую помощь (ст. 13), прежде всего к ним следует отнести нормы Уголовно-процессуального законодательства (ст. 70—74 УПК РК) и Закон Республики Казахстан от 5 декабря 1997 г. «Об адвокатской деятельности»¹⁰. Кроме того, результатом рассмотрения в Верховном суде статуса адвокатуры также явилось соответствующее нормативное постановление¹¹.

В этих источниках утверждается необходимость осуществления судопроизводства на принципах приоритета охраны прав, свобод человека и гражданина, неприкосновенности, уважения чести и достоинства личности, презумпции невиновности, состязательности, равенства всех перед законом и судом, что неразрывно связано с обеспечением конституционного права каждого на получение квалифицированной юридической помощи адвоката (защитника).

Например, в соответствии с вышеуказанным нормативным постановлением Верховный суд впервые закрепил правило, по которому право на защиту должно реализовываться с участием профессиональных адвокатов или иных лиц, допущенных в качестве защитника, — супруги (супруга), близких родственников или законных представителей подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, представителей профсоюзов и других общественных объединений, — только при условии наличия у них специальных юридических знаний и способности оказать подзащитным реальную квалифицированную юридическую помощь.

Органы дознания, следствия и суды обязаны выяснить этот вопрос и, если защитник, избранный подозреваемым, обвиняемым, подсудимым, осужденным, не способен представлять интересы подзащитного, обсудить вопрос о привлечении к делу профессионального адвоката. В этом случае супруг (супруга), близкие родственники или законные представители подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, представители профсоюзов и других общественных объединений могут участвовать в деле наряду с адвокатом.

Отказ от услуг адвоката не может быть обусловлен отсутствием средств на оплату его труда. Такой отказ признается вынужденным и не должен приниматься органами, ведущими уголовный процесс. Как существенное нарушение права на защиту рассматривается принуждение подозреваемого, обвиняемого, подсудимого к

даче показаний, к признанию предъявленного ему обвинения, к выдаче вещественных доказательств и совершению иных действий, сопряженных с нарушением его права не свидетельствовать против самого себя. Добытые таким способом доказательства признаются не имеющими юридической силы, как полученные незаконным способом.

Однако несмотря на наличие определенной правовой базы, служащей гарантией правозащитной деятельности в сфере уголовной юстиции, следует отметить и наличие внутренних проблем самого института адвокатуры. К их числу относятся отсутствие информационно-справочной сети и методических служб в адвокатских сообществах. Это тем более актуально, когда нет научных, исследовательских центров, ученых, которые бы занимались фундаментальными проблемами адвокатуры. Крайне слаба материально-техническая база. К болевым точкам сегодняшнего дня относятся неуплата взносов, дисциплинарные наказания, вопросы адвокатской этики, обучение адвокатов. В связи с ликвидацией курсов повышения квалификации при Министерстве юстиции обучение практически передано в ведение негосударственной системы юридического образования. Областные коллегии, в свою очередь, не ведут этой работы, а отставание даже на один день от норм и требований действующего законодательства незамедлительно сказывается на качестве адвокатских услуг¹².

Кроме всего прочего, неформальные нормы поведения адвоката на практике не всегда отвечают принципам социальной справедливости и истинным целям правосудия. Более того, в общественном сознании прочно укоренился стереотип о профессиональной состоятельности адвоката в прямой ее зависимости от наличия коррумпированных связей в системе уголовной юстиции. Такое отношение, безусловно, накладывает отпечаток и на общее восприятие самой системы со стороны населения.

Правозащитную функцию в сфере уголовной юстиции призван выполнять и относительно новый для казахстанской правовой системы институт Уполномоченного по правам человека — омбудсмена, учрежденный Указом Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 г.¹³ С целью установления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный в пределах своей компетенции проверяет сведения о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина как на основании поступивших обращений, так и по своей инициативе, если из официальных источников или средств массовой информации ему стало известно об этих нарушениях. При осуществлении своей деятельности Уполномоченный рассматривает обращения граждан Республики Казахстан, а также иностранных граждан, лиц без гражд-

данства на действия и решения должностных лиц и организаций, нарушающих их права и свободы, гарантированные Конституцией, законодательными актами и международными договорами Республики Казахстан.

Важным ограничительным моментом в механизме его взаимоотношений с органами государственной власти (в т. ч. и субъектами уголовной юстиции) является то обстоятельство, что Уполномоченный не вправе рассматривать жалобы на действия и решения Президента, Парламента Республики Казахстан и его депутатов, Правительства Республики Казахстан, Конституционного Совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов Республики Казахстан.

Конституция Республики Казахстан является юридической основой правосудия и уголовного судопроизводства. И в этом смысле существенную роль в обеспечении прав лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, признаны играть постановления Конституционного Совета Республики Казахстан. Признавая в своих постановлениях не соответствующими Конституции те или другие нормы законодательства, Конституционный Совет тем самым ориентирует суды и другие правоохранительные органы на обеспечение прав граждан путем прямого применения конституционных норм, а субъекты законодательной инициативы и непосредственно представительную власть побуждает к принятию нового либо изменению действующего законодательства.

Как видим, сам перечень органов и институтов, осуществляющих в той или иной степени правоохранительную деятельность в сфере уголовной юстиции, достаточно широк, как многообразен и характер складывающихся при этом отношений. При этом надо иметь в виду, что правоохранительная деятельность направлена не только на охрану законных интересов лиц, подвергнутых уголовному преследованию (подозреваемых, обвиняемых), но и потерпевших.

Не случайно, что неотъемлемой частью стратегии социально-правового контроля (как и специальных научных исследований в этой области) является учет таких факторов, как страх населения перед преступностью, с одной стороны, а с другой стороны — степень доверия населения к системе органов уголовной юстиции. Криминологи пытаются установить его уровень, как правило, за счет использования социологических методов изучения общественного мнения (опросы, интервью, анкетирование).

Таким образом, становится ясно, что одна из ключевых проблем организации современной системы уголовной юстиции — отношение к жертве преступления. Можно смело утверждать, что господствовавшая на протяжении десятилетий идеология, сформированный в том числе и под ее влиянием своеобразный менталитет

наших граждан был основан в первую очередь на необходимости установления и наказания виновных. Уголовно-правовой принцип неотвратимости наказания полностью заслонил собой принципы возмещения нанесенного вреда, оказания материальной помощи потерпевшим. Приоритет общественной и коллективной, государственной собственности всегда был выше интересов частных, личных, даже когда это касалось посягательств на жизнь и здоровье. Государство, как правило, занимало, да и сейчас по большей части находится в роли пассивного наблюдателя за усилиями жертвы преступления по восстановлению нарушенных прав (особенно если это касается интересов физических лиц). Именно обязательство виновного загладить и возместить причиненный им вред, непосредственное и обязательно адресное исполнение этого обязательства несет в себе большой воспитательный и профилактический потенциал. В условиях тоталитаризма и административно-командной системы управления экономикой и обществом все эти вопросы отражались как в кривом зеркале. Человек, признанный виновным и будучи осужден, сначала должен был принудительно отработать прежде всего на государство: строить магистрали и каналы, выполнять народнохозяйственные планы, и только в последнюю очередь возмещать нанесенный ущерб. В этом случае действовал, так сказать, остаточный принцип, но его пагубность заключалась в том, что он представлял собой остаточный принцип социальной справедливости.

Нельзя забывать при этом, что одним из непреходящих и цивилизованных форм обеспечения доступа граждан к системе уголовной юстиции выступает необходимость повышения процессуальной роли жертв преступления и гарантий возмещения причиненного им ущерба, что само по себе является наиболее эффективным, глубоко мотивированным инструментом общественного контроля за правоохранительной деятельностью¹⁴.

Изучение судебно-следственной практики свидетельствует о том, что большинство потерпевших уклоняются от обращения в органы предварительного следствия по факту совершенного преступления либо проявляют пассивность при участии в уголовном процессе. Это, по мнению специалистов и результатам проведенных специальных исследований¹⁵, в целом обуславливается причинами следующего характера: 1) наличием коллизий в личных интересах потерпевшего с публичными интересами; 2) недостаточно уважительным отношением к правам и свободам потерпевшего со стороны органов и лиц, ведущих уголовный процесс, заставляющим потерпевшего чувствовать себя в положении подозреваемого; 3) ничем необоснованными ограничениями прав и свобод потерпевшего. В итоге органы и лица,



ведущие уголовный процесс, сталкиваются с откровенным недоверием потерпевшего к их стремлениям восстановить нарушенные права¹⁶.

Не случайно нарушения прав жертв преступления в одних случаях и их неудовлетворенность результатами расследования в других повысили спрос на научные рекомендации, которые могли бы лечь в основу процессуальных гарантий прав потерпевшего. Следует также отметить, что в отечественной литературе последних лет значительное внимание уделяется поискам оптимального объема уголовно-правовых и процессуальных средств защиты потерпевшего¹⁷.

На взгляд автора, заслуживает внимания практика применения условного наказания или условного освобождения только лишь в случае возмещения вреда жертве (хотя бы частичного) со стороны преступника. Данная норма, кстати, не получившая отражения в новом законодательстве Республики Казахстан, помимо своего непосредственно-компенсационного значения имеет также и реальный ресоциализирующий потенциал, как принцип социально поощряемых правоотношений. При этом казахстанскими законодателями не было принято во внимание то историческое обстоятельство, что «проблема жертвы преступления, компенсации ущерба (кун) и их роли в преступлении занимают важное место в исторических правовых памятниках и решениях судебных органов феодального строя народов Востока, Средней Азии, и особенно Казахстана»¹⁸.

В этом отношении, возвращаясь к основной канве изложения, автор полностью

разделяет высказывания И. Л. Петрухина о том, что должен быть «баланс между двумя ценностями — правами человека и степенью контроля над преступностью... Система уголовной юстиции нацелена не только на усиление контроля над преступностью, но и на обеспечение прав человека... Раскрывая преступления, система защищает права потерпевших, настоящих и будущих... Минимум принуждения, минимум правоограничений при попытках раскрыть преступление... Не менее, чем установление истины, важна и охрана прав человека при расследовании преступлений и рассмотрении дела в суде... Конечно, эффективный контроль над преступностью невозможен без вынужденного ограничения прав личности... Но без полноценной защиты эффективно бороться с преступностью невозможно»¹⁹.

Ту же позицию занимают Э. Ф. Куцова, утверждая: «Задачи уголовного процесса должны отражать баланс интересов раскрытия преступлений и обеспечения прав и законных интересов граждан в уголовном процессе»²⁰, и как бы резюмирует З. Д. Еникеев, «Говоря иначе, борьбу с преступностью и защиту личности, её прав и интересов нужно рассматривать как двуединую задачу уголовного процесса. Борьба с преступными проявлениями по существу есть борьба за права человека, за защиту государственных и общественных интересов»²¹.

В этой связи уместно заметить что, что аналогичный подход может и должен быть распространен не только на область уголовного процесса, но и на всю сферу уголовной юстиции.



¹ Представительство (англ. representation) — правоотношение, в котором одно лицо (представитель) на основании имеющегося у него полномочия выступает от имени другого лица (представляемого), непосредственно создавая (изменяя, прекращая) для него права и обязанности.— См.— Юридическая энциклопедия.— М., 1999.— С. 350.

² Петрухин И. Л. Состязательность судопроизводства // Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина.— М., 2003.— С. 265.

³ Фокина Н. «Оку государеву» правозащитные функции противопоставлены // Место и роль прокуратуры в системе государственных органов Республики Казахстан и ее роль в защите прав человека и гражданина.— Алматы, 2002.— С. 112—117.

⁴ Жалыбин С. М. Роль прокуратуры при осуществлении защиты прав человека при уголовном преследовании // Место и роль прокуратуры в системе государственных органов Республики Казахстан и ее роль в защите прав человека и гражданина.— Алматы, 2002.— С. 122—125.

⁵ См.: Юрченко Р. Н. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве и его взаимодействие с судом // Сборник материалов международной научно-практической конференции: Место прокуратуры в системе государственных органов Республики Казахстан и ее роль в защите прав человека и гражданина.— Алматы, 2002.— С. 252—158.

⁶ Ануфриев В. М., Гаврилов С. Н. Организация и деятельность адвокатуры в России.— М., 2001; Нурпеисов Е. Соблюдение прав человека в судебном процессе — основа построения демократического государства / Сб. материалов международной научно-практической конференции «10 лет независимости РК: достижения и проблемы адвокатуры».— С. 39 и др.

⁷ Жалыбин С. М. Защита прав граждан в уголовном судопроизводстве.— Алматы, 2002.— С. 58.

⁸ Вероятнее всего, в данном случае автор имел в виду систему правосудия либо систему судопроизводства. Но в целом следует отметить: такая терминологическая путаница типична для употребляемого в современной юридической науке категориального аппарата.

⁹ См.: Кучерена А. Г. Роль адвокатуры в становлении гражданского общества в России: Автореферат дис. ... док-ра. юр. наук.— М., 2003.— С. 54; Жалыбин С. М. Теоретические и методологические проблемы обеспечения прав человека при уголовном преследовании. Автореферат дисс. док-ра. юр. наук.— Алматы, 2003.— С. 52; Альбрант Н. В. Конституционное право на получение адвокатской помощи в Российской Федерации: Автореферат дисс. ... канд. юр. наук.— Челябинск, 2004.— С. 25, и др.

¹⁰ См.: Закон Республики Казахстан от 5 декабря 1997 г. № 195-1 «Об адвокатской деятельности» с изменениями, внесенными Законами РК от 11.07.01 г. № 235-II; от 3.06.03 г. № 425-II.

¹¹ См.: Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 6 декабря 2002 г. № 26 «О практике применения уголовно-процессуального законодательства, регулирующего право на защиту» // Бюллетень Верховного суда РК.— 2002.— № 12.

¹² См.: Амирова М. Престиж адвокатуры падает. Почему? Необходимо изучать проблемы института защиты // Юридическая газета.— 2001.— 7 апр.

¹³ Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 г. № 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека».— САПП., 2002.— № 36.

¹⁴ Подробнее об этом: Горяинов К. К., Вагин О. А., Гаврилов Б. Я., Кондрачук Л. В. Улучшение взаимоотношений граждан и милиции: оптимизация оценки деятельности.— М., 2003.— С. 81.

¹⁵ См.: Шерба С. П., Зайцев О. А., Сарсенбаев Т. Е. Охрана прав беспомощных потерпевших по уголовным делам.— М., 2001.— С. 200.

¹⁶ См.: Сарсенбаев Т. Е. Вопросы обеспечения прав и законных интересов потерпевшего в уголовном процессе // Заггер.— 2003.— № 3.— С. 28—31.

¹⁷ См.: Нуртаев Р. Т. Проблемы гуманизации уголовной политики в Казахстане на основе принципов конституционализма // Проблемы развития конституционализма в Казахстане. Сб. межд. научно-практической конференции.— Алматы, 2002.— С. 290.; Сарсенбаев Т. Е. Гуманизация уголовной политики: проблемы теории и практики // Юрист.— 2003.— С. 36—39.

¹⁸ Каиржанов Е. И. Криминология.— Алматы, 2001.— С. 13.

¹⁹ Петрухин И. Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью).— М.: Юрист, 1999.— С. 112—113, 118, 140.

²⁰ Куцова Э. Ф. Уголовный процесс России: истина и состязательность // Законодательство.— 2002.— № 9.— С. 72.

²¹ Еникеев З. Д. Задачи и принципы уголовного процесса в свете проблем борьбы с преступностью // Актуальные вопросы уголовного процесса современной России: Межвузовский сборник научных трудов.— Уфа: РИО БашГУ, 2003.— С. 25.



Сарсенбаев Т.Е.

ИНТЕРЕСЫ ПОТЕРПЕВШЕГО В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Основополагающей идеей проводимой у нас в стране реформы уголовной юстиции является расширение гарантий прав и свобод личности, в частности уголовно-процессуальной, обеспечивающей доступ к правосудию и справедливое правосудие.

Отличительным признаком Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от ранее действовавшего уголовно-процессуального законодательства является сужение сферы действия принципа публичности в уголовном процессе. В соответствии с УПК РК значительно увеличен перечень преступлений, по которым могут быть возбуждены дела частного и частного-публичного обвинения.

Следовательно, в уголовно-процессуальном законодательстве республики создана необходимая правовая база для учета интересов и мнения потерпевшего по уголовному делу, а также предоставления ему возможностей разрешать уголовно-правовые деликты по своему усмотрению.

Особенно это проявляется при применении положений ст. 67 УК РК, регламентирующей порядок прекращения уголовного преследования при примирении потерпевшего с подозреваемым или обвиняемым. Данная норма подчеркивает заметное изменение отношения государства к интересам потерпевшего по делам публичного обвинения, а также расширение прав потерпевшего, возрастание его роли по оказанию влияния на судьбу уголовного дела, на исход процесса, на позитивное изменение отношений, возникших между ним и лицом, совершившим преступление.

Условиями применения ст. 67 УК являются: 1) совершение преступления впервые, 2) небольшая и средняя тяжесть совершенного преступления, 3) заглаживание потерпевшему причиненного вреда.

Между тем каждые из этих условий, на наш взгляд, требуют своего анализа и уточнения.

Очевидно, что юридический смысл слова «впервые» может означать: 1) лицо никогда ранее не совершало преступления; 2) судимость за ранее совершенное преступление погашена; 3) за ранее совершенное преступление лицо в установленном законом порядке освобождено от уголовной ответственности.

Между тем Л. Н. Лянго предлагает исключить условие «совершение преступления впервые», т. к. считает, что если «лицо не имеет судимости только потому, что, когда-то совершив преступление, помирилось с потерпевшим и было освобождено

от ответственности, то ему повезло. Он сумел добиться прощения потерпевшего. А вот другому, может быть, совершившему сходное преступление, повезло меньше: потерпевший, несмотря на раскаяние обвиняемого, продолжал настаивать на его наказании. Он был осужден и имеет судимость. Однако никакой разницы между первым и вторым субъектами нет»¹.

Однако вряд ли можно согласиться с такой позицией, т. к. исключение слова «впервые» приведет к тому, что вопрос о прекращении уголовного преследования в связи с примирением будет вставать и в отношении лиц, неоднократно судимых. Очевидно, что такая ситуация противоречила бы самой идее гуманизации уголовного судопроизводства.

Другим условием прекращения уголовного дела в связи с примирением с потерпевшим является совершение лицом преступления небольшой и средней тяжести.

Следует заметить, что уголовное законодательство Республики Казахстан в отличие от Российской Федерации предусматривает возможность освобождения от уголовной ответственности за примирением с потерпевшим не только за совершение преступления небольшой тяжести, но и средней тяжести.

В теории уголовного процесса отдельные авторы категорически против прекращения уголовного дела по умышленным преступлениям за примирением потерпевшего с обвиняемым². Полагаем, что подобные возражения не лишены определенной логики и целесообразности, особенно когда речь идет о беспомощных потерпевших, становящихся жертвами насилия в семье.

По данным Т. Сидоренковой, женщины и дети составляют 70% всех жертв тяжких насильственных посягательств, совершенных в семье. Дети, престарелые, инвалиды, женщины, не способные защищать себя вследствие зависимого положения в семье, составляют ежегодно более трети (38%) всех убитых на почве нездоровых семейно-бытовых отношений³.

Следует отметить, что вопросы, касающиеся насилия в семье, до последнего времени относились к категории «закры-

Талгат Есеналиевич САРСЕНБАЕВ,
зам. заведующего отделом правовой
экспертизы Аппарата Сената Парламента
Республики Казахстан, к. ю. н., доцент
(г. Астана)

182

Уголовное гражданское
судопроизводство



той темы». Насилие в семье не носило и по сей день не носит в стране характера социальной проблемы.

Между тем происходит криминализация семьи, складывается особый образ жизни, при котором насилие, алкоголизм, наркомания становятся нормой поведения, передающейся от одного поколения к другому. Насилие в семье становится трагедией для многих людей и разрушает фундамент безопасности общества. При этом остается только удивляться тому, что ни одна норма Уголовного кодекса Республики Казахстан не содержит такого квалифицирующего признака преступления, как совершение лицами, находящимися в родственных отношениях. Наличие такого квалифицирующего признака преступления, на наш взгляд, предостерегло бы отдельных субъектов преступления от совершения семейного насилия.

Отличительной чертой семейного насилия является высокая степень латентности. Это объясняется прежде всего как нежеланием жертв преступления обращаться в правоохранительные органы, так и неспособностью обратиться в правоохранительные органы, например, детей, людей престарелого возраста. С другой стороны, латентность насилия объясняется нежеланием и отчасти неспособностью правоохранительных органов обеспечить реальную защиту пострадавших. Нередки случаи сокрытия обращений о фактах насилия в семье самими правоохранительными органами. При этом ими совершенно упускается из виду, что совершение тяжких преступлений является неизбежным результатом семейного насилия. Но если бы правоохранительные органы своевременно реагировали на семейное насилие, то не было бы условий для совершения тяжкого преступления. К сожалению, приходится констатировать, что правоохранительные органы практически устранились от работы в семье и не принимают мер, направленных на разрешение кризисной ситуации в семье. Они занимают только теми фактами, которые имеют явную уголовно-правовую перспективу. За рамками остаются побои, истязания и почти всегда оскорбления, сексуальные домогательства и другие виды насилия, которые считают «личным» делом членов семьи.

Ситуация осложняется и тем, что отдельные представители юридической общественности, вооружившись идеей гуманизации правовой системы общества, предлагают декриминализировать преступления, относящиеся к категории средней тяжести, путем перевода их в сферу административной либо гражданско-правовой ответственности.

Так, в частности, разработчиками проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики

Казахстан» предлагалось исключить из состава уголовнонаказуемых и декриминализировать побои (ст. 106 УК РК). Между тем такое предложение разработчиков не было поддержано законодательной властью. Предложенное изменение, даже в рамках идеи гуманизации, на наш взгляд, носило бы необоснованный характер. Норма, предусматривающая ответственность за побои, в реальной жизни защищает права прежде всего женщин, детей, престарелых, лиц с физическими и психическими недостатками, которые чаще других категорий граждан становятся жертвами насилия в быту. Более того, они из-за боязни угроз и мести со стороны близких (супругов, родителей и др.) не обращаются в правоохранительные органы.

Более того, огромную сложность представляет доказывание фактов насилия в семье. Причины те же — укоренившийся страх, бессмысленность давать уличающие виновного показания, постоянная зависимость.

Успех в расследовании насилия в семье может быть достигнут только в случае, если следователь направит свои усилия на отыскание доказательств, не зависящих от показаний потерпевшего. Надежными доказательствами могут послужить показания свидетелей из числа участковых врачей (психолог, психиатр), педагоги, соседи, сверстники.

Показания свидетеля должны носить более подробный характер и раскрывать характер семейно-бытовых отношений, взаимоотношений между отдельными членами семьи: наблюдались ли ранее у потерпевшего какие-либо телесные повреждения, как объяснял потерпевший причину телесных повреждений, как одевался, как кормили, были ли какие-либо жалобы на членов семьи и т. д.

Проблема насилия в семье осложняется также отсутствием статистических данных, не позволяющих определить динамику и тенденции развития данного явления. Впрочем, такой статистики не было и в бывшем Советском Союзе.

Другим не менее важным условием освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим является заглаживание причиненного потерпевшему вреда. Заглаживание вреда, на наш взгляд, необходимо рассматривать как искупление за совершенное деяние. При этом следует иметь в виду, что заглаживание причиненного вреда может быть намного шире размеров фактически причиненного вреда.

Заглаживание вреда может осуществляться разнообразными способами. Чаще всего это может быть денежная компенсация потерь, предоставление аналогичной или равноценной (а возможно, и более ценной) вещи взамен утраченной, ремонт и восстановление поврежденного (или уничтоженного) имущества, опровержение в той или иной форме сведений, пороча-



щих честь, достоинство или деловую репутацию потерпевшего, и т. п.⁴

Размер и характер заглаживания вреда будет зависеть, на наш взгляд, прежде всего от степени удовлетворения интересов потерпевшего. Потерпевший может руководствоваться не только моральными и материальными, но и иными своими интересами. К иным интересам потерпевшего, на наш взгляд, относятся оказание каких-либо нетрадиционных услуг (прием на работу, продвижение по службе, оказание помощи в приобретении какой-либо ценности, в разрешении каких-либо проблемных вопросов и др.). То есть мы допускаем, что удовлетворение потерпевшим своих интересов может претендовать и на незаконный характер их разрешения, о чем, соответственно, правоохранительные органы могут и не знать.

В нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан «О судебной практике по применению ст. 67 УК» отмечается, что к вреду, подлежащему заглаживанию виновным лицом, следует относить любой вред, причиненный потерпевшему преступлением: моральный, физический и имущественный, при этом должны учитываться не только прямые, но и косвенные потери, связанные с преступлением, в том числе расходы, понесенные в связи с участием на предварительном следствии и в суде, включая расходы на представителя.

Заглаживание вреда может выражаться в восстановлении поврежденного имущества, возврате похищенного или предоставлении равноценного имущества, выплате денежной компенсации, приобретении лекарств, санаторно-курортных путевок, принесении извинения потерпевшему и других формах, не запрещенных законом.

Изучение судебно-следственной практики показало, что потерпевшие заинтересованы прежде всего в материальной компенсации причиненного вреда. Об этом свидетельствует проведенный опрос следователей ОВД. По их мнению, 46% потерпевших предпочитают возвращение похищенного имущества, 39% — денежную компенсацию взамен похищенного имущества, 13,5% — предоставление аналогичного либо равноценного имущества, а 1,5% потерпевших, по мнению следователей, удовлетворяют свои материальные интересы иным способом, в зависимости от ситуации.

Между тем потерпевший вправе отказаться от реализации своего права требовать от виновного заглавить причиненный вред. Возможно, ему будет достаточно того, что у него просят извинения, просят простить за совершенное преступление и др., т. е. потерпевший может испытывать психологическое и эмоциональное превосходство и идет на примирение. Добровольный отказ потерпевшего от требований к виновному лицу о заглаживании вреда не может расцениваться как невы-

полнение виновным обязанности заглавить этот вред и сам по себе не может быть препятствием для примирения сторон, отмечается в указанном постановлении Верховного Суда РК.

Это обстоятельство позволяет нам сделать принципиальный вывод о том, что примирение потерпевшего с лицом, совершившим преступление, не находится в прямой зависимости от заглаживания причиненного вреда. Следовательно, заглавить причиненный вред является не основным, а факультативным условием по отношению к примирению. Но не наоборот.

Только в случае полного и всестороннего удовлетворения интересов потерпевшего возможно решение вопроса о примирении. Именно потерпевшему должно быть предоставлено право решать, заглажен ли причиненный ему вред и согласен ли он на примирение. Очевидно, что мнение и позиция потерпевшего при вынесении решения о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям имеет решающее значение.

Наличие спора между сторонами об объеме возмещения вреда свидетельствует о том, что примирение не состоялось, и виновный в этой ситуации не может быть освобожден от уголовной ответственности на основании ст. 67 УК.

Заглаживание вреда должно быть реальным, предшествовать примирению сторон и принятию решения об освобождении виновного от уголовной ответственности.

Для применения ст. 67 УК не имеет значения, кем заглажен вред: лично виновным лицом или по его просьбе родственниками, другими лицами либо организациями.

Для прекращения уголовного дела по основаниям ст. 67 УК РК (освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим) требуется, чтобы потерпевший дал свое согласие на примирение. Потерпевший должен выразить свое действительное желание примириться с обидчиком, причем решение о примирении должно быть осознанным и волевым, а это напрямую связано с дееспособностью потерпевшего и с возможностью участия в процессе и примирительной процедуре представителя потерпевшего. В случаях, когда потерпевшим по уголовному делу является лицо, находящееся в беспомощном состоянии, решение вопросов прекращения уголовного дела возлагается на его законного представителя. Только законный представитель потерпевшего вправе принимать решение за своего представляемого беспомощного потерпевшего и выражать свое согласие на примирение.

Несмотря на то, что весь уголовно-правовой механизм приводится в действие ради защиты прав и законных интересов жертвы преступления, в обществе все же сохраняется убеждение в слабой защищенности прав и законных интересов потерпевшего.



В уголовно-процессуальной литературе на сегодня доминирует позиция о том, что жертвы преступления слабо защищены в своих правах и сталкиваются с произволом органов и лиц, ведущих уголовный процесс. По мнению авторов, государство незаслуженно сделало своим фаворитом обвиняемого, а не потерпевшего⁵, и ему фактически отводится лишь роль свидетеля, требующего возмещения ущерба, который иногда своей активностью мешает размеренной работе государственного механизма уголовного судопроизводства⁶ и слишком немного получит в конечном счете⁷. Проводимые нами на протяжении более десяти лет исследования проблем защиты прав и законных интересов жертв преступления подтверждают высказанные замечания авторов.

Современное состояние охраны прав и законных интересов жертв преступления характеризуется тем, что образовался значительный разрыв между высоким юридическим уровнем отдельных положений норм УК и УПК, касающихся потерпевших преступления, и низкой правовой культурой жертв преступления, а также разрыв между провозглашенными в обществе идеями защиты прав и законных интересов жертвы преступления и уровнем их соблюдения правоохранительными органами. Все это создает значительные трудности на пути формирования у населения уверенности в том, что их права и законные интересы тщательно охраняются.

Изучение судебно-следственной практики свидетельствует о том, что большинство потерпевших уклоняются от обращения в органы предварительного следствия по факту совершенного преступления, проявляют пассивное отношение к расследуемому уголовному делу. Значительная часть потерпевших не является в судебно-следственные органы, а если является, то по второму или третьему вызовам. Большая часть потерпевших отказывается знакомиться с материалами оконченного расследования уголовного дела, в суде также занимает пассивную позицию. Нередки случаи, когда жертвы преступления самостоятельно, минуя правоохранительные органы, предпринимают попытки обращения к лидерам преступных групп, к отдельным сотрудникам оперативных подразделений в частном порядке, за определенное вознаграждение, с целью розыска лица, совершившего преступление, обнаружения похищенного имущества и т. д.

Причины пассивного отношения потерпевших к защите своих интересов в уголовном судопроизводстве в достаточной мере не исследованы и требуют своего разрешения. Но уже сейчас ясно, что в незначительной степени это связано с утратой доверия потерпевшего к самой системе уголовной юстиции.

Питательной средой для таких выводов служат многочисленные примеры безосновательного отказа в возбуждении уго-

ловных дел, сокрытие от регистрации поступающих заявлений и сообщений, пренебрежительное отношение к потерпевшему, к его правам, а также очевидные противоречия между публичными интересами и интересами потерпевшего приводит в конечном итоге к мысли о бесполезности обращения в органы уголовной юстиции.

Очевидно, что рассматриваемые проблемы требуют принятия правоохранительными органами неотложных мер по укреплению доверия между жертвой преступления и органами, ведущими уголовный процесс. Прежде всего, на наш взгляд, этот процесс должен касаться наведения порядка в области регистрации заявлений и сообщений о совершенном преступлении.

Между тем позитивные тенденции в этом направлении уже наблюдаются. В своем интервью министр внутренних дел Республики Казахстан отметил, что наведение порядка в регистрационной системе за восемь месяцев т. г. показало, что объем зарегистрированных преступлений вырос на 28%. Этот показатель свидетельствует о том, что ранее не регистрировалось каждое третье преступление. В ходе проведенного опроса населения выяснилось, что 18% жертв преступлений вообще не обращались в правоохранительные органы, 60% указали, что их уговаривали не регистрировать преступление, а 15% жертвам преступления вообще было отказано в регистрации заявления о совершенном преступлении⁸.

Изучение уголовных дел, а также интервью с жертвами преступления показывает, что потерпевшие в ходе уголовного процесса заинтересованы только в одном — компенсация или реституция причиненного вреда. Следовательно, потерпевшие заинтересованы прежде всего в материальной стороне вопроса. Именно это обстоятельство является побудительным мотивом примирения потерпевшего с лицом, совершившим преступление.

Среди опрошенных нами жертв преступлений практически не нашлось ни одного, кто бы преследовал цель уголовного наказания взамен удовлетворения своих интересов. Для большинства потерпевших удовлетворение причиненного вреда перевешивает желание привлечения лица к уголовной ответственности. По данным Н. Ю. Волосовой, из 205 изученных уголовных дел в 30,4% случаев потерпевшие просили не привлекать обвиняемых к уголовной ответственности и отказывались от иска ввиду того, что причиненный им вред был возмещен заинтересованными лицами. Следовательно, примерно по каждому третьему делу потерпевших устраивает возможность примирения с лицом, причинившим им вред и возместившим ущерб полностью или в части, а иногда и полный отказ от иска⁹.

Между тем публичный характер уголовного судопроизводства преследует цели



иного характера. Несовместимость целей (интересов) или способов их достижения порождает коллизию между частным и публичным интересами и ведет к конфликтным ситуациям¹⁰.

Частный интерес потерпевшего состоит в восстановлении всех его прав, нарушенных преступлением, в защите чести и достоинства личности, возмещении причиненного ему не только имущественного, но и морального вреда. Однако иск потерпевшего о возмещении причиненного ему морального вреда является предметом рассмотрения гражданского судопроизводства (ч. 5 ст. 75 УПК РК). Для того чтобы потерпевшему заявить иск о возмещении морального вреда, необходим приговор по уголовному делу. Создается впечатление, что результаты уголовного процесса важнее гражданского, имеют приоритет над гражданским судопроизводством. Безусловно, такая практика создает дополнительные трудности для потерпевшего. В случае оправдания подсудимого либо прекращения уголовного дела по не реабилитирующим основаниям у него остается мало шансов на возмещение морального ущерба в гражданском судопроизводстве. На наш взгляд, было бы целесообразнее в рамках рассматриваемого в суде уголовного дела решить вопрос о возмещении морального вреда. Решение вопроса подобным образом поддерживается большинством практикующих адвокатов и судей¹¹. В этой связи мы полагаем, что в ходе главного судебного разбирательства по уголовным делам о насильственных преступлениях необходимо добиваться компенсации потерпевшему морального вреда.

Достаточно серьезным препятствием в отношениях с органами уголовной юстиции является бесосновательное вторжение в частную жизнь потерпевшего, в особенности по делам об изнасиловании. Следователи порой без необходимости допрашивают соседей, знакомых с целью определения «портрета жертвы преступления» и ее способности оказывать сопротивление виновному и в какой степени. В ряде случаев следователи вместо расследования факта совершенного преступления изучают репутацию жертвы преступления и сексуальное поведение вообще. Более того, в ходе расследования без какой-либо надобности сообщается посторонним лицам о том, что потерпевшая была изнасилована. Рассматриваемый вопрос приобретает особую актуальность в случаях, когда потерпевшая состоит на учете в психоневрологическом диспансере. В этих случаях, как показывает практика, следователи априори подвергают сомнению показания потерпевшей и направляют все свои усилия на то, чтобы найти брешь в показаниях. Показания потерпевшей вызывают необоснованные сомнения. В результате создается впечатление, что следователи больше заинтересованы в

прекращении уголовного дела, нежели в привлечении к ответственности виновного лица.

В связи с тем, что обстоятельства совершенного преступления так или иначе становятся достоянием гласности потерпевшие и их близкие родственники отказываются от обращения в правоохранительные органы. Потерпевшие испытывают чувство стыда оттого, что о совершенном преступлении станет известно посторонним лицам, и не желают подвергаться дополнительному стрессу.

В целях упрочения доверия со стороны потерпевшего и его активного участия в деле необходимо, чтобы при производстве следственных действий с участием потерпевшего, особенно при производстве допроса, лицо, ведущее уголовный процесс, относилось к нему в духе сочувствия, одобрения и конструктивного подхода. Это особенно важно при допросе потерпевших, находящихся в беспомощном состоянии. Необходимо учитывать психологические особенности малолетних, престарелых, больных и раненых, лиц, получивших телесные повреждения, психически неполноценных и т. д.

Одной из причин недоверия потерпевшего к органам уголовной юстиции является страх за свою жизнь и здоровье, а также близких им людей. Нет нужды говорить о том, что страх берет верх над чувствами ответственности выполнения своего гражданского долга.

По данным О. А. Лакаевой, у 78% опрошенных следователей возникали конфликтные ситуации с потерпевшим в связи с отказом или уклонением от дачи показаний, дачей ложных показаний, изменением показаний с истинных на ложные, отказе от процессуального оформления показаний¹². А в 65,4% случаев, по утверждению В. В. Вандышева, потерпевшие вследствие оказанного им давления со стороны заинтересованных лиц были вынуждены противодействовать расследованию¹³.

Очевидно, что потерпевшим необходима определенная поддержка в исполнении их гражданского долга: заявить о совершенном преступлении и активно защищать свои права и законные интересы в уголовном процессе. Потерпевшим требуется уверенность в том, что им будет обеспечена адекватная защита их интересов и помощь как со стороны органа, ведущего уголовный процесс, так и государства. В противном случае потерпевший, будучи лояльным участником процесса, интересы которого изначально совпадают с интересами следствия и суда как изблечение виновных и привлечение их к наказанию, может занять совершенно противоположную позицию, приводящую к конфликтным ситуациям.

По данным Булатова В. А., 90% опрошенных свидетелей и потерпевших сообщили, что в случае реальной угрозы жиз-



ни, здоровью, имуществу при оказании на них или их близких противоправного воздействия они откажутся от дачи показаний либо дадут ложные показания, несмотря на угрозу быть привлеченными за это к уголовной ответственности¹⁴.

В этой связи мы поддерживаем поднимаемый в литературе вопрос о том, что в случае непринятия мер защиты потерпевшего от реальной и известной правоохранительным органам угрозы его безопасности потерпевший не может быть привлечен к уголовной ответственности за отказ от дачи показаний либо за дачу заведомо ложных показаний¹⁵.

Конфликтная ситуация в ходе расследования может возникнуть и в связи с опасением потерпевшего за жизнь и здоровье своих близких.

Между тем «близкие люди» к числу лиц, подлежащих государственной защите, не относятся¹⁶. Уголовно-процессуальное законодательство (гл. 12) и Закон Республики Казахстан «О государственной защите лиц, участвующих в уголовном процессе» от 5 июля 2000 г. (ст. 3) к лицам, подлежащим государственной защите, относят всех участников уголовно-процессуальных отношений, членов семей и близких родственников. Понятие «близких» гораздо шире, чем понятие «близких родственников», определенных в п. 24 ст. 7 УПК РК. В толковом словаре «близкий» рассматривается как человек, связанный родством, тесным личным отношением, интересами и т. п.¹⁷ Тем самым к числу близких относятся не только лица, находящиеся в родственных отношениях, но и те, кто связан многолетней дружбой, тесным общением, общностью интересов, взаимной симпатией и доверием. Надо признать, что случаи, когда потерпевшие испытывают чувства ответственности и беспокойства за жизнь и здоровье не только в отношении членов своей семьи и близ-

ких родственников, но и в отношении близких им людей, носят естественный характер. Особенно это характерно в отношении потерпевших престарелого возраста.

Очевидно, что давление, оказываемое близким для потерпевшего людей, преследует цель воздействия на потерпевшего и создает препятствия успешному ходу уголовного судопроизводства. Беспокойство потерпевших в отношении близких им людей, безусловно, может также оказать определенное негативное воздействие на результаты расследуемого дела.

В этой связи, по нашему мнению, есть все основания утверждать, что близкие люди потерпевшего также должны быть взяты под государственную защиту.

Дополнительным аргументом этому служит наличие уголовной ответственности за совершение преступления в отношении «близких», причем это обстоятельство является квалифицирующим признаком совершенного преступления (ст. 96, 103, 104, 187 и др. УК РК).

Вместе с тем уместно заметить, что страх не является единственной причиной отказа потерпевших защищать свои права и законные интересы. Устойчивые связи в определенной среде и глубоко укоренившееся недоверие к правоохранительным органам также служат препятствием к сотрудничеству с органом, ведущим уголовный процесс. Важно и то, что многие потерпевшие обычно хорошо знают подозреваемых (обвиняемых), привлекаемых к ответственности (вместе учились, наличие родственных отношений, соседи, общие интересы, вплоть до совместного потребления спиртных напитков, и др.)

Таким образом, рассмотрение вышеуказанных вопросов свидетельствует о необходимости учета интересов потерпевшего в процессе реформирования органов уголовной юстиции.



- ¹ См.: *Лянго Л. В.* Проблемы прекращения уголовного дела в связи с примирением с потерпевшим: Дисс. ... канд. юрид. наук.— Волгоград, 2000.— С. 60— 72.
- ² См.: *Кабельков С. Н.* Перспектива совершенствования института прекращения уголовных дел в стадии расследования // Актуальные вопросы предварительного расследования: Межвуз. сб. науч. тр.— Волгоград: ВЮИ МВД России, 1997.— С. 132.
- ³ См.: *Сидоренкова Т.* Насилие в семье: частное дело или социальная проблема? / <http://www.owl.ru/win/books/nasilie/sidor.htm>.
- ⁴ См.: *Лянго Л. Н.* Указанная работа.— С. 80.
- ⁵ См.: *Шадрин В. С.* Обеспечение прав личности при расследовании преступлений.— М.: Юрлитинформ, 2000.— С. 156.
- ⁶ См.: *Тихонов А. К.* Гарантии прав потерпевшего и свидетеля на предварительном следствии и в суде // Актуальные проблемы расследования преступлений.— М., 1995.— С. 100.
- ⁷ См.: *Бойков А. Д.* Третья власть в России.— М., 1997.— С. 181.
- ⁸ См.: О ходе реформ в МВД / *Юридическая газета*.— 2004.— 23 сент.
- ⁹ См.: *Волосова Н. Ю.* Процессуальное положение потерпевшего в российском уголовном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук.— Оренбург, 1999.— С. 97.
- ¹⁰ Подробно см.: *Баев О. Я.* Конфликты в деятельности следователя (вопросы теории).— Воронеж, 1981.
- ¹¹ Подробно см.: *Сарсенбаев Т. Е.* Реализация международных принципов защиты потерпевших от преступления в Республике Казахстан // *Законодательство*.— 2002.— № 8.— С. 45.
- ¹² См.: *Лакаева О. А.* Особенности допроса потерпевшего при расследовании преступлений, совершенных организованными преступными группами // *Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения*.— Саратов, 2001.— С. 246.
- ¹³ См.: *Вандышев В. В.* Воздействие на жертву преступления как средство побуждения ее к участию в противодействии расследованию // *Человек против человека*.— СПб., 1994.— С. 157.
- ¹⁴ См.: *Булатов В. А.* Обеспечение следователем прав, законных интересов и безопасности потерпевших и свидетелей. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Волгоград, 1999.— С. 24.
- ¹⁵ См.: *Снегирева Н. И.* Обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних участников уголовного процесса на стадии предварительного расследования. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Воронеж, 2001.— С. 19.
- ¹⁶ Несмотря на то, что близкие люди в рамках данной статьи рассматриваются применительно только к потерпевшему, не исключена возможность его применения в отношении и других участников уголовного процесса.
- ¹⁷ См.: *Малый толковый словарь русского языка*.— М.: Русский язык, 1990.— С. 33.



Ткачёва Н.В.

ПРИНУЖДЕНИЕ И ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА СВОБОДУ И ЛИЧНУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ

Право на свободу и личную неприкосновенность — это одно из общепризнанных прав личности, закрепленных в Конституции РФ: «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность» (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ) и Уголовно-процессуальном кодексе РФ: «Никто не может быть задержан по подозрению в совершении преступления или заключен под стражу при отсутствии на то законных оснований...» (ч. 1 ст. 10 УПК РФ). Однако к общепризнанным правам человека на свободу и личную неприкосновенность следует отнести и право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23 Конституции РФ, ст. 13 УПК РФ), неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ, ст. 12 УПК РФ), право свободного передвижения и выбора места жительства (ст. 27 Конституции РФ).

Уголовно-процессуальное право располагает самым широким «набором» превентивных мер процедурного характера. Причем по степени выраженности принуждения и интенсивности ограничения основных прав и свобод граждан уголовно-процессуальные превентивные меры превосходят аналогичные меры в других отраслях права. Поэтому уголовно-процессуальное принуждение, как один из видов государственного принуждения, более других методов воздействия на личность ограничивает или лишает человека права на свободу и личную неприкосновенность.

Одним из нарушений, связанных с ограничением или лишением права человека на свободу или личную неприкосновенность, является отсутствие надлежащих оснований для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, их заключения под стражу, продления сроков содержания под стражей, нежелание субъектов уголовного преследования применять меры принуждения, не связанные с лишением свободы. Как показало изучение практики, в 25% случаях основания избрания меры пресечения не соответствуют закону. В 12% случаев органы дознания, следователи, прокуроры и судьи при вынесении постановления об избрании меры пресечения вообще не указывают

основания принятия этого решения. По данным исследований других авторов¹, в 29% случаев в качестве оснований для задержания лица в порядке ст. 122 УПК РСФСР указывалось «наличие иных данных» без обозначения содержания «иных данных», хотя из смысла содержания данной части статьи Закона следует необходимость обязательной расшифровки этих данных, а также применение этого основания лишь в случаях, если «лицо покушалось на побег или когда не установлена личность подозреваемого».

Вступивший в силу с 1 июля 2002 г. Уголовно-процессуальный кодекс РФ приведен в соответствие с Конституцией РФ 1993 г. и международными нормами, касающимися осуществления принуждения в уголовном судопроизводстве.

Так, действует положение о том, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ч. 1 ст. 10 УПК РФ). Соответственно процедура задержания подозреваемого регламентирована главой 12 (ст. 91—96) УПК РФ. Но этот срок неоднократно может быть продлен судом в целом не более чем на 72 часа. В результате суммарный срок задержания может составить 120 часов (5 суток). Заметим, что задержание лица на срок не более 48 часов, а также судебный порядок получения разрешения на применение органами дознания и предварительного следствия меры пресечения — содержание под стражей, а также производство следственных действий, сопряженных с вторжением в жилище, ограничивающих право граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, были закреплены в Конституции РФ еще в 1993 г.

В соответствии с конституционными положениями ст. 22, ч. 1 ст. 46 (право на судебную защиту), ст. 48 (право на квалифицированную юридическую помощь и право задержанного пользоваться помощью адвоката), ст. 118 (осуществление правосудия только судом), ч. 2 ст. 123 (запрет на заочное разбирательство уголовных дел) и ч. 3 ст. 123 (осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон) Конституции РФ, суд как орган правосудия обязан обеспечить справедливую процедуру принятия решения о применении к лицу, в отношении которого осуществляется уголовное преследование, в полном соответствии с результатом анкетирования

Наталья Викторовна ТКАЧЁВА,
старший преподаватель кафедры уголовного
процесса и криминалистики юридического
факультета ЮУрГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)

189

Уголовное гражданское
судопроизводство



ния судей КО, 3% опрошенных поддержали необходимость такой инициативы. следование, меры пресечения в виде заключения под стражу. Названные положения обязывают суд обеспечивать и одинаковые гарантии защиты прав и законных интересов личности при принятии решений, связанных с ограничением свободы и личной неприкосновенности.

Конституционные положения принятия судом решений о мере пресечения в виде заключения под стражу, в том числе в судебных стадиях, реализуются уголовно-процессуальным законодательством. Согласно его нормам соответствующее решение принимается в ходе судебного заседания, проводимого с участием подозреваемого или обвиняемого, его защитника и прокурора². В п. 16 ч. 4 ст. 47 УПК РФ закреплено право обвиняемого участвовать в рассмотрении судом вопроса об избрании в отношении него меры пресечения. В п. 10 ч. 2 ст. 108 УПК РФ установлено правило, согласно которому «если вопрос об избрании в отношении подсудимого в качестве меры пресечения заключения под стражу возникает в суде, то решение об этом принимает суд по ходатайству стороны или по собственной инициативе».

В совершенствовании правового регулирования является важным вопрос об исключении возможности до начала судебного разбирательства формирования обвинительного уклона у судьи, который избирает меру пресечения в виде содержания под стражей или домашнего ареста и который будет заниматься разрешением уголовного дела. Накануне судебного разбирательства признать, что в отношении обвиняемого (подсудимого) необходимо избрать меру пресечения в виде заключения под стражу (домашнего ареста) — значит неизбежно исключить все сомнения и прийти к выводу, что совершено преступление и именно это лицо его совершило. Психологическая установка формируется в результате изучения материалов уголовного дела, обосновывающих правильность обвинения и необходимость избрания жесткой меры пресечения.

При принятии Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации его разработчики отчетливо осознавали возможность обвинительного уклона судей при разрешении вопросов избрания мер пресечения в виде заключения под стражу. Сложившаяся к тому моменту судебная практика ярко продемонстрировала распространенность негативной тенденции. Ее повсеместность заставили Верховный Суд в своем Постановлении от 27 апреля 1993 г. указать, что при проверке законности и обоснованности решений о заключении лица под стражу или продлении срока содержания под стражей судья не вправе входить в обсуждение вопроса о виновности в совершении преступления этим лицом³. Декларированное указание,

не подкрепленное правовыми установками, таковым и остается.

Разработчики новую УПК пытались реализовать обозначенное требование на практике. Поэтому в первоначальной редакции п. 1 ч. 2 ст. 63 УПК РФ судье запрещалось участвовать в рассмотрении уголовного дела в суде первой инстанции, если он принимал решение о применении к подозреваемому или обвиняемому меры пресечения в виде заключения под стражу либо продлении срока содержания обвиняемого под стражей⁴. Абсолютно правильное положение было отменено уже в мае 2002 г.⁵ Причиной такого решения стало нежелание вернуться к старой практике и к возникшим трудностям в практической реализации нормы. Избрание указанной меры пресечения столь широко использовалось, что в судах с небольшим составом судей часто стали возникать ситуации, когда в соответствии с требованием недопустимости ни один судья не имел право рассматривать и разрешать конкретное уголовное дело.

Но если еще можно мириться с возвратом к старому применительно к случаям, когда один и тот же судья на досудебной стадии разрешал вопросы, связанные с избранием меры пресечения в виде заключения под стражу, а потом он же разрешал уголовное дело в судебном разбирательстве, то действовать по аналогии на стадии подготовки к судебному разбирательству видится крайне негативным явлением, наносящим существенный вред отправлению правосудия.

Представляется необходимым в случае положительного разрешения вопроса о предоставлении права судье на стадии подготовки к судебному заседанию избирать меру пресечения обвиняемому (подсудимому) в виде заключения под стражу (домашнего ареста) установить требование, согласно которому следует запретить этому судье осуществлять в дальнейшем разрешение данного уголовного дела в судебном разбирательстве⁶. Ибо, решая вопрос об избрании данной меры пресечения, судья не просто соглашается или не соглашается с вынесенным в период предварительного следствия или дознания постановлением о заключении (или нет) обвиняемого под стражу, принимает соответствующее решение, исходя из анализа всего комплекса вопросов, связанных с установлением обстоятельств, подлежащих доказыванию, в том числе установление новых оснований для ее избрания, то есть формирует свою позицию о виновности или невиновности лица в данном деле.

Следовательно, вопрос о том, является ли конституционно закрепленная обязанность суда решать вопрос о мере пресечения действительно судебной функцией, т. е. функцией правосудия, которую реализует суд в своей деятельности, остается открытым.



¹ См. Напр., Назаров Л. Д. Влияние следственных ошибок на ошибки суда.— СПб., 2003.— С. 39.

² В отсутствие обвиняемого рассмотрение судом ходатайства об избрании названной меры пресечения допускается в случае объявления обвиняемого в международный розыск (ч. 5 ст. 108), а рассмотрение ходатайства о продлении срока содержания обвиняемого под стражей — в случаях нахождения обвиняемого на стационарной судебно-психиатрической экспертизе и при наличии иных обстоятельств, исключающих возможность его доставления в суд, что должно быть подтверждено соответствующими документами.

³ Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (РФ) по уголовным делам.— М.: Спарк, 1999.— С. 462.

⁴ Комментарии к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В. В. Мозякова.— М., 2002; ФЗ от 26 мая 2002 г. № 58-ФЗ // Российская газета.— 2002.— 26 апр.

⁵ ФЗ от 26 мая 2002 г. № 58-ФЗ // Российская газета.— 2002.— 26 апр.

⁶ Данный вывод находится в полном соответствии с результатом анкетирования судей КО, 3% опрошенных поддержали необходимость такой инициативы.





Гулиев В.К.

КЛАССИФИКАЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОВ ОБЩЕФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Верховенство любого закона проявляется в приоритетности законодательной формы при урегулировании особо значимых общественных отношений, высшей юридической силе закона, его авторитете, непрерывности, общеобязательности, непосредственности действия закона, который не требует утверждения со стороны какого-либо органа государства, и ответственности ему иных нормативно-правовых и индивидуальных актов, которые издаются на основе и во исполнение закона или в пределах установленных им прав.

В условиях федеративного государства, учитывая иерархию нормативных актов, наличие двух уровней законодательства и конституционное закрепление самостоятельности местного самоуправления, разграничение российских законов на различные виды вполне естественно. Но необходимо заметить, что в правовой научной литературе нет единого мнения по вопросу о количестве видов российских законов. Одни выделяют три уровня правовой системы, следовательно, и три разновидности законов: федеральный, региональный и местный; другие, еще более последовательно проводя различия между источниками конституционного права, выделяют федеральные, федерально-региональные, региональные, регионально-местные и местные¹.

Конституция РФ различает три вида общефедеральных законов: Конституция (Основной Закон), федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Среди форм права Конституция занимает особое, ведущее место, так как в ней выражены государственно-правовые нормы. Она является источником не только конституционного, но и всех других отраслей права. Ее нормы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность ветвей власти, местного самоуправления. Именно поэтому она выступает центральным звеном правовой системы, ее базовым источником, устанавливает исходные начала для всех отраслей.

Особое место Конституции в правовой системе определяется несколькими факторами: характером регулируемых обще-

ственных отношений, высокой степенью нормативного обобщения, целенаправленным воздействием на развитие законодательства и всех источников права, наивысшей юридической силой².

Предмет конституционного регулирования — общественные отношения, складывающиеся в системе «человек — государство», а также основы организации и функционирования самого государства, его высших органов. Ее содержание и существенные черты определяются тем, что она регулирует важнейшие общественные отношения между гражданином, обществом, государством, закрепляет основы общественного строя, принципы организации государственного аппарата. Она является тем фундаментом, на котором строится правовая и политическая система, устанавливает права и свободы, ограничивает произвол государства, его должностных лиц и представителей.

В российской правовой системе признается безусловное верховенство Конституции РФ. Часть 1 ст. 15 Конституции РФ устанавливает, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные нормативные акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Тем самым устанавливается высшая юридическая сила Конституции.

Российская Конституция воздействует на всю правовую систему, но в особенности на законодательство. В нормах Основного Закона установлены и прямо обозначены такие источники права, как федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, Президента РФ, Правительства РФ, международные договоры, конституции, уставы и иные правовые акты субъектов Федерации, государствен-

Вюсал Камран-оглы ГУЛИЕВ,
аспирант кафедры теории государства
и права и конституционного права ЧелГУ
(г. Челябинск)



но-правовые договоры, решения органов местного самоуправления.

Конституционным нормам принадлежит решающая роль в обеспечении правового содержания и легитимности принимаемых законов. Они должны соответствовать тем ценностно-нравственным ориентирам, которые признаются обществом или подавляющей его частью. Именно поэтому Конституция РФ устанавливает запрет законодательному органу издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

Реализация Конституции предполагает согласованное действие большого количества актов текущего законодательства, принимаемых на базе Основного Закона в обычном порядке. Конституционные нормы содержат прямое указание законодателю об издании многих крупных актов различного уровня, прежде всего федеральных конституционных законов и федеральных законов, а их значительная часть является источником ведущей отрасли права.

Система федеральных законов имеет исключительно важное значение для юридического статуса человека. Она призвана развивать демократию, эффективную организацию государственной власти, исключать произвол и беззаконие, обеспечивать правовую защищенность личности.

С помощью федеральных законов создается возможность обеспечить необходимый порядок реализации демократических институтов и прав. А это, в свою очередь, необходимо для обеспечения демократических форм и институтов надежным законодательным регулированием. Предоставляя возможность для реализации народовластия, эти демократические формы и институты оставляют простор для стихийных процессов, носящих антидемократический характер.

Федеральные законы посредством законодательного регулирования обеспечивают высокий юридический статус личности, когда человек выступает как гражданин, обладающий реальными и юридически обеспеченными правами.

Федеральными законами регулируются наиболее важные устойчивые общественные отношения. В соответствии с Конституцией РФ законы общенационального значения принимаются по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Анализируя перечень предметов ведения ст. 71 и 72 Конституции, можно прийти к выводу, что критерием отнесения этих вопросов к федеральному законодательному регулированию служит их особая актуальность и значимость для жизни общества и государства.

Федеральный закон — это волевой акт, он служит выражением государственной

воли всего многонационального российского народа. Этим обусловлено его главенствующее положение в российском праве.

Федеральный закон обладает высшей юридической силой по отношению к актам всех других государственных органов. Согласно ч. 3 ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить федеральным законам. Постановления и распоряжения Правительства РФ издаются на основании и во исполнение федеральных законов, а в случае их противоречия могут быть отменены (ст. 115 Конституции РФ).

Конституция РФ устанавливает, что представительным и законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, который состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 94 и ч. 1 ст. 95 Конституции РФ), обладает исключительным правом принимать законы, т.е. правовые акты высшей юридической силы³.

В соответствии с ч. 1 ст. 105 Конституции РФ федеральные законы принимаются Государственной Думой Российской Федерации. Никакой другой орган не обладает правом издания законов. Государственная Дума — нижняя палата российского парламента — выполняет основную работу по подготовке, обсуждению, рассмотрению и принятию законов, регулирующих важнейшие сферы жизнедеятельности российского общества и государства. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы Российской Федерации. Принятый Государственной Думой федеральный закон подлежит одобрению Советом Федерации — верхней палатой российского парламента.

Для Конституции РФ 1993 г. является новшеством отсутствие обязанности Совета Федерации рассматривать и обсуждать все законопроекты, принятые Государственной Думой. Обязательному обсуждению подлежат лишь отдельные категории федеральных законов. К их числу относятся федеральные законы по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, войны и мира, а кроме того, федеральные конституционные законы. В научной литературе небезосновательно высказывается мнение об отнесении к перечню законов, подлежащих обязательному обсуждению в Совете Федерации, федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в силу их значимости для российского государства и общества.

Часть 4 ст. 105 Конституции РФ устанавливает, что закон, принятый Государ-





ственной Думой, считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации или если он в течение четырнадцати дней не был рассмотрен Советом Федерации.

Совет Федерации может отклонить законопроект, в этом случае закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой, причем палаты могут создавать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

Государственная Дума может не согласиться с решением Совета Федерации, тогда в случае, если за принятие закона при его повторном голосовании проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы, закон считается принятым без одобрения Совета Федерации.

Таким образом, участие Государственной Думы в законодательном процессе — первостепенное значение, положение же Совета Федерации как участника законодательного процесса характеризуется тремя формами реализации законодательных полномочий: во-первых, по ряду вопросов Совет Федерации выступает обязательным участником законодательного процесса (ст. 106), во-вторых, Совет Федерации может выступать факультативным участником законодательного процесса (ст. 105), и случае отказа Совета Федерации от участия в законодательном процессе закон все равно считается одобренным; и, наконец, в-третьих, в отношении федеральных конституционных законов Совет Федерации выступает равным партнером Государственной Думы (ст. 108).

Конституция РФ регулирует порядок принятия федеральных законов лишь в общем виде. Детальная регламентация процедуры принятия федеральных законов устанавливается особыми актами — регламентами палат Федерального Собрания. Регламенты палат — это акты, регулирующие всю деятельность каждой из палат. Регламенты являются внутренними документами парламента, а не федеральным законом, хотя по своему содержанию и сфере регулируемых отношений могли бы претендовать на место конституционных законов. Такое второстепенное значение регламентов палат негативно сказывается на эффективности законодательного процесса и качестве принимаемых законов. Например, для рассмотрения отдельных законопроектов необходимо заключение соответствующего министерства или ведомства, что предусматривается регламентом Государственной Думы, но эти министерства и ведомства отказываются представлять заключения на законопроекты из-за отсутствия законодательно закрепленной обязанности. Таким образом, участники законодательного процесса не связаны между собой правами, обязанностями и ответственностью. На сегодняшний день их взаимоотношения лишь отча-

сти определены Конституцией, нормативно-правовыми актами Президента, Правительства, Регламентами палат Федерального Собрания⁴. К настоящему времени назрел вопрос о внесении существенных изменений и дополнений в Регламенты палат. Необходимо внести нормы, содержащие более четкие требования ко всем участникам законодательного процесса в части соблюдения процедуры представления необходимых документов и заключений на законопроекты. В частности, следует подробно изложить перечень оснований, раскрывающих содержание нормы ч. 3 ст. 104 Конституции РФ⁵. На наш взгляд, есть необходимость принятия федерального закона о порядке подготовки и принятия законов.

После того как федеральный закон принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, он в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для его подписания и обнародования. Общий порядок подписания федерального закона регламентирован ст. 107 Конституции РФ.

Президент Российской Федерации должен подписать и обнародовать закон в течение четырнадцати дней с момента его получения.

Президент Российской Федерации может отклонить федеральный закон, отказавшись его подписать в установленный срок. В таком случае Государственная Дума вновь рассматривает данный закон. Если при повторном рассмотрении федерального закона будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов обеих палат парламента, он подлежит обязательному подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию. Таким образом преодолевается вето Президента РФ.

Принятый Государственной Думой, одобренный Советом Федерации и подписанный Президентом РФ, но неопубликованный федеральный закон — еще не закон, недействующий закон. Должный процесс создания закона заканчивается именно опубликованием. Именно это делает возможным существование принципа «Незнание закона не освобождает от ответственности его исполнять». Государство создает условия для ознакомления населения с нормативными предписаниями.

Согласно Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Порядок и источники официального опубликования устанавливаются Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных кон-

ституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14.06.1994 г.

Законы Российской Федерации направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации. Спорным является вопрос о том, кто направляет закон для официального опубликования, если Президент его не подписал. Государственная Дума предпринимала попытки внести поправки в вышеуказанный закон, установив право Председателя Совета Федерации направлять закон, не подписанный Президентом, на официальное опубликование. Однако окончательно вопрос так и не был решен.

Официальным опубликованием российских законов считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», которые являются периодическими печатными изданиями.

Помимо опубликования существуют и иные способы обнародования законов: по телевидению и радио, рассылка государственным органам, должностным лицам, предприятиям, организациям.

Опубликование закона имеет большое значение, так как с моментом опубликования связан момент вступления закона в силу. По общему правилу российские законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования. Самим законом может быть установлен иной порядок вступления его в силу.

Давно назрела необходимость принятия закона о порядке разработки федеральных конституционных законов и федеральных законов, который охватил бы все этапы и стадии законодательного процесса, предупредил ошибки. Соблюдение должных процедур является одной из гарантий легитимности принимаемых законодательных актов. Соответствующие процедуры также призваны в современных условиях обеспечить демократичность подготовки и одобрения правовых актов.

Законодательный процесс — важнейшее направление государственной и прежде всего парламентской деятельности по созданию основ российского правового государства. Новому составу Государственной Думы хотелось бы посоветовать учесть ошибки своих предшественников и поставить на более высокий уровень процесс законотворчества.

Для полного рассмотрения законов общенационального значения необходимо определить круг субъектов права законодательной инициативы. Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законо-

дательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации установлено право народной законодательной инициативы.

Конституция РФ 1993 г. лишила права законодательной инициативы общественные организации, постоянные комитеты палат парламента, которые обладали этим правом ранее. Сохранение за данными субъектами права законодательной инициативы могло бы способствовать внесению в законодательный орган достаточно подготовленных и обоснованных законопроектов. Было бы целесообразным закрепить в законе положение о коллективной инициативе парламентариев. Это позволило бы отдавать предпочтение законопроектам, уже получившим поддержку в среде законодателей, а плохо подготовленные акты отдельных депутатов отбрасывать.

Какова же активность субъектов законодательной инициативы? Общее количество законодательных инициатив растет из года в год, и теоретически каждая законодательная инициатива должна быть рассмотрена Государственной Думой. Однако Государственная Дума успевает рассмотреть от половины до трети от общего числа законопроектов, что, несомненно, нарушает конституционное право субъектов законодательной инициативы. Постоянное снижение процента рассмотренных законодательных инициатив объясняется тем, что накапливается нерассмотренный «переходящий остаток», который все время увеличивается и снижает показатели эффективности законодательной деятельности.

В России из 100% внесенных законодательных инициатив рассматривается только половина, и лишь третья часть из рассмотренных становится законами. При этом наиболее часто становятся законами законодательные инициативы Правительства РФ. От общего числа всех внесенных Правительством РФ законопроектов рассматривается 67,3%, а законами становятся 39,4% от общего числа рассмотренных законопроектов. Это также свидетельствует об их лучшей подготовленности⁶.

Таким образом, налицо высокая результативность участия Президента РФ и Правительства РФ в законодательном процессе. С одной стороны, это свидетельствует о хорошей подготовленности законопроектов, с другой же, приходится констатировать, что столь высокому результату способствует неиспользование в отношении этих законопроектов Президентского вето⁷.

Увеличение законодательных инициатив Правительства РФ должно оказывать





положительное влияние на эффективность законодательного процесса в целом. Законопроектная деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с принимаемыми им программами и планами, которые формируются на основе предложений федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов Федерации, государственных и иных организаций. Кроме того, в разработке законопроектов участвуют квалифицированные специалисты различных структур Правительства РФ. Существует практика, которую, однако, нельзя признавать оправданной, когда законодательные инициативы министерств и ведомств вносятся через депутатов; этот факт снижает долю законодательных инициатив, вносимых Правительством РФ.

Кроме того, нельзя не отметить стабильно низкое участие Совета Федерации и субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе. Наименьший процент принятых законодательных инициатив у субъектов Федерации. Почти половина всех законодательных инициатив субъектов Федерации рассматривается Государственной Думой (47,3%), но принимаются лишь 5,4% от общего числа рассмотренных законопроектов. Их законодательные инициативы носят частный (местный) характер, чаще всего они являются поправками к действующему законодательству. К тому же зачастую отмечается низкая научная и технико-юридическая проработка этих инициатив⁸. Таким образом, повышение роли субъектов Федерации должно выражаться в повышении не количества вносимых инициатив, а в повышении их юридического качества. Причиной же столь невысокого качества законопроектов субъектов Федерации, вносимых в Государственную Думу, по мнению ученых-правоведов, является отсутствие четкой экономической и социальной политики в субъектах Федерации.

Однако за последние три-четыре года во многих субъектах Федерации ситуация начала меняться, более стабильной становится экономика и социальная политика, усиливаются позиции субъектов на общероссийской арене. Все это должно способствовать повышению доли участия субъектов РФ в федеральном законодательном процессе.

Необходимо отметить, что не каждая законодательная инициатива, поступающая в Государственную Думу, включается в план законопроектных работ. Сегодня можно наблюдать тенденцию устойчивого снижения доли законодательных инициатив, включаемых в план законопроектных работ. Это свидетельствует о том, что Государственная Дума стремится освободиться от бесперспективных и скороспелых законодательных инициатив еще на ранних стадиях законодательного процесса. Это позволяет сосредоточить внимание законодателей на действительно зна-

чимых законопроектах. Однако даже в этом случае план законопроектных работ выполняется не всегда, что объясняется недостатками законодательного планирования — с одной стороны, значительным количеством новых законодательных инициатив — с другой.

Для повышения эффективности деятельности Государственной Думы прежде всего необходимо усовершенствовать процесс формирования депутатского корпуса с тем, чтобы обеспечить избрание честных и порядочных людей, без криминального прошлого, с безупречной репутацией, без судимостей, в том числе погашенных и снятых. Депутатами должны избираться законопослушные граждане, заинтересованные в укреплении и развитии нашей страны.

Желательно иметь среди законодателей большинство юристов, но маститые специалисты в области различных отраслей права не очень стремятся быть депутатами⁹. Думские депутаты должны обладать достаточными знаниями в области экономики, юриспруденции, иметь опыт аналитической и научной работы, обладать комплексными, системными знаниями, позволяющими оперативно и правильно решать вопросы правового регулирования жизни страны. В связи с этим целесообразно было бы установить требования, предъявляемые нашим обществом и государством к депутатам Государственной Думы, которые бы не позволили побеждать на выборах недостойным людям, пользуясь невысоким уровнем политической, правовой, социальной зрелости населения¹⁰.

Любые меры по совершенствованию конституционных основ нашего государства должны осуществляться только при участии всех государственных структур и общества в целом, на основе их взаимного согласия. Совершенствование законодательной деятельности Государственной Думы должно проводиться постоянно, системно, комплексно, с учетом международного и отечественного опыта законодательства — только при этих условиях будет обеспечена его эффективность.

Выше был рассмотрен порядок принятия общероссийских законов высшим законодательным органом Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа наряду со свободными выборами является референдум Российской Федерации — всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Порядок назначения, подготовки и голосования на референдуме определен Федеральным конституционным законом от 10.10.1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Однако несмотря на существование этого закона многие вопросы, касающиеся проведения референдума, остались неурегу-

лированными. В частности, не определен статус актов, принятых путем референдума, порядок подписания и опубликования законопроектов, принятых путем референдума, и др.

Таким образом, теоретически возможно принять федеральный закон путем всеобщего голосования, а практически существует множество пробелов и неурегулированных вопросов, без решения которых это сделать невозможно. Причиной возникновения подобной ситуации является нечеткость формулировки Конституции РФ. Отсылка в тексте Конституции к федеральному конституционному закону о референдуме должна распространяться на все стадии проведения референдума, а не только на его назначение.

С одной стороны, немаловажное значение имеет конституционная обязанность соблюдать законы (ч. 2 ст. 15), обращенная к гражданам и другим субъектам права. Именно в обязанности соблюдения всеми субъектами права и во всех своих действиях (а не только при издании нормативных актов) раскрывается верховенство и прямое действие федеральных законов. С другой стороны, Конституция РФ закрепляет, что в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76), то есть при коллизии законодательных и подзаконных норм предпочтение отдается правилу, содержащемуся в законе. Это, на наш взгляд, также свидетельствует о верховенстве федерального закона.

Кроме того, принцип верховенства федеральных законов вытекает из ч. 3 ст. 90 Конституции РФ, которая устанавливает требование о соответствии федеральным законам актов Президента РФ, и ч. 1 ст. 115, определяющей обязанность Правительства РФ издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнение федеральных законов.

Приоритет закона показывает его уникальную роль и место применительно к массиву многочисленных и противоречивых подзаконных актов. Авторитет и юридическая сила закона зависит от его содержательной стороны, от того, насколько он способен быть регулятором общественных отношений, воздействовать на мотивы и поведение людей. Российское государство принимает на себя обязательство по обеспечению равенства всех перед законом и правосудием (ст. 19), это также способствует повышению престижа законодательной формы.

Однако необходимо заметить, что федеральные законы имеют приоритет и верховенство не во всех случаях.

Во-первых, федеральные законы имеют верховенство лишь тогда, когда они приняты по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вне пределов ведения Россий-

ской Федерации и пределов совместного ведения субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов (ч. 4 ст. 76). И в случае противоречия между федеральным законом и законом субъекта Федерации принятым по предметам собственного ведения субъекта, действует законодательный акт субъекта (ч. 6 ст. 76). Тем самым устанавливается приоритет законов субъектов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Во-вторых, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила договора. Данное положение ранее отсутствовало и впервые было введено Конституцией 1993 г.

Приходится констатировать, что реализовать принцип верховенства федерального закона на практике удастся не всегда.

С одной стороны, при возникновении коллизий между законом и подзаконным актом предпочтение нередко вопреки нормам Конституции РФ делается не в пользу первого. Основной причиной этого является невысокая правовая и политическая культура части граждан и должностных лиц, правовой нигилизм, а также то, что реальная ответственность за реализацию подзаконного акта была и остается выше ответственности по закону.

С другой стороны, невозможно четко определить сферу законодательного регулирования из-за подвижности соответствующих общественных отношений и их политической значимости. Сложно провести границу между законодательным и правовым регулированием, добиться оптимального выбора формы нормативного акта. Следует регламентировать прежде всего круг отношений, составляющих предмет закона, четко установить пределы правотворческой компетенции Президента и Правительства РФ, решить вопросы соотношения различных источников права. Этому мог бы способствовать федеральный закон о нормативных правовых актах, который должен разграничить Конституцию и законы, законы и подзаконные акты.

В России все федеральные и федеральные конституционные законы подписываются и обнародуются Президентом. Закон о конституционных поправках, хотя и имеет особый статус, относится к федеральным законам. В соответствии с ч. 2 ст. 12 Закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» Президент РФ подписывает и осуществляет официальное опубликование закона о поправке к Конституции РФ, одобренного субъектами, в срок не позднее сорокадвух дней со дня получения. На такой за-



кон не распространяется право отлагательного вето, которым располагает Президент РФ.

Закон о поправке к Конституции РФ вступает в силу со дня его официального опубликования, если иное не установлено самим законом.

Важной особенностью таких законов является временный характер их собственного регулирующего воздействия. Оно прекращается с внесением поправки в Конституцию РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 14 вышеуказанного закона Президент РФ осуществляет официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке к Конституции РФ.

В настоящий момент остается не ясным вопрос о том, могут ли быть эти законы объектом конституционного контроля. В научной литературе высказывается мнение о том, что предметом такой проверки в данном случае может является не только процедура принятия закона, но и

соответствие содержания поправки основам конституционного строя Российской Федерации. В случае противоречия данного закона основным принципам, прямо зафиксированным в Конституции РФ или вытекающим из всего ее содержания, он может быть признан неконституционным.

Несмотря на то, что сегодня накопилось множество предложений об изменении и дополнении положений Конституции РФ, процедура принятия поправок не использовалась законодателями.

Сфера законодательной регламентации не представляет собой нечто застывшее или неизменное, она может радикально меняться под воздействием объективных и субъективных факторов.

Закон без процедуры его реализации можно сравнить с птицей без крыльев. В условиях современной России, когда неисполнение закона стало прямым проявлением и одной из основных причин сложившегося в стране правового беспредела, этот вопрос приобретает особую остроту¹¹.

¹ Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации.— М., 2002.— С. 33.

² Колесников Е. В. Источники Российского конституционного права.— Саратов, 1998.— С. 25.

³ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации.— М., 1999.— С. 436.

⁴ Закупень Т. В. О законодательной деятельности федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права.— 1997.— № 12.— С. 26—33.

⁵ Шувалов И. И. Взаимодействие Правительства РФ и парламента России в законотворческом процессе // Конституционное и муниципальное право.— 2004.— № 4.— С. 18.

⁶ Исаков В. Б. Федеральное законодательство: некоторые тенденции развития // Журнал российского права.— 2000.— № 3.— С. 35—36.

⁷ Исаков В. Б. Там же.— С. 28.

⁸ Исаков В. Б. Там же.— С. 39.

⁹ Платонов В. М. Законодательный процесс: как ему развиваться? // Журнал российского права.— 2000.— № 2.— С. 3—9.

¹⁰ Адарчев Л. С. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы // Журнал российского права.— 2000.— № 3.— С. 42—47.

¹¹ Байтин М. И., Яковенко О. В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права.— 2000.— № 8.— С. 93—102.



ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Местное самоуправление в России имеет мощные исторические корни. Без преувеличения можно сказать, что состоявшаяся российская государственность, насчитывающая более одиннадцати веков, обязана местному самоуправлению¹. Именно обращаясь к истории Российского государства, можно проследить основные этапы его становления и развития.

Начиная с Древней Руси местное самоуправление развивалось по своим особым формам общинного самоуправления и вечевой демократии. Уже Русская Правда признает общину автономной организацией, обладающей самостоятельностью в области внутреннего управления². Вечевая демократия была распространена почти повсеместно в русских поселениях, что делало вече неотъемлемым элементом, хотя классическими примерами самоуправляющихся городов-общин являются Новгород и Псков.

Таким образом, вече в современном контексте можно рассматривать как первую форму управления, где правит само общество. Именно в самоуправлении заключается проявление демократических начал: народовластия и территориально-хозяйственного единства. Народовластие выражалось в том, что свободные общинники могли своими голосами влиять на содержание решений, предлагаемых вождем или знатью, а также добиваться отражения в них своих интересов и их реализации. Территориально-хозяйственное единство подразумевало совместное ведение хозяйства и защиту своей территории от внешних врагов.

При этом князь (вождь) был представителем верхушки родоплеменного строя, а не носителем государственной публичной власти. В руках князя сосредоточиваются только военные обязанности, которые обеспечиваются не кровнородственными связями, а территориально-политическими и военными отношениями³.

В этой связи можно говорить о том, что местное самоуправление является первичным элементом властных отношений и стоит у истоков образования государственной власти и управления в целом. Эволюция самоуправления способствовала появлению новой ветви правовых отношений, таких, как государственная власть, которая на протяжении столетий не толь-

ко закрепила свои позиции, но стала оппонентом местному самоуправлению.

Проблема разграничения общинного управления и раннего государственного управления по-прежнему остается трудной задачей, так как ученые не пришли к единому мнению по поводу универсальных признаков, характеризующих государственность, их системы и количества. Черты, присущие государству, есть и в позднем общинном управлении. Отличие состоит лишь в том, что при общинном управлении правящая власть не стоит над обществом, а выполняет его волю; при государственном управлении правящая власть, наоборот, пытается вести политику согласно своим интересам, а общество использовать в своих целях.

В удельный период с XII по XV вв. происходит изменение организации системы управления на местах. Причины, вызвавшие эти трансформации, связаны не только с внутренними процессами, протекающими в государстве той эпохи, но и внешними.

К внутренним процессам в конце XII в. относились значительные изменения в социально-экономическом и политическом развитии русских земель. Это выразилось в активном росте городов, ремесел и промыслов, расширении внутренних и внешних торговых связей; подъем земледелия и развитие скотоводства способствовали появлению вотчин (частных крупных земельных владений)⁴.

Внутренние процессы усилили феодальную раздробленность, это ослабило стратегические способности страны и привело к появлению внешних причин.

В XIII в. раздробленность, достигнув своего пика, раскалывает Древнерусское государство на три неравные части, это приводит к неравномерному становлению и развитию их самоуправления.

Большая Северо-Восточная территория подверглась нашествию монголо-татарских завоевателей. Этой территории был нанесен серьезный удар по общинному устройству и вечевому правлению. Как отмечает Н. В. Постовой, завоеватели разрушили основу, объединяющую славянские общины, — представительную власть, которая концентрировалась вокруг вече в старших городах, политически и экономически подорвали общину⁵.

Юго-Западная часть практически добровольно, опасаясь ордынского нашествия, переходит под защиту Литовского княжества, где приобретает новые формы в управлении городов, основанных на «магдебургском» праве.

Светлана Александровна ХЛЕБУНОВА,
соискатель ЧелГУ
(г. Челябинск)



Северо-Западная часть (незначительная территория) сохраняет осколки былого Древнерусского государства.

Ситуация начинает меняться по мере формирования единого Московского государства.

Основу административной единицы стали составлять уезды, которые делились на станы, а станы — на волости. Существовали военные и судебные округа (губы)⁶. На основной территории государства управление осуществлялось наместниками и волостелями. Этот период характеризуется системой местного управления, называемой «кормлением».

Постепенно существующая система «кормлений» ограничивается институтом городских приказчиков, тем самым возрождая значимость местной власти, которая стала принимать очертания упорядоченной системы управления на местах. Однако начавшаяся централизация государственного управления не дала полного восстановления самоуправления, которое имело место в древности. Пока на этом этапе местное самоуправление действует параллельно с государственным управлением. По-прежнему нет четкого законодательного регулирования системы местного управления и его устройства. Оно развивается на основе народного обычая, как естественное и неизбежное восполнение несовершенства в системе управления общества.

В начале XVI в. завершился процесс объединения русских земель под властью Москвы. В результате территория России увеличилась более чем в шесть раз, а население возросло в два раза. В этих условиях система управления, рассчитанная на небольшие владения, должна была уступить место более совершенному механизму.

Результатом стала замена системы «кормлений» специальными органами самоуправления, к которым относились губные и земские учреждения.

Губная реформа явилась признанием государства всей важности роли органов местного самоуправления, в организации эффективного способа управления на местах. Вместе с тем Судебник 1550 г. стал первым юридическим определением норм управления, руководствующихся не традиционным обычаем, а регулируемых на законодательном уровне.

Однако губная реформа проводилась не повсеместно, а только на территории, где было развито феодальное земледелие. Поэтому некоторые районы остались не охваченными, именно в них и была проведена земская реформа.

Результатом губной и земской реформы стало определение положения института самоуправления. Теперь на местах появились собственные учреждения и административный аппарат. Впервые на законодательном уровне определялось положение органов местного самоуправления в системе государственной власти. Госу-

дарство признавало местное управление как часть существующего управления, пусть даже и местного, тем самым подтверждая существование двух систем управления: государственного управления и земско-губного самоуправления.

К концу XVI в. выборные органы на местах сосредоточили в своих руках все полномочия местного самоуправления, существующие и в нашей современности: 1) полномочия реализовывались непосредственно населением конкретного территориального образования и выборными органами местного самоуправления 2) за населением соответствующей территории уставными грамотами закреплялись права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на этой территории. Кроме того, в их ведении были полномочия, относившиеся в те времена к кругу государственных задач, а именно: сбор налогов, полицейские функции и суд.

Однако процесс централизации государства продолжился, это отразилось не только в усложнении и расширении его административного аппарата, но и в усилении бюрократии. На местном уровне шли те же изменения, но более медленными темпами.

Вместе с тем беспокойная обстановка народных масс призвала государство к необходимости постоянного контроля за деятельностью местных органов. Хотя губные и земские учреждения продолжали функционировать, но их самостоятельность была ограничена путем введения института воевод на местах⁷. Первоначально контролировать и вмешиваться в сферу деятельности губных и земских учреждений воеводы не имели права, но ситуация меняется во второй половине XVII в., когда такое ограничение снимается. Теперь воевода олицетворял собой переходное звено между обществом и государством. Следствием этого явилась постепенная бюрократизация местных органов.

Реформы местного управления были продолжены Петром I. Хотя первая реформа носила экономический интерес, так как для государственных преобразований и военных нужд требовались значительные денежные вложения. С этой целью в 1699 г. была проведена городская реформа, итогом которой стали бургомистерская палата в Москве и земские избы в городах. Последние являлись выборными органами, но они не несли обязанностей по управлению городом как целым хозяйственным образованием. В 1702 г. упраздняются должности губных старост, а их полномочия передаются воеводам. В 1719 г. губернии были поделены на провинции, находящиеся под управлением воевод. В их руках сосредоточиваются все функции управления. В этот период фактически ликвидируется деятельность земских изб. Поэтому Петр I учреждает в городах выборные магистраты, заведовавшие хозяй-

ством города, полицейскими делами и судом. Отношения между государственной властью и самоуправлением по-прежнему характеризуются напряженностью.

Таким образом, местное управление было построено по принципу единоличной власти государства в лице его чиновников. Вместе с тем возможности самоуправления в рамках традиционного института народовластия допетровской Руси были сведены к минимуму. Это еще в большей мере проявлялось с усилением крепостничества на местах, где каждый феодал был единовластным правителем своего поместья, а крестьяне практически полностью находились в зависимости. По своей сути местное управление практически сливалось с государственной властью и становилось ее неотъемлемой частью. Перестройка на манер государственного аппарата привела к расширению и полной бюрократизации, лишив всяческих демократических начал органы местного управления.

Созданная Петром I система местного управления оказалась громоздкой, дорогой и малоэффективной для Российской империи. Поэтому ее преобразования последующими правителями в основном сводились к сокращению учреждений и административного аппарата.

Новая капитальная реформа местного управления, в какой-то мере вернувшая исторические начала самоуправления, была предпринята в середине 70-х гг. Екатериной II. Способствовали этому в большей мере внутренние факторы. Сначала страну потряс чумной бунт в Москве 1771 г., затем восстание Е. И. Пугачева. Эти обстоятельства указали на слабость местного аппарата управления и послужили толчком для реформирования. 7 ноября 1775 г. издается Указ «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», его введение положило начало губернской реформе, целью которой являлась реорганизация системы местного управления. Екатерина II исходила из принципа, что империя как «целое не может быть отнюдь совершенно, если части его в не порядке и не устройстве пребудут»⁸.

В процессе этой реформы произошли следующие изменения: в административно-территориальном делении (по демографическому принципу), сокращена структура органов местного управления (губернаторы делаются единственными носителями власти) и судебное производство стало самостоятельным.

Не обошла реформа и города, с этой целью выдается «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г.⁹, которая представляла первый в истории управления развернутый закон организации городского управления. «Грамота» подтверждала самостоятельный статус города как субъекта управления, впервые признавая выборные городские органы и устанавливая в городе всеобщее самоуправление.

Рассматривая политику организации местной власти в Российской империи XVIII в., следует отметить, что в целом ни о какой самостоятельности и независимости этих органов по отношению к представителям государства на местах не могло быть и речи, поэтому формируется существенно новая структура управления, представляющая собой модель государственного местного управления.

Переломным событием последующих реформ стала отмена Александром II крепостного права путем издания «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. Этот документ освободил двадцать два миллиона человек, составлявших население России, а так как в своей основе страна оставалась аграрной, то большинство общественных и экономических сторон жизни страны прямо или косвенно стали зависеть от социально-экономического положения крестьян. При этом существующие земская и городская системы управления, образованные в период крепостничества, не стали устраивать общественные массы и требовали преобразований. Поэтому в 1864 г. издается «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»¹⁰, а в 1870 г. «Городовое положение»¹¹. Согласно этим документам система управления земств и городов основывалась на всеобщности, но критерием выдвинут был имущественный ценз. Теперь органы самоуправления на местах имели хозяйственную самостоятельность, наделялись правом издавать для населения постановления и облагать его разного рода сборами. При этом не являлись государственными структурами.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы преследовали цели децентрализации управления и возрождения начал местного самоуправления в России. Их основу составляли две идеи: 1) выборность власти, где органы местного самоуправления избирались и контролировались избирателями. Кроме того, эти органы оставались под контролем представительной власти, а обе ветви власти контролировал Закон¹²; 2) развитие и улучшение общественно-хозяйственного устройства, с помощью земских и городских учреждений, которые отличаются от государственных органов тем, что решают вопросы только местной жизни.

Октябрьская революция принесла с собой ликвидацию земства и создание новой модели местного самоуправления — советской.

Окончательно и законодательно переход всей власти к Советам подтвердил II Всероссийский съезд Советов, на котором говорилось о том, что «в результате победы революции в рамках пролетарского государства утверждается власть народных масс, организованных в Советы на всех уровнях»¹³. Ликвидация земских и городских органов самоуправления проводилась на основе циркуляра Наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 г.



В основу организации власти на местах был заложен принцип единства системы Советов как органов государственной власти, где местные Советы и их исполкомы выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь при этом структурной частью единого централизованного аппарата управления. Таким образом образовалась единая государственная советская система управления.

В советском государстве периода смерти Сталина и после него каких-либо существенных изменений в организации управления не произошло.

Период правления Хрущева ознаменован разделением Советов на промышленные (городские) и сельские¹⁴.

Конституция 1977 г. закрепила положение «О развитом социализме», в преамбуле открыто утвердила власть партийно-бюрократического аппарата. Согласно данной Конституции, основу местной власти и управления составили Советы депутатов трудящихся

Интерес к местному самоуправлению вновь возник к середине 80-х гг., когда серьезные государственные изменения в СССР затронули систему местной власти. В этих реформах можно выделить четыре этапа, последний из которых не завершен.

Первый этап перестройки местной власти связан с реформами 1988—1990 гг. Значительным толчком для этих изменений стали недостатки существующей системы управления. Важную роль в становлении и развитии местного самоуправления в России сыграл Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁵. Этот закон определил основные направления ра-

боты местных органов власти, принципы их формирования и деятельность как органов самоорганизации граждан.

Второй этап связан с принятием 6 июля 1991 г. Закона «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁶. С его принятием в России начался процесс реформирования местных органов власти и формирования органов местного самоуправления.

Основным моментом правового закрепления организации местного самоуправления стал третий этап — это принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции Российской Федерации, которая: признала необходимость существования местного самоуправления; выделила местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти народа; признала и защитила экономическую основу местного самоуправления; определила муниципальную собственность наряду с другими формами собственности¹⁷. Указы Президента, разработанные на основе Конституции, а также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 августа 1995 г. представляли собой переход от советской системы власти к системе муниципального управления.

Реформирование и совершенствование Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. и является четвертым этапом становления местного самоуправления в России. Этот этап должен привести к повышению эффективности управления страной за счет более детального регулирования местного самоуправления федеральным законодательством.

¹ Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права.— 2002.— № 10.— С. 3.

² См.: Самоуправление: от теории к практике.— С. 19—20.

³ Лихой Р. Г. История государственного управления в России.— М., 2002.

⁴ Орлов А. А., Георгиев В. А. История России.— М., 1997.— С. 35.

⁵ Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика.— М., 1995.— С. 31—32.

⁶ Куликов В. И. История государственного управления в России.— М., 2001.— С. 30.

⁷ Игнатов В. Г. История государственного управления России.— Ростов н/Д, 2003.— С. 65.

⁸ История Великих императоров X—XIX в.— М., 2003.— С. 217.

⁹ Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1875 г. // Политическая история России: Хрестоматия.— М., 1996.— С. 244—311.

¹⁰ Хрестоматия по истории государства и права СССР (дооктябрьский период).— М., 1990.— С. 424.

¹¹ Там же.— С. 426.

¹² Шумякова Н. В. Муниципальное управление.— М., 2004.— С. 80.

¹³ Декрет ВЦИК от 23.11.1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву.— С. 15.

¹⁴ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право РФ.— М., 1997.— С. 73.

¹⁵ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйства в СССР» от 09.04.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета.— 1990.— № 16.— Ст. 267.

¹⁶ Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6.07.91 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.— 1991.— № 27.— Ст. 243.

¹⁷ Конституция Российской Федерации от 12.12.93 г.

Слюсаренко Т. В.

ТРАНСФОРМАЦИЯ СТАТУСА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СВЯЗИ С РАЗВИТИЕМ И СТАНОВЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Одним из правовых явлений, характеризующих подлинно демократическое государство, является реально действующий институт местного самоуправления. В Российской Федерации основные положения и принципы деятельности местного самоуправления как одного из элементов общей системы власти стали развиваться сравнительно недавно.

Одним из актуальных вопросов современного муниципального права России является юридическое оформление института главы муниципального образования. Есть все основания для утверждения, что этот институт вынес на себе основную организационно-правовую, идеологическую и психологическую тяжесть при смене парадигмы власти в 1993 г. и последующие годы. Данная статья посвящена выявлению особенностей и анализу этапов трансформации статуса главы муниципального образования в связи с развитием и становлением местного самоуправления в России.

В развитии местного самоуправления в России условно выделяют четыре основных периода.

Первый этап (1990—1991 гг.) — формирование организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации. В эти последние годы существования СССР были приняты первые законы о местном самоуправлении: 9 апреля 1990 г. — Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, а 6 июля 1991 г. — Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»². Союзный закон определил местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, призванного обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территорий, охраны окружающей среды. Данный законодательный акт устанавливал систему местного самоуправления, которая в качестве основного, главенствующего звена включала местные Советы народных депутатов, а также предусматривала использование некоторых форм прямой демократии — проведение местных референдумов, собраний, сходов граждан и т. д.

Принятый в соответствии с союзным законодательством российский закон закрепил местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей. В рамках рассматриваемого Закона были определены и разграничены полномочия исполнительного органа (администрации) и представительного — Совета. Внеся изменения в Конституцию, согласно которой местные Советы, входящие в систему местного самоуправления, выводились из общей системы представительных органов государственной власти, Съезд народных депутатов сохранил формулу о конституционном праве Верховного Совета России руководить Советами. В развитие положений указанных Законов в рассматриваемый период на федеральном уровне был принят Закон «О выборах главы администрации» от 24 октября 1991 г.³

Закон 1991 г. вводит новый субъект местного самоуправления — главу местной администрации. До этого, согласно изменениям, внесенным в октябре 1989 г. в Конституцию РСФСР, высшим должностным лицом местной власти являлся председатель Совета. Теперь высшее должностное лицо Закона не устанавливает. Но по смыслу Закона — по объему полномочий и способу их исполнения (единоначально) — именно всенародно избранный глава администрации отныне — первое должностное лицо местной власти.

В соответствии с Законом РФ о местном самоуправлении в Российской Федерации (1991 г.) полномочия единоличного главы местной администрации закреплялись как его собственная концепция, т. е. закон обозначил личную ответственность главы администрации за осуществление своей компетенции. Органы и структурные подразделения местной администрации по всем вопросам своей деятельности подчинялись главе местной администрации. Глава местной администрации в пределах своей компетенции издавал постановления и распоряжения.

Совет мог отменить акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета, принятым в пределах его компетенции. Данные решения глава местной администрации мог обжаловать в суде.

Татьяна Валерьевна СЛЮСАРЕНКО,
аспирантка ЧелГУ
(г. Челябинск)

203

Трибуна
молодого
ученого



Глава местной администрации вместе с тем имел право опротестовывать решения соответствующего местного Совета, адресованные местной администрации. Закон Российской Федерации о местном самоуправлении в РФ при этом указывал, что данное право глава местной администрации мог реализовать в том случае, если решение Совета, по его мнению, противоречило законодательству или другим решениям данного Совета либо недостаточно было обеспечено финансовыми, материально-техническими и организационными средствами (ст. 34).

Совет вправе был выразить недоверие главе местной администрации. Решение считалось принятым, если за него проголосовало не менее чем две трети от числа депутатов, установленного для данного Совета. Закон при этом закреплял, что в данном случае Совет одновременно назначал в соответствии с законодательством голосование об отзыве главы местной администрации населением, ибо предполагалось, что глава местной администрации должен избираться населением.

Анализ практики взаимоотношений местных Советов и глав местных администраций, сложившейся на основе Закона Российской Федерации о местном самоуправлении в Российской Федерации (1991 г.), свидетельствует, что в законе была предпринята попытка установить своеобразную «систему сдержек и противовесов» в местном самоуправлении

Закон о местном самоуправлении 1991 г. устанавливал выборность глав местных администраций на муниципальных выборах сроком на пять лет. Однако после августовских (1991 г.) событий по решению Съезда народных депутатов РСФСР в ноябре 1991 г. выборы глав местных администраций были отложены (до 1 декабря 1992 г.). Съезд принимает постановление «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», в соответствии с которым 25 ноября 1991 г. был издан Указ Президента РСФСР «О порядке назначения глав администраций». Вводится порядок назначения и смещения глав местных администраций главой вышестоящей администрации с согласия местного Совета.

Таким образом, стала создаваться жесткая вертикаль исполнительной власти, звенья которой — главы администраций — практически полностью зависят от того, кто их назначает и смещает, т. е. от вышестоящего исполнительного руководителя. Фактически статус местных администраций и их глав был выведен за рамки целого ряда норм Закона о местном самоуправлении 1991 г., прежде всего в части подотчетности и ответственности местной администрации и ее главы перед Советом и населением. По своему правовому, да и фактическому статусу глава местной администрации стал, прежде всего, представителем государства на территории

соответствующего Совета, нежели субъектом местного самоуправления. Прописанный Законом правовой механизм сдержек и противовесов внутри системы местной власти был существенно нарушен.

Надо отметить, что выборы глав местных администраций не были проведены и после 1 декабря 1992 г. VII Съезд народных депутатов Российской Федерации 10 декабря 1992 г. принял специальное постановление «О главах администрации», в котором признал нецелесообразным проведение повсеместных выборов глав администраций до выборов народных депутатов Советов народных депутатов нового созыва (т. е. до 1995 г.). Выборы должностных лиц местного самоуправления были отложены на четыре с лишним года. Таким образом, конституционное закрепление статуса местного самоуправления оказалось весьма противоречивым.

Второй этап (осень 1993 — 1995 гг.) — этап реформирования общей системы власти. Правовой основой реформирования местного самоуправления послужил Указ Президента от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Последующими Указами «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. и «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г. деятельность местных Советов была прекращена, их полномочия были возложены на соответствующую местную администрацию.

Начавшийся на основе Указов Президента Российской Федерации процесс реформирования местных органов власти заложил качественно новые основы организации и деятельности местного самоуправления в России.

Прежде всего надо отметить, что существенным образом изменяется характер взаимодействия представительного органа местного самоуправления и ранее назначенного или избранного главы администрации, который согласно Указу Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления» стал именоваться главой местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления фактически делегировались назначенному главе администрации, который должен был организовать и работу представительных органов. Как было установлено Указом от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», глава местного самоуправления «...председательствует на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и является главой соответствующей администрации» (п. 4)⁴. Глава администрации подписывает решения представительного органа и обладает правом вето на эти

решения. Он самостоятельно утверждает и структуру администрации.

Формирование подобной системы самоуправления породило немало вопросов. Один из главных парадоксов состоял в том, что глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления (в отличие от того, что предусматривалось Законом о местном самоуправлении 1991 г., в соответствии с которым «глава и должностные лица местной администрации не могут быть депутатами»).

Были ограничены функции и полномочия представительных органов. По Закону о местном самоуправлении 1991 г. представительный орган созывался на заседания своим постоянным председателем, который организовывал его работу, подписывал его решения. Теперь эти функции передавались главе местной администрации. Наиболее важные решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием финансовых средств, установлением или отменой местных налогов и сборов, могли приниматься представительным органом только по представлению и согласованию с главой местного самоуправления (главой администрации). Представительный орган был лишен права отмены актов главы администрации, права выражения недоверия главе администрации и руководителям структурных подразделений администрации.

Третий этап развития правовой базы местного самоуправления начался с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (28 августа 1995 г.).

Положения данного Закона определяют:

а) общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации;

б) организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления;

в) правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления;

г) основные полномочия органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах...» 1 марта 1996 г. истекли сроки полномочий глав местных администраций (глав местного самоуправления), назначенных на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти, а также в ином порядке, чем это предусмотрено Законом. Таким образом, сложилась ситуация, когда подавляющее большинство глав местных администраций исполняли свои обязанности незаконно, вопреки действующему законодательству. В разъяснении Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправле-

ния от 25 марта 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с реализацией Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» было подчеркнуто, что продление сроков полномочий названных лиц возможно только после внесения соответствующих изменений в Федеральный закон. Соответствующие изменения в действующее законодательство, предусматривающие новые сроки проведения муниципальных выборов, были внесены Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁶.

Термин «глава муниципального образования» был введен в оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». До появления данного акта были распространены понятия «глава местной администрации», «глава местного самоуправления». Причем ни одно из них не имело четкого толкования. С одной стороны, можно было предполагать, что это тождественные понятия. С другой — что наименование зависит от способов вступления в должность: если лицо избиралось населением, его следует именовать главой муниципального образования, в случае назначения — это глава местной администрации. Наконец, конкретные реалии позволяли провести и иное разграничение: в границах территорий, где представительные органы не создавались, действовал глава местного самоуправления; там, где представительный орган функционировал, исполнительный орган возглавлял глава местной администрации.

В Указе Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г., утвердившем Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, содержались оба понятия. Однако в силу неопределенности и нечеткости в части использования этих терминов он не прояснил их значение, дав основания для неоднозначных суждений.

Федеральный закон 1995 г. допускает наличие должности главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Глава муниципального образования может избираться населением на муниципальных выборах либо представительным органом местного самоуправления из своего состава. Избранный населением глава муниципального образования, если устав даст ему такое право, может входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях.





Практика установления структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, их полномочий и вариантов их взаимодействия между собой показала, что нормы Федерального закона 1995 г., наложившись на известный правовой контекст, в том числе на практику деятельности местной власти и ее структуру, сформированные «президентской реформой» местного самоуправления 1993 г., а также на практику деятельности в этом направлении государственной власти субъектов РФ, привела к вполне определенным последствиям.

Около 2/3 муниципальных образований в стране установили в своих уставах такую структуру органов местного самоуправления и их взаимодействия, которые известны как «сильный мэр — слабый совет». Избранный населением глава муниципального образования возглавляет исполнительный орган местного самоуправления, входит в состав представительного органа и председательствует на его заседаниях.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стал основой развития правовой базы современного муниципального законодательства.

Большинство положений данного Закона, как подчеркивает А. Н. Писарев, были обращены в будущее, поскольку в соответствии с ними только начинала формироваться система законодательства Российской Федерации и ее субъектов по вопросам местного самоуправления, происходил процесс создания местных органов самоуправления, осуществлялся поиск наиболее эффективных форм и методов реализации местного самоуправления⁷.

Четвертый этап развития местного самоуправления начался с принятием нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 января 2003 г.

В п. 2 ст. 34 данного закона указано, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Глава муниципального образования, как и в нормах действующего Федерального закона, — высшее должностное лицо местного самоуправления. Он также избирается населением на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава. Глава муниципального образования, избранный населением, может быть в соответствии с уставом муниципального образования либо председателем представительного органа, либо возглавлять местную администрацию.

Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, обладает правом вето на решения представительного органа, которое тот, в свою очередь, может преодолеть квалифицированным большинством голосов депутатов. Глава муниципального образования, избранный представительным органом из своего состава, является председателем представительного органа.

Наложено запрещение функций председателя представительного органа и главы местной администрации главой муниципального образования. Установленные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации (п. 3 ст. 36).

Во всех случаях, когда глава муниципального образования не возглавляет местную администрацию, ее возглавляет нанятый представительным органом по контракту глава местной администрации. Это относится также к случаю, когда представительный орган муниципального района не избран, а сформирован из представителей поселений, так как в этом случае глава муниципального района независимо от способа своего избрания является председателем представительного органа.

Наиболее полно по сравнению с предыдущими законами указаны основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. К ним относятся:

- 1) смерть;
- 2) отставка по собственному желанию;
- 3) отрешение от должности;
- 4) признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим;
- 6) вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 8) прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 9) отзыв избирателями (п. 6 ст. 36).

В настоящее время правовой статус главы муниципального образования представляет несомненный интерес в научном плане и является предметом многочисленных споров как среди практических работников, так и среди ученых, специализирующихся в муниципально-правовой проблематике.

В заключение можно отметить, что становление местного самоуправления в Российской Федерации сопровождалось пе-

реходом от исполкомовско-коллегиальной формы деятельности местных органов власти к принципу единоначалия в руководстве муниципальным образованием. За последние годы состоялась динамичная трансформация правового статуса главной фигуры местного сообщества – главы местного самоуправления до достаточно

организационного правового института в системе муниципальной демократии. Тенденцией в юридическом оформлении статуса главы муниципального образования становится поиск правовых средств наиболее эффективного взаимодействия этого института с другими органами местного самоуправления.



¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.— 1990.— № 16.— Ст. 267.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета РСФСР.— 1991.— № 29.— Ст. 1010.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.— 1991.— № 45.— Ст. 1491.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ.— 1993.— № 52.— Ст. 5071.

⁵ Собрание законодательства РФ.— 1995.— № 35.— Ст. 3506.

⁶ Собрание законодательства РФ.— 1996.— № 17.— Ст. 1917.

⁷ Писарев А. Н. Муниципальное право РФ: Учебное пособие.— М., 1997.— С. 33.



Балагурова Н.Н.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

Преобразования, происходящие сегодня в РФ, сопровождаются ростом национального самосознания, стремлением народов России к самостоятельному устройству общественной жизни.

Современная национальная политика ставит своей главной задачей устранение антагонизмов в межнациональных отношениях. Одной из важнейших предпосылок решения этой задачи является создание благоприятных условий для сохранения и развития их этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности¹. В этой связи перспективным является развитие многовариантных форм национально-культурной самоорганизации граждан с учетом многонационального состава населения России, дисперсного проживания граждан различных национальностей на территории страны.

Можно констатировать многовариантность форм национально-культурной самоорганизации граждан, которую позволяет обеспечить национально-культурная автономия, призванная, как представляется, стать основным инструментом национальной политики. Будучи важнейшим институтом гражданского общества, она является главной организационно-правовой формой защиты прав конкретных этнических общностей на сохранение самобытности².

Согласно Федеральному закону «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ, национально-культурные автономии — это разновидность общественных объединений, созданных по этническому признаку «в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры»³. Только после внесения в ноябре 2003 г. поправок в закон национально-культурные автономии стали классифицироваться как вид общественного объединения, существующего в форме общественной организации³ (ст. 1). По территориальной сфере деятельности различаются местные, региональные и федеральные национально-культурные автономии. До ноября 2003 г. порядок создания «автономий» был таков: национально-общественные объединения (по смыслу закона — два и более) имели право на учреждение национально-культурной автономии местного уровня. Местные национально-культурные автономии граждан, относящихся к определенной этнической общности, могли учреждать региональные национально-культурные автономии, а региональные — федеральную национально-культурную автономию. В этом отношении в законе содержались

не совсем продуманные положения. Так, для создания местных национально-культурных автономий он требует обязательного наличия на соответствующей территории зарегистрированных местных общественных объединений граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Таким образом, гражданам, относящим себя к определенной этнической общности, требуется первоначально создать соответствующие местные общественные объединения, зарегистрировать их в установленном порядке, и только затем данные объединения вправе создавать местную национально-культурную автономию. В настоящее время местную национально-культурную автономию учреждает сход или собрание граждан; наряду с гражданами национально-культурные автономии могут создавать и общественные объединения, но только имеющие регистрацию. При этом местная национально-культурная автономия при отсутствии региональных национально-культурных автономий соответствующей этнической группы может приобретать статус региональной, соответственно региональная — федеральной.

Как мы уже отмечали, закон определяет национально-культурную автономию как общественное объединение «граждан Российской Федерации» (ст. 1)⁴. Между тем национально-культурные автономии до последнего времени учреждались общественными объединениями, кроме того, по сложившейся практике, многие национально-культурные автономии не имеют индивидуального членства. Конституция РФ, однако, рассматривает право на объединение как право «каждого», а законодательство не устанавливает ограничений на членство и участие в общественных объединениях (за исключением политических партий) по признаку гражданства⁵.

Закон не допускает существования многонациональных автономий. Между тем в стране были созданы десятки татаро-башкирских, дагестанских, тюркских и «славянских» национально-культурных автономий. Вне законодательного регулирования и вопрос о том, может ли кто-либо быть членом сразу двух и более национально-культурных автономий. Решаться этот вопрос, безусловно, должен положительно. Иначе реализация прав тех, кто

Наталья Николаевна БАЛАГУРОВА,
соискатель ЧелГУ
(г. Челябинск)

208

Трибуна
молодежного



считает родной культуру двух или более народов России, будет необоснованно ограничиваться.

Создание национально-культурных автономий не означает ликвидации национальных общественных объединений, в том числе и выступивших в качестве учредителей национально-культурной автономии. В настоящее время в субъектах РФ действуют на законном основании и те и другие объединения граждан. Большое значение имеет связь государственных органов субъектов РФ, занимающихся проблемами межнациональных отношений с национально-культурными центрами, обществами, движениями. Как правило, на региональном уровне созданы либо консультативные органы по «национальным вопросам», либо консультативные структуры общего характера при органах государственной власти и местного самоуправления. Их цели и задачи сводятся к следующему:

— координация совместных действий по защите и отстаиванию прав человека независимо от национальности;

— предотвращение и принятие мер по пресечению любых проявлений шовинизма и национализма, умышленных действий, направленных на разжигание межнациональной розни.

Национально-культурные автономии имеют право:

— обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления, но только «представляя свои национально-культурные интересы»;

— создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию, но почему-то только на национальном (родном) языке;

— сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;

— следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;

— создавать образовательные и научные учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— участвовать в деятельности международных неправительственных организаций и устанавливать «гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств»⁶.

Национально-культурные автономии обладают достаточно широкими правами по сохранению языка, развитию образования, культуры народов и национальных групп. Им предоставляется поддержка — как организационная, методическая, так и материально-техническая, финансовая со стороны органов государственной власти

и органов местного самоуправления. Согласно названному выше закону финансовые средства предоставляются национально-культурным автономиям для финансирования общественно значимых программ национально-культурного развития, для осуществления мероприятий в области культуры, образования и благотворительных мероприятий (ч. 1 ст. 16)⁷; федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ оказывают национально-культурным автономиям финансовую поддержку... при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия (ч. 1 ст. 20)⁸. Кроме того, национально-культурные автономии могут пользоваться льготами по аренде помещений, им может предоставляться государственное и муниципальное имущество, а также возможность публикации своих материалов в государственных и муниципальных СМИ.

Закон о национально-культурной автономии, однако, не определяет уполномоченные органы, механизмы выделения и распределения, так же как и критерии установления объемов выделяемых ресурсов, т. е. не предусматривает конкретных обязательств государства.

Как отмечают в своей статье «Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования» В. Ю. Зорин и Т. Я. Хабриева, поскольку в федеральном бюджете на 2004 финансовый год предусматриваются средства на поддержку федеральных национальных культурных автономий, то Правительство РФ могло бы устанавливать общий порядок распределения выделенных бюджетных средств между национально-культурными автономиями. Исходя из общего объема этих средств, а также решений Правительства РФ по их распределению, федеральные органы исполнительной власти должны осуществлять организацию проведения конкретных мероприятий национально-культурными автономиями. При этом выбор проектов для государственной финансовой поддержки будет зависеть от мнения представителей национально-культурных автономий. В свою очередь субъекты РФ должны оказывать государственную поддержку региональным национально-культурным автономиям за счет собственных средств. Муниципальные образования могут по своей инициативе выделять средства на их поддержку⁹.

При осуществлении сотрудничества органов исполнительной и законодательной властей с национально-культурными объединениями нужно исходить из общности целей в решении национальных и межнациональных проблем, направленных на создание благоприятных условий для этнического развития народов и гармонизации межнациональных отношений.



¹ См.: *Амелин В. В.* Сотрудничество государственных органов и национально-культурных объединений в решении национальных проблем / Материалы круглого стола: «Национальные организации в многонациональном регионе». 23 апреля 1996 г.— Оренбург, 1996.— С. 28.

² См.: *Зорин В. Ю., Хабриева Т. Я.* Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права.— 2003.— № 8.— С. 34.

³ СЗ РФ.— 2003.— № 46.— Ст. 4432.

⁴ Там же.

⁵ См.: *Осипов А., Сапожников Р.* Законодательство РФ, имеющее отношение к этничности. Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации (справочный материал) / Программа Сотрудничества ЕС и России (Тасис). Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации.— М., 2004.— С. 192—193.

⁶ СЗ РФ.— 1996.— № 25.— Ст. 2965.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ См.: *Зорин В. Ю., Хабриева Т. Я.* Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права.— 2003.— № 8.— С. 36—37.



Кунц В. В.

ПРАКТИКА УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Несмотря на имеющиеся в России уголовно-правовые способы защиты земель актуальным и своевременным будет выявление возможности зарубежного опыта, в частности, таких стран, как, Испания, ФРГ, Австрия, Япония, Казахстан, Грузия.

Отличительной особенностью испанского уголовного законодательства является то, что оно предусматривает уголовную ответственность за продажу, обмен или залог уже проданного, обмененного или заложенного участка либо за заключение противоправных сделок во вред третьим лицам.

В УК Испании имеется раздел XVI «О преступлениях, связанных с управлением территориями и защитой исторического наследия и окружающей среды». В гл. III указанного раздела «О преступлениях против естественных ресурсов и окружающей среды» ст. 325 предусмотрено наказание — тюремное заключение на срок от шести месяцев до четырех лет. Штрафом на сумму от восьми до двадцати четырех месячных заработных плат и лишением права заниматься определенной профессией или деятельностью на срок от одного года до трех лет наказываются тот, кто, нарушая закон и другие общие положения о защите окружающей среды, спровоцирует или прямо либо косвенно осуществит излучение, проливание, облучение, извлечение или экскавацию, снос, шум, вибрацию, излияние или хранение в атмосфере, земле, недрах или наземных, морских или грунтовых водах, включая в межгосударственных пространствах, как собирание вод, которые могут причинить тяжкий ущерб равновесию в естественных системах. Если риск тяжкого вреда существовал для здоровья людей, срок лишения свободы назначается ближе к верхнему пределу¹. Глава IV «О преступлениях, связанных с охраной флоры и фауны» рассматриваемого раздела предусматривает ответственность за вред, причиненный флоре или фауне. Таким образом, в УК Испании предусмотрена уголовная ответственность как за умышленные, так и неосторожные деяния, причиняющие ущерб земле как объекту экосистемы вследствие эрозии, загрязнения или захламления почв, безотносительно к тем последствиям, которые могут наступить в результате данных нарушений.

Владимир Владимирович Кунц,
зам. руководителя территориального
управления Министерства имущественных
отношений по Челябинской области,
аспирант ЧелГУ
(г. Челябинск)

Понятие «имущественные преступления» отсутствует в УК и дополнительных законах в Германии. Однако обычно отдельные тома учебников по Особенной части уголовного права именуется в подзаголовке «Vermögensdelikte» — имущественные деликты².

В силу сложившихся особенностей германского уголовного права понятие имущественных преступлений неполно охватывает ту группу преступлений, которые образуют уголовно-хозяйственное право (Wirtschaftsrecht)³.

Очень условно соотношение этих групп, имея в виду многие несовпадения, можно рассматривать по аналогии с разграничением преступлений против собственности и преступлений в сфере экономической деятельности по УК РФ. Если сравнивать с отечественным уголовным правом, то преступления против собственности в УК РФ охватывают более узкий круг деяний, чем имущественные преступления по уголовному праву Германии, и традиционно анализируются как классическая часть уголовного права. Хозяйственные преступления во многих случаях находятся вне германского УК и рассматриваются как часть уголовного права, находящаяся в развитии.

Источниками применительно к ряду хозяйственных преступлений являются: Закон о дальнейшем упрощении хозяйственного уголовного права в ред. 3 июня 1975 г. с последними изменениями от 27 июня 1993 г., который, в свою очередь, отсылает к Законам об обеспечении обязанностей в сфере хозяйства, транспорта, продовольствия, водного хозяйства; Закон против злоупотреблений при получении субвенций от 29 июля 1976 г., образующий ст. 2 Первого закона о борьбе с хозяйственной преступностью от 29 июля 1976 г., налоговое законодательство и др. В то же время, как было отмечено, ряд деяний, отнесенных в УК РФ к группе преступлений в сфере экономической деятельности, включен в группу имущественных преступлений.

Правда, следует отметить, что многие из запретов, имеющихся в УК РФ, в немецком уголовном законодательстве отсутствуют вообще, причем подтверждений того, что страдает немецкая экономика, в литературе найти не удалось.

УК ФРГ лишь в разделе двадцать девятом «Преступные деяния против окружающей среды»⁴ предусматривает ответственность за загрязнения почв (324a), за угрозу нуждающейся в защите территории (329). Наказуемы действия тех, кто, нарушая

211

Трибуна
молодого
ученого



административно-правовые обязанности, вносит в почву вещества, допускает их проникновение или выпускает такие вещества в почву способом, который может причинить вред здоровью другого человека, животным, растениям или другим предметам, имеющим значительную стоимость.

УК Австрии⁵ в седьмом разделе «Общепризнанные преступные деяния и преступные деяния против окружающей среды» в параграфах 180, 181 предусматривается ответственность за умышленное причинение вреда окружающей среде. Те, кто, нарушая правовое предписание или административное установление, загрязняет водный источник или иным образом причиняет ему вред либо загрязняет почву или воздух так, что это может привести к опасности для жизни или здоровья большого числа людей или опасности для состояния животного или растительного мира, наказываются лишением свободы на срок до трех лет или денежным штрафом в размере до 360 дневных ставок. Отдельно в ч. 2 выделена ответственность тех, кто, нарушая правовое предписание или административное установление, длительное время, тяжким образом или в значительном объеме загрязняет водный источник или иным образом причиняет ему вред или загрязняет почву или воздух⁶.

УК Швеции содержит две главы, которые частично затрагивают вопросы, связанные с регистрацией незаконных сделок. Так в гл. 12 «О преступлениях, причиняющих ущерб» лицо, которое разрушает или повреждает имущество, недвижимое или движимое, и тем самым причиняет ущерб другому лицу, должно быть приговорено за причинение ущерба к штрафу или к тюремному заключению на срок не более шести месяцев⁷. Статья 2 данного закона определяет, что если принимать во внимание незначительность ущерба имуществу и другие обстоятельства преступления, указанного в ст. 1, оно должно рассматриваться как малозначительное и назначать штраф за нарушение владения⁸.

Глава 17 «О преступлениях против общественной деятельности» в ст. 1 определяет, что лицо, которое путем насилия или угрозы насилия нападает на кого-либо при осуществлении им властных полномочий, или принуждает его совершить или препятствует совершению им официального действия, или в целях мести за такое действие, должно быть приговорено за насилие или угрозу государственному служащему к тюремному заключению на срок не более четырех лет, или если преступление является малозначительным, то к штрафу или к тюремному заключению на срок не более шести месяцев. То же применяется, если лицо нападает на кого-либо, кто ранее осуществлял властные полномочия, за то, что последний сделал или не сделал, когда находился на службе⁹.

УК Казахстана содержит в гл. 7 «Преступления в сфере экономической деятельности» ст. 225 «Регистрация незаконных сделок по природопользованию» и

ст. 226 «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения».

В ст. 225 УК Казахстана предусмотрена ответственность за регистрацию незаконных сделок по природопользованию, искажение данных государственного учета и государственных кадастров природных ресурсов, а равно за умышленное занижение платы за пользование природными ресурсами, загрязнение окружающей среды, охрану и воспроизводство природных ресурсов, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения. За подобные деяния предусмотрено следующее наказание — штраф в размере от ста до двухсот месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет¹⁰.

По ст. 226 УК Казахстана наказываются принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения под угрозой применения насилия, уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно распространение сведений, которые могут причинить существенный вред правам и интересам потерпевшего или его близких, при отсутствии признаков вымогательства, ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере до ста месячных расчетных показателей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца либо без такового. По ч. 2 наказываются лица за то же деяние, если оно совершено:

- а) неоднократно;
- б) с применением насилия;
- в) организованной группой.

Санкция по ч. 2 ст. 226 УК Казахстана предусматривает наказание лишение свободы на срок от двух до шести лет с конфискацией имущества или без таковой.

УК Грузии содержит в гл. XXVI «Преступления против предпринимательской или иной экономической деятельности» ст. 191 «Незаконная регистрация сделок, связанных с землей». Незаконная регистрация сделок, связанных с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра либо занижение земельного налога из корыстных побуждений или по иным личным мотивам — наказываются штрафом или общественно полезным трудом на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо арестом на срок до трех месяцев, либо лишением права занимать должности или заниматься деятельностью на срок до трех лет¹¹.

Особенность исторического развития уголовной юстиции Японии заключается в том, что она обособлена от правового влияния западных культур. Как отмечал А. А. Пионт-

ковский, их составители руководствовались известным конфуцианским принципом «Народ не должен знать законов, но лишь подчиняться им»¹². Следует обратить внимание на то, что современное уголовное законодательство Японии образуют не только УК, но и специальные уголовные законы, уголовно-правовые нормы неуголовного законодательства и нормативные акты местного значения. Специальных уголовных законов более тридцати. Число уголовно-правовых норм неуголовного законодательства велико, они широко рассредоточены по различным отраслям права (конституционного, гражданского, административного, уголовно-исполнительного); например, Закон о предупреждении загрязнения воздуха. Уголовно-правовые санкции содержатся во многих актах хозяйственного законодательства. УК Японии содержит лишь одну статью, которую косвенно можно применить к рассматриваемой проблеме. Это ст. 235-II (Незаконный захват недвижимой собственности).

Тот, кто незаконно захватил у другого лица его недвижимую собственность, наказывается лишением свободы с принудительным физическим трудом на срок до десяти лет¹³.

Анализируя уголовное законодательство Китайской Народной Республики, следует отметить, что оно, по-прежнему оставаясь на позициях социалистического уголовного права, не скрывает его откровенно классового характера и обусловленности коммунистической идеологией.

Глава 9 УК КНР «Должностные преступления» содержит ст. 410, согласно которой работники государственных органов, из корыстных побуждений в нарушение Закона о земле злоупотребив своими должностными полномочиями, незаконно утвердившие занятия, реквизицию земель или незаконно по низкой стоимости пустившие на продажу право владения государственными землями, при отягчающих обстоятельствах наказываются лишением свободы на срок до трех лет, или краткосрочным лишением свободы на срок до 3 лет, или краткосрочным лишением свободы; те же деяния, если они причинили особо крупный ущерб государственным или коллективным интересам, наказываются лишением свободы на срок от 3 до 7 лет¹⁴.

Уголовный кодекс Республики Польша содержит гл. XXXVI «Преступления против хозяйственного оборота», в которой в ст. 296 параграфа 1 предусмотрена ответственность тех, кто, будучи обязанным на основании положений закона, решения соответствующего органа или договора заниматься имущественными делами или хозяйственной деятельностью, злоупотребляя наделенными правами или возложенными на него обязанностями, причиняет значительный имущественный ущерб физическому, юридическому лицу либо организационной единице без образования юридического лица, подлежит наказанию: лишению свободы на срок от 3 месяцев до 5 лет.

Параграф 2 предусматривает ответственность, если виновный в преступлении, предусмотренном в параграфе 1, действует с целью получения имущественной выгоды, наказание — лишение свободы на срок от 6 месяцев до 8 лет.

Параграф 3 предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок от 1 года до 10 лет за то, что если виновный в преступлении, предусмотренном в параграфах 1, 2, причиняет имущественный ущерб в большом размере.

Параграф 4 предусматривает наказание — лишение свободы на срок до трех лет — за то, что виновный в преступлении, предусмотренном в параграфе 1 или 3, действует неумышленно.

Параграф 5 предусматривает случаи, когда лицо не подлежит наказанию за то, что до начала уголовного преследования добровольно полностью возместил причиненный ущерб¹⁵.

Подводя итог анализу зарубежного уголовного законодательства в области охраны земель уголовно-правовыми нормами, следует отметить, что не во всех странах имеются законы, которые прямо защищают граждан от действий должностных лиц, которые направлены на регистрацию незаконных сделок с землей. В ряде стран такие действия остаются за рамками регулирования уголовного права. Применительно к действующему отечественному уголовному праву следует внести нормы, которые предусматривали бы ответственность за принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения, а также за регистрацию незаконных сделок по приращению.

¹ См.: УК Испании.— М., 1998.— С. 103.

² См.: Wessels J., Hettinger M. Op. cit S. 71.

³ См.: Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право.— М., 2001.— С. 671.

⁴ См.: УК ФРГ.— М., 2001.— С. 78.

⁵ См.: УК Австрии.— М., 2001.— С. 78.

⁶ См.: Уголовный кодекс Австрии.

⁷ См.: Уголовный кодекс Швеции.— М., 2000.— С. 48.

⁸ См.: Там же.— С. 48.

⁹ См.: Там же.— С. 73.

¹⁰ См.: Кодексы Республики Казахстан.— Т. 1.— Астана, 2002.— С. 341.

¹¹ См.: УК Грузии.— М., 2002.— С. 227.

¹² См.: Пионтковский А. Л. Уголовная политика Японии.— М., 1936.— С. 7.

¹³ См.: УК Японии.— СПб., 2002.— С. 143.

¹⁴ См.: Уголовный кодекс КНР.— СПб., 2001.— С. 273.

¹⁵ См.: Уголовный кодекс Республики Польша.— М., 1998.— С.101.



Колесник А.А.

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РЕГИОНОВ

Важной характерной чертой современных международных отношений, помимо усиления интенсивности взаимодействия старых, традиционных действующих лиц на международной арене — национальных государств, является появление и возрастание роли целого ряда новых сил, воздействующих на развитие международных отношений. Среди них можно выделить межправительственные и неправительственные организации, транснациональные корпорации, региональные интеграционные группировки, средства массовой коммуникации.

Свое место среди участников международного сотрудничества стремятся найти регионы многих государств. Необходимо отметить, что большинство как унитарных, так и федеративных государств сохраняют полномочия в сфере внешних связей за центральной властью, исходя из традиционного понимания их в качестве неотъемлемого атрибута государственного суверенитета. Значительное развитие внешние связи на субнациональном уровне (включая региональные и местные власти) получили в Северной Америке (особенно в Канаде) и в Европе.

Идеологи регионализма в Европе активно пропагандируют идею строительства «Европы регионов» путем значительного усиления полномочий субнациональных структур, ссылаясь на принцип субсидиарности (в соответствии с которым решения должны приниматься на тех уровнях власти, на которых это может быть сделано наиболее эффективным образом,— то есть на наиболее близких к населению уровнях управления) (World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and development. — UNCTA . — New York.— 2000.— P. 344).

Полномочия субнациональных образований по осуществлению международного сотрудничества варьируются в различных странах Западной Европы. Весьма широкими правами обладают регионы «исторических» европейских федераций: за землями ФРГ, кантонами Швейцарии признается право на заключение договоров с иностранными государствами (в пределах их предметов ведения — обычно это приграничное сотрудничество, культура, образование), а за землями Австрии — с соседними государствами или их субъектами. На практике основная форма, которую принимают договоренности, заключаемые регионами,— это соглашения, а не акты более высокого уровня — договоры.

Право на подписание соглашений с зарубежными партнерами аналогичного уровня в пределах своих предметов ком-

петенции признано за административно-территориальными образованиями Франции и автономиями Испании — традиционно унитарных государств, в которых в последние десятилетия проводились реформы с целью децентрализации.

Наибольшими правами в области внешних связей располагают субъекты молодой бельгийской федерации — за составляющими ее тремя сообществами и тремя регионами официально признано право осуществления внешних сношений (по всем вопросам, входящим в предметы ведения; для сообществ это культура, образование и т. п., а для регионов — вопросы экономики, экологии), включая право заключения международных договоров. Как указывают специалисты, это привело к тому, что субъекты Федерации, противопоставляя себя федеральному Центру, взяли курс на установление прямых связей с другими государствами. Неудивительно, что в самой Бельгии нынешнюю модель называют центробежной, видя реальную перспективу трансформации федерации в конфедерацию.

Для России проблемы международного сотрудничества регионов имеют особое значение. Сегодня уже можно сказать, что динамичное развитие внешних связей российскими регионами стало характерной особенностью российского федерализма (Иванов И. С. Предисловие к «Сборнику документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». — М., 1999.— С. 5).

Стремление субъектов Федерации к активному выходу во внешний мир приводило, однако, нередко к негативным последствиям, поскольку действия регионов далеко не всегда координировались с федеральными структурами, сам механизм координации по вопросам внешних связей находился в процессе становления, так же как и соответствующая правовая база. Некоторые регионы, провозглашая себя субъектами международного права, допускали действия, шедшие вразрез с внешнеполитической линией России.

Для усиления согласованности действий федеральных и региональных властей на международной арене в МИД России был создан Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и

Андрей Андреевич КОЛЕСНИК,
аспирант кафедры конституционного
и административного права юридического
факультета ЮУрГУ
(г. Челябинск)

214

Трибуна
молодого
ученого



общественно-политическими организациями. Был разработан ряд типовых соглашений о сотрудничестве регионов, рекомендаций по приему иностранных делегаций в регионах, заключению соглашений и т. д. В 1994 г. был создан Консультативный совет субъектов Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России, на заседаниях которого обсуждаются проблемы совершенствования координации внешних связей регионов (Концепция внешней политики Российской Федерации // Независимая газета.— 2000.— 11 июля.— С. 10).

Положение о МИД России 1995 г. и Указ о координирующей роли МИД России в проведении единой внешнеполитической линии России 1996 г. закрепили функции МИД как координатора внешних связей субъектов Федерации. На этом этапе (вторая половина девяностых) произошло значительное упорядочение международной деятельности российских регионов.

Вступление в силу в январе 1999 г. Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» открыло новый этап в развитии процесса взаимодействия Центра и регионов по вопросам их внешних связей. Закон значительно укрепил правовую базу координации, фактически оформив при этом юридическим образом сложившуюся практику осуществления регионами внешних связей (в частности, вопросы открытия зарубежных представительств регионов, подписания соглашений).

Сложившийся механизм координации внешних связей регионов включает деятельность МИД России, его загранучреждений, Представительств МИД России в субъектах Федерации, Консультативного совета по международным и внешнеэкономическим связям, рабочих групп по межрегиональному сотрудничеству в рамках межправительственных комиссий по двустороннему сотрудничеству, регулярный диалог руководства МИД России с региональными лидерами и другие составляющие (Орлов В. Внешняя политика и российские регионы // Международная жизнь.— 2000.— № 10.— С. 23).

Среди направлений координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации можно выделить развитие федеральной нормативно-право-

вой базы, экспертизу заключаемых регионами соглашений о сотрудничестве, заключение межгосударственных рамочных соглашений о межрегиональном и приграничном сотрудничестве, информирование регионов об основных направлениях внешней политики России, подготовку региональных международных в Дипломатической академии МИД России, содействие сотрудничеству субъектов Федерации с международными организациями.

Сотрудничество российских регионов может осуществляться на нескольких уровнях: двустороннем (с зарубежными странами и их административно-территориальными образованиями) и многостороннем (например, в рамках Совета государств Балтийского моря — СГБМ, Совета Баренцева / Евроарктического региона — СБЕР и т. д.).

Среди направлений международного сотрудничества регионов важнейшее место занимают внешнеэкономические связи. По имеющимся данным, 82 субъекта Федерации поддерживают отношения с партнерами в 77 странах. Вместе с тем, лишь около трети регионов интенсивно развивают международную деятельность. Среди препятствующих развитию внешнеэкономических связей факторов можно выделить недостаточное знание конъюнктуры иностранных рынков, низкое качество инвестиционных проектов, проблемы гарантий инвесторам, неэффективную координацию внешнеэкономической деятельности между самими субъектами Федерации, приводящую к тому, что они начинают конкурировать между собой на зарубежных рынках (Моисеев Е. Г. Россия в современном мире.— М., 2002.— С. 36).

Развитие межрегиональных связей способствует решению как хозяйственных, так и политических вопросов, поскольку оно содействует активизации сотрудничества между государствами. Оно также оказывает позитивное воздействие на решение важной задачи по интеграции российской экономики в мировую. Межрегиональное и приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации способно весомо дополнять внешнеполитическую деятельность государства по укреплению связей с зарубежными государствами. Вместе с тем, оно призвано способствовать развитию российского федерализма, совершенствованию федеративных отношений.



Нестерова А. Г.

ВНУТРЕННЕЕ УБЕЖДЕНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ ПРИ ОЦЕНКЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

Внутреннее убеждение при оценке доказательств рассматривается по-разному: как метод, способ или принцип оценки доказательств или как критерий этой оценки, как ее результат; некоторые авторы рассматривают внутреннее убеждение как единство всех или некоторых перечисленных аспектов. По-разному определяется и сама природа внутреннего убеждения: в гносеологическом, логическом, психологическом смысле.

Оценка доказательств по внутреннему убеждению — вопрос, от правильного решения которого зависит успех процессуальной деятельности.

Расхождение во взглядах на предмет внутреннего убеждения связано с различным подходом к этому многогранному понятию, а именно с выделением какой-то одной стороны (Теория доказательств в советском уголовном процессе.— М.: Юридическая литература, 1973).

Особая точка зрения на сущность убеждения высказывается Ю. В. Кореневским (Кореневский Ю. М. Актуальные проблемы доказывания в уголовном процессе // Государство и право.— 1999.— № 2.— С. 55—62).

В частности, он считает, что «критерием истины в правосудии может быть только внутреннее убеждение следователя, прокурора и, главное, судьи». Он совершенно справедливо замечает, что следует уделить основное внимание поискам способов более полного всестороннего доказывания, более надежно формирования внутреннего убеждения правоприменителей, прежде всего судей.

В научной литературе также отмечается этический аспект внутреннего убеждения. «Внутреннее убеждение как этическая категория представляет собой рациональную основу нравственной деятельности личности, позволяющую ей совершать тот или иной поступок сознательно, с разумным пониманием необходимости целесообразности определенного поведения» (Москалькова Т. Н. Этика уголовно-процессуального доказывания.— М., 1996.— С. 91).

Внутреннее убеждение как нравственная, этическая категория связано с другой этической категорией совести. Совесть проявляется в форме разумного сознания нравственного значения совершаемых действий. Человек судит о своих поступках как бы от своего собственного имени, исходя из своих собственных представлений о справедливости, долге, правом или неправом.

В литературе обращается внимание еще на один аспект внутреннего убеждения — на обязательность внешнего выражения в аргументированности, обоснованности принятого решения при оценке доказательств (Рапинов А. Р. Внутреннее убеждение при оценке доказательств.— М., 1973.— С. 476).

Указание закона на оценку доказательств по внутреннему убеждению предполагает в качестве обязательного условия такое психическое состояние исследователя, которое характеризуется отсутствием всяких сомнений, уверенностью в правильности достигнутых знаний, принятых решений и выполненных действий. Наличие убежденности служит тем самым нравственно-психологической гарантией правильного решения уголовных дел.

Свободу внутреннего убеждения нельзя понимать как произвол, как личное, ни на чем не основанное и ни от чего не зависящее усмотрение. Внутреннее убеждение должно быть правильным и полным отображением объективно существующих обстоятельств уголовного дела. В этом смысле внутреннее убеждение, будучи результатом оценки доказательств, служит субъективным выражением объективной истины.

Внутреннее убеждение, как состояние уверенности в правильности своих выводов, должно опираться на достаточную совокупность всесторонне, полно и объективно рассмотренных доказательств. В противном случае оно превращается в самоуверенность, бездоказательную и бесконтрольную убежденность, далекую от объективной истины.

Обоснованность внутреннего убеждения составляет неотъемлемое его свойство.

Представляется, что внутреннее убеждение необходимо рассматривать как систему элементов, образующих новое качественно сложное явление. В качестве элементов внутреннего убеждения как понятия, имеющего неоднородную природу, необходимо рассматривать:

- индивидуальные знания субъекта, которыми субъект обладал до акта оценки информации;
- процесс познания информации, представленной или полученной субъектом оценки доказательств;
- осознание субъектом оценки степени своей независимости;
- эмоциональное состояние субъекта при исследовании информации;
- волевой стимул, побуждающий субъекта к определенным практическим действиям;
- внешняя обоснованность и аргументированность принятого решения в процессуальных актах.

Аксана Григорьевна НЕСТЕРОВА,
ассистент кафедры Трудовое право
и правоведение юридического факультета
ЮУрГУ
(г. Челябинск)

216

Трибуна
молодого ученого



Майоров А. В.

ВИКТИМОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КАРМАННЫХ КРАЖ

В отечественной юридической литературе специальные работы виктимологического направления появились сравнительно недавно, хотя личность и поведение жертв конкретных преступлений давно оказались в центре внимания ученых. Но следует отметить, что термин «виктимология» (означающий «учение о жертве») не использовался авторами подобных работ, а исследования проводились в рамках криминологии и криминологии, судебной медицины и психиатрии. Однако это не меняло сути дела, так как предметом изучения был потерпевший, его личность, поведение. Анализ поведения потерпевшего осуществлялся с целью раскрытия, расследования и предупреждения преступлений.

Профилактическая работа с потенциальными жертвами — это широкая предупредительная деятельность правоохранительных органов с населением. Ее целью является уменьшение вероятности стать жертвой преступления. Для этого проводится обучение граждан правилам поведения, помогающее избежать преступных посягательств на свою жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество.

Масштаб виктимизации от краж значительно превышает количество потерпевших по данным статистики. Повышенная латентность карманных краж приводит к отсутствию отображения данного вида преступлений в официальной статистике зарегистрированных преступлений, совершаемых против собственности, наряду с такими, как квартирные кражи, хищение автотранспорта и др. Это обстоятельство необходимо учитывать при определении виктимологической характеристики карманных краж, так как реальные жертвы остаются действующими лицами криминологической ситуации в ее виктимологической составляющей. В определенных случаях они влияют на развитие постпреступной ситуации, и от них нередко зависит сохранение или ликвидация виктимоопасной обстановки. В виктимологии существует такое понятие — виктимное поведение, которое заключается в том, что потерпевший в период времени, непосредственно предшествовавший преступному посягательству, своими действиями создает рискованную для себя ситуацию, провоцируя совершение преступления.

Социальный статус, возрастной критерий, личностные качества потерпевших от карманных краж менее значимы, чем, например, в преступлениях против жизни или здоровья, но свою роль в возникновении ситуаций этого преступления они играют, поскольку нередко создают условия, способствующие совершению краж, и даже их провоцируют. Возрастные характеристики потерпевших виктимологически проявляются в невнимательности и легкомыслии лиц молодого и среднего возраста, рассеянности и замедленной реакции пожилых лиц. И у тех и у других притуплено чувство опасности. Лица, признанные потерпевшими от карманных краж, по возрасту распределяются следующим образом: наибольшее число составили группы лиц в возрасте 18—24 года — 18,5%; 24—32 лет — 24,2%; 32—40 лет — 21,2%; 40—48 лет — 15,4%. Затем группы менее потенциальных жертв: 14—18 лет — 4,2%; 48—56 лет — 8,4%; старше 64 лет — 3,5%. Виктимное поведение в ряде случаев зависит от излишней доверчивости очень молодых и очень пожилых лиц, что облегчает совершение карманных краж.

Жертвами карманных краж, совершаемых преступниками без предварительной подготовки, становятся лица вне зависимости от их материального положения. Многие жертвы являются случайными, наугад выбираемыми в толпе, исходя из того соображения, что существует вероятность наличия у них значительной суммы денег. Однако известны и случаи, когда карманник «пасет» предполагаемую жертву в течение нескольких дней, пока не обретет достаточной уверенности, что та имеет при себе достаточные ценности. В этой роли часто выступают бизнесмены, менеджеры или частные предприниматели, несущие в банк дневные вклады, или те, кто по роду своей деятельности зарабатывает деньги, производя закупки в других городах (предприниматели-«челноки»). Некоторые карманники отслеживают, когда владелец небольшого частного магазина закроет его, поскольку при нем может находиться солидная дневная выручка. Мелкие торговцы наркотиками также представляют интерес для воров-карманников, т. к. являются хорошим объектом, «заранее выбранной жертвой». Одним словом, те, кто имеет при себе значительную сумму наличных, являются потенциальной жертвой карманника. Обкрадывая дельцов теневой экономики, а вместе с ними и законных предпринимателей, профессиональные воры реализуют тем самым их повышенную виктимность.

Андрей Владимирович МАЙОРОВ,
соискатель юридического факультета ЮУрГУ
(г. Челябинск)

217

Трибуна
молодого ученого





В механизме краж заметно проявляется отношение «преступник — жертва». Как уже говорилось, специфическим в виктимологическом отношении видом краж являются карманные кражи. Потерпевшие от них в основном женщины (90,9% от общего числа). Это связано с фактором ситуативным: женщины, имея при себе деньги, проводят в магазинах, на рынке, предприятиях бытового обслуживания и т. д. значительно больше времени, чем мужчины, и там попадают в поле зрения преступников (Тайбаков А. А. Виктимологический аспект преступности // Социологические исследования.— 1992.— № 6.— С. 91).

По мнению Д. В. Ривмана, краже имущества граждан способствуют как факторы, не зависящие от потерпевших, так и связанные с их действием или бездействием. В своей работе он пишет: практика свидетельствует, что в механизме многих краж личного имущества поведение потерпевших — активное, пассивное, не критичное — сыграло свою роль (иногда положительную, а нередко и негативную) (Ривман Д. В. Криминальная виктимология.— СПб.: Питер, 2002.— С. 198).

С данным мнением мы полностью согласны, ведь малоизвестное психологическое правило гласит, что в отдельно взятый момент времени мы способны концентрироваться только на чем-то одном. Обрывочный ход наших мыслей создает иллюзию, будто мы думаем о двух вещах одновременно, однако в действительности это вовсе не так. Покупатель, выбирающий вещь в магазине; человек, спешащий на работу,— все они одновременно держат в голове лишь одну мысль. Их сознание забито планами на ближайшее будущее и равнодушно к любому внешнему воздействию. Вот почему «случайное» столкновение с карманником проходит фактически незамеченным.

Для ситуаций, связанных с совершением карманных краж, включая такие, где потерпевшие ведут себя с точки зрения здравого смысла положительно, нормально, виктимологические детерминанты проявляются в недостатке предусмотрительности, слабой ориентации в сложившихся ситуациях, доверии к близким людям, а также в беспомощном состоянии, связанном с болезнью, возрастом, определенными физическими недостатками потерпевших. Нередко возникновение ситуаций, чреватых возможностью совершения карманной кражи, вызвано из-за негативного поведения потерпевших. Например, употребление спиртных напитков, вследствие этого пребывание в беспомощном состоянии и в результате неспособность противодействовать преступнику и даже осознавать опасность ситуации; неразборчивость в связях, которая в конечном итоге создает преступнику возможность доступа к личному имуществу потерпевшего; излишняя доверчивость. Кражи у лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, совершаются в самых различных ситуациях, объединяемых одним обстоятельством — практиче-

ской неспособностью оказать противодействие преступнику и вообще осмыслить происходящие события.

Среди ситуаций, в которых потерпевшие от краж личного имущества ведут себя неосмотрительно, демонстрируют элементарную не критичность, надо указать и на кражи, совершаемые способом «подсидки», чаще всего на вокзалах, в пригородных поездах, в общественном транспорте.

Можно сделать вполне определенный вывод о том, что наиболее успешное предотвращение совершения карманных краж возможно лишь при учете негативных обстоятельств, связанных с поведением потерпевших в самых различных ситуациях.

На наш взгляд, меры профилактики карманных краж, виктимологического содержания, должны включать: а) правовую пропаганду, разъяснительную работу среди населения, имеющую целью показать гражданам опасность и распространенность краж, способы действий и уловки преступников; б) использовать средства массовой информации и предупредительные плакаты, индивидуальные беседы и т. д.; в) непосредственное наблюдение за лицами, ведущими себя неосмотрительно в общественных местах, торговых предприятиях, на улице, вокзалах и т. д.; г) индивидуальную работу с лицами негативного и в то же время опасного для них поведения; своеобразную виктимологическую индивидуальную профилактику.

К профилактическим мерам виктимологического характера можно также отнести деятельность милиции общественной безопасности по охране общественного порядка, так как охрана общественного порядка — один из видов административной деятельности милиции, который заключается в практическом обеспечении порядка и безопасности в общественных местах. Особность охраны общественного порядка заключается прежде всего в том, что она осуществляется в людных местах: на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, пристанях, в аэропортах, а также при проведении массовых мероприятий (Административная деятельность органов внутренних дел / Под ред. В. Я. Кикотя.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право.— 2003.— С. 107). Именно в общественных местах, там, где скопление людей, зачастую и совершаются карманные кражи.

При разработке комплекса профилактических мер следует обратить внимание и на зарубежный опыт. Так, во многих странах в оказании материальной помощи и моральной поддержки жертвам преступлений принимают самое непосредственное участие многочисленные общественные организации: ассоциации, союзы, комитеты, клубы потерпевших, группы содействия и т. д. Хотя в России тоже начала создаваться сеть специализированных служб, общественных объединений, целью которых является оказание помощи тем, кто стал жертвой преступления, однако широкого применения это явление еще не получило.

Шегуров С. С.

НОРМАТИВНОЕ И КАЗУАЛЬНОЕ ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Четкость и эффективность механизма правового регулирования общественных отношений зависит от правильного толкования норм права и уровня правосознания субъектов правового регулирования. Глубокое понимание действительного смысла правовой нормы, знание официальных разъяснений содержания действующего законодательства значительно повышает качество правового регулирования общественной жизни. И, безусловно, чем выше уровень правосознания участников общественных отношений, находящихся в сфере правового воздействия, тем надежнее действует механизм правового регулирования.

Нормативное толкование Конституции России на сегодняшний день представляет собой наиболее важный институт в правовой сфере. Толкование Конституции Российской Федерации в особой процедуре помогает всем субъектам права реализовать свои права в полном объеме, аккумулировать заложенный потенциал конституционной нормы. Толкование Конституции Российской Федерации является необходимым и важным институтом правового регулирования, особенно на сегодняшний день, поскольку проблемы законодательства столь очевидны. Требование перехода к правовому государству подразумевает в первую очередь уважение к закону, объективное понимание действующих правовых норм. Таким образом, толкование Конституции представляет собой значительный шаг в развитии законодательной деятельности, а также разрабатывает пути усовершенствования всей правовой базы не только Российской Федерации, но и ее субъектов.

Уважение к закону — необходимый фактор правового государства. Формирование его является важной задачей нашего государства. Актам толкования Конституции Российской Федерации необходимо обеспечить точной и своевременной их реализации, без которой невозможно говорить о значимости толкования, возможности изменения политической, экономической и социальной ситуации.

Профессор А. С. Сиротин отмечает, что «одним из путей влияния на формирование уважения к закону является совершенствование процесса выявления интересов и воли народа, возводимой государством в

закон»¹. Среди факторов, влияющих на формирование таких интересов и содержание воли, А. С. Сиротин выделяет следующие:

- прочность социальной установки и устойчивости интересов;
- степень общественно-политической активности граждан;
- адекватность высказываемого мнения внутреннему убеждению (то есть искренность высказывания);
- степень подверженности конформизму;
- острота столкновения личных интересов².

Уважение к закону имеет определяющее значение при определении потребности в издании нормативно-правовых актов. Академик В. Н. Кудрявцев отмечает: «основание правовой регламентации складывается из трех групп факторов, соответственно характеризующих необходимость в такой регламентации, ее доступность и реальность»³. Таким образом, принятие правовых актов, отвечающих требованиям современной действительности, будет способствовать стабилизации государственной и общественной жизни.

Статья 106 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации закрепила: официальное толкование, даваемое Конституционным Судом, является обязательным, т. е. нормативным. Как отмечается в комментарии этого закона, «такое толкование является нормативным, ибо оно распространяется на всех субъектов правовых отношений и широкий круг случаев»⁴. Оно обязательно на всей территории Российской Федерации. Любой правоприменитель обязан руководствоваться тем пониманием положений Конституции, которое содержится в постановлении Конституционного Суда. Толкование Конституции не ограничено временем, может в будущем дополняться и уточняться, и разделяет судьбу истолкованной нормы или положения Конституции.

В литературе вопрос нормативности поднимался задолго до появления Конституционного Суда, как правило, применительно к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащим руководящие разъяснения к применению законов. Эти руководящие разъяснения признавались законодательством о судостроительстве общеобязательными для всех правоприменителей⁵, что породило многочисленные утверждения об их нормативности. Однако противоположное мнение было не менее распространен-

Станислав Станиславович ШЕГУРОВ,
аспирант ЧелГУ
(г. Челябинск)

219

Трибуна
молодого
ученого



но. Дискуссии не привели к окончательному разрешению данной проблемы.

По мнению В. А. Сивицкого, Е. Ю. Терюковой, «вопрос о нормативности решений Конституционного Суда по делам о толковании Конституции ожидает та же участь». Тем не менее они выражают свою позицию по данному вопросу, исходя из понятий о правовой норме и толковании: «правовая норма — общеобязательное правило поведения. Толкование — разъяснение нормы (правила поведения). Таким образом, теоретически толкование не должно являться способом установления новых норм в силу своей «обслуживающей» нормы функции. Если обратиться к толкованиям Конституции, данным Конституционным Судом Российской Федерации, то резолютивные части отнюдь не каждого такого постановления содержат положения, которые можно считать правовыми нормами»⁶.

Однако В. А. Сивицкий и Е. Ю. Терюкова не отрицают, что есть такие решения Конституционного Суда о толковании Конституции, в которых усматриваются правовые нормы. Например, в постановлении по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. указано, что изменение в названии субъекта Российской Федерации вносится в Конституцию Указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта Российской Федерации. А в ранее упомянутом постановлении по делу о толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации от 31 октября 1995 г.⁷ Конституционный Суд установил новый, не предусмотренный конституцией вид нормативного акта — закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации⁸.

Решение Конституционного Суда о толковании Конституции не влечет утраты силы какими-либо актами или их отдельными положениями, как это происходит при принятии судом решений по делам о конституционности нормативных актов, договоров, спорах о компетенции. Однако акты или отдельные положения, основанные на интерпретации конституционных норм, противоречащих толкованию Конституционным Судом, подлежат пересмотру издавшими их органами и должностными лицами. Решения Суда о толковании Конституции может явиться основанием для судебного обжалования (в судах общей юрисдикции или арбитражных судах) тех или иных решений и действий, если при их вынесении или осуществлении органы и должностные лица руководствовались неправильной интерпретацией своей компетенции, не соответствующими толкованию Конституционным Судом представлениями о разграничении предметов ведения и полномочий и т. п.

Протекающий на наших глазах процесс всеохватывающего реформирования не мог не коснуться правовой системы Рос-

сийской Федерации. Она интенсивно обогащается обновленными институтами, категориями, понятиями. К числу совершенных новых относится понятие «правовая позиция Конституционного Суда России». В ст. 73 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено: если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, дело передается на пленарное заседание.

Что же такое «правовая позиция Конституционного Суда»?

Юридическая природа правовой позиции Конституционного Суда может быть выявлена с учетом его сущности как особого судебного органа, решения которого имеют окончательный характер, над которым нет вышестоящего суда, который, в отличие от других судов, подчиняющихся закону, вправе эти законы признать недействующими в случае их расхождения с Конституцией России. Вышеизложенное положение базируется на двойственной природе Конституционного Суда Российской Федерации⁹.

Данная правовая категория активно дискутируется в юридической литературе. Г. А. Гаджиев полагает, что вопрос о понятии правовой позиции Конституционного Суда целесообразно связать с проблемой модификации Конституции. Помимо этого правовая позиция, с его точки зрения, — это только фрагмент мотивировочной части окончательного постановления Конституционного Суда, который связан с резолютивной частью, т. е. с окончательными выводами, и представляет собой правопонимание конституционной нормы, общее для установленного законом большинства судей¹⁰. Он полагает, что правовые позиции ближе всего находятся к *ratio decidendi*, означающему в английском прецедентном праве сущность решения, решающий довод, аргумент¹¹.

Профессор Б. А. Страшун полагает, что правовая позиция Конституционного Суда представляет собой толкование Конституции, содержащееся только в мотивировочной части его постановления. Он разделяет правовые позиции на две разновидности: не являющиеся нормами и содержащие конституционные нормы. К первой группе он относит те позиции, которые представляют собой толкование Конституции и содержатся в мотивировочной части постановления Конституционного Суда, ко второй — правовые позиции, выраженные в постановлениях Суда об официальном толковании Конституции и по поводу разрешения споров о компетенции¹².

Л. В. Лазарев под правовой позицией понимает «систему правовых аргументов, правоположения (правопонимания), образцы (правила) прецедентного характера»¹³.

Н. В. Витрук к правовым позициям относит правовые выводы представления Конституционного Суда Российской Федерации как результат интерпретации (толкования) им духа и буквы Конституции и истолкования конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых (текущих) законов и других нормативных актов в пределах компетенции Суда. Эти выводы и представления снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях, служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда Российской Федерации¹⁴.

В. О. Лучин, О. Н. Доронина полагают, что правовая позиция Конституционного Суда — это не только его итоговый вывод о соответствии или несоответствии норм рассматриваемого закона Конституции Российской Федерации, но и система аргументов, приведенных им в обоснование своего решения. Она может содержать как толкование норм Конституции, которые применялись в качестве эталона конституционности проверяемых норм закона, так и толкование содержания самих исследуемых положений закона¹⁵.

На наш взгляд, такой подход наиболее полно отражает сущность правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку решение, даваемое Судом, должно рассматриваться как единое целое. Итоговый вывод следует за мотивировочной частью, в которой Суд дает разъяснение конституционной нормы либо указывает на конституционность или неконституционность правовой нормы. «Система аргументов» — это неотъемлемая составляющая правовой обоснованности выносимого решения, поэтому рассматривать правовую позицию только как итоговый вывод юридически неверно. Правовая позиция тонкой нитью проходит через все решения Конституционного Суда, охватывает все его части. Таким образом, *правовая позиция Конституционного Суда* — это его правовое обоснование принимаемого решения, и как итог, окончательный вывод. Только в этом случае правовая позиция Конституционного Суда приобретает юридическую значимость и обоснование.

Правовые позиции Конституционного Суда чаще всего содержатся в его окончательных постановлениях. При рассмотрении поступающих обращений на пленарных заседаниях Конституционный Суд выносит либо решение о принятии обращения к производству, либо так называемые «отказные» определения. Как полагает Г. А. Гаджиев, в «отказных» определениях должны содержаться процессуальные правовые позиции Конституционного Суда, означающие толкование не норм Конституции, а норм Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» о подведомственности и допустимости рас-

сматриваемых дел, т. е. выделение «процессуальных» правовых позиций Конституционного Суда говорит о том, что они не охватываются понятием правовой позиции, содержащимся в ст. 73 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (...). Если признать, что «процессуальная» правовая позиция, изложенная в «отказном» определении, подпадает все-таки под требования вышеназванной ст. 73, то тогда Конституционный Суд в каждом случае вынесения «отказного» определения будет жестко связан предыдущими своими решениями по аналогичным делам, что не может быть признано юридически обоснованным и целесообразным. Надо иметь в виду, что процессуальные правовые позиции прежде всего касаются формирования правил подведомственности и допустимости, с помощью которых Конституционный Суд регулирует количество дел, отбираемых для рассмотрения в судебных заседаниях, ибо «пропускная способность» Конституционного Суда ограничена¹⁶.

Однако в отдельных случаях в отказных определениях могут содержаться правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Определение от 27 сентября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы министра иностранных дел А. В. Козырева о признании неконституционной ст. 7 Гражданского кодекса РСФСР¹⁷, гарантирующей защиту чести и достоинства. В нем Конституционный Суд указал, что суды общей юрисдикции вправе и обязаны обеспечивать должное равновесие при использовании конституционных прав на защиту чести и достоинства, с одной стороны, и свободу слова — с другой.

Правовая позиция Конституционного Суда принимается как решение коллегиального органа и может отличаться от правовой позиции отдельного судьи или правовой позиции сторон в деле. Правовая позиция Конституционного Суда как коллегиального органа представляет собой понимание конституционной нормы большинством судей. Решение о толковании Конституции Российской Федерации принимается большинством, не менее двух третей от общего числа судей (ст. 72 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Вполне допустимо, что в начале дела правовые позиции отдельных судей могут значительно отличаться друг от друга, однако в процессе конституционного судопроизводства судьи либо меняют свои представления, либо при принятии сложившейся правовой позиции пишут особые мнения.

Так, в своем постановлении от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации¹⁸ Конституционный Суд, в частности, отметил, что только Конституционный Суд Российской Федерации выносит официальные решения,





имеющие общеобязательное значение по толкованию Конституции Российской Федерации. Поэтому его постановления являются окончательными, не могут быть пересмотрены другими органами или преодолены путем повторного принятия отвергнутого конституционного акта, а также обязывают всех правоприменителей, включая другие суды, действовать в соответствии с правовыми позициями¹⁹.

Решения Конституционного Суда, включающие выраженные им правовые позиции, обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Эти решения и правовые позиции обязательны и для самого Конституционного Суда, хотя степень связанности Конституционного Суда ранее выраженными правовыми позициями имеют специфику. Конституционный Суд связан системой аргументаций, интерпретаций конституционных норм и принципов, выраженных в предыдущих постановлениях Суда. Причем правовая позиция Конституционного Суда²⁰ носит обязательный характер. Как вытекает из ст. 73 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, все-таки Конституционный Суд может пересмотреть свою правовую позицию. Закон сформулировал условия, при наличии которых возможна передача дел на рассмотрение пленарного заседания Конституционного Суда. Прежде всего должно сформироваться большинство участвующих в заседании палаты судей, склоняющихся к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда. Поскольку выявить простое большинство судей можно только на стадии обсуждения окончательного решения в совещательной комнате, решение палаты о передаче дела на пленарное заседание можно принять только после окончания слушания дела в заседании Суда. На рассмотрение Пленума Конституционного Суда передается все дело, а не вопрос об истолковании той или иной конституционной нормы. Дело в пленарном заседании Конституционного Суда рассматривается заново и в полном объеме. В случае, если пленарное заседание Конституционного Суда с учетом изменений общественных отношений посчитает необходимым пересмотреть правовую позицию, то тогда затрагивается принцип окончательности решений Конституционного Суда. Когда Пленум Конституционного Суда изменяет правовую позицию, отмены ранее принятого решения не происходит. Решение сохраняет свою юридическую силу, однако прецедент толкования конституционной нормы утрачивает свое значение.

Вместе с тем Конституционный Суд не связан жестко своим мнением, выраженным ранее в его определениях об отказе в принятии обращения к рассмотрению, и может пересмотреть свою процессуальную позицию.

14 февраля 1996 г. Конституционный Суд принял «отказное» определение по жалобе гражданина Исправникова Владимира Олеговича²¹, оспаривавшего конституционность ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации»²², в которой было зафиксировано, что законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином пассивного избирательного права, и что сроки обязательного проживания на территории субъекта не могут превышать 1 года. Основанием отказа в принятии жалобы к рассмотрению послужило то, что вопрос о требованиях к кандидату при выборах в органы власти субъектов федерации в Конституции Российской Федерации отражения не нашел и поэтому относится к ведению законодателя.

В постановлениях Конституционного Суда от 24 июня 1997 г. по делу о проверке конституционности положения ст. 27 (ч. 1) и 90 Конституции Республики Хакасия²³ Конституционный Суд пришел к иному выводу и вынес решение, что Конституция Российской Федерации относит к основам конституционного строя Российской Федерации положение о том, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (ст. 6 ч. 2). При этом в соответствии со ст. 19 (ч. 2) Конституции Российской Федерации государство гарантирует такое равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Принцип равенства в полной мере относится и к регулированию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти (активное и пассивное избирательное право, предусмотренное ст. 32 ч. 2 Конституции Российской Федерации). Закрепление в ст. 27 (ч. 1) и 90 Конституции Республики Хакасия иных условий приобретения гражданами пассивного избирательного права, чем это установлено Российской Федерацией, является нарушением этого принципа.

Правовая позиция Конституционного Суда может быть изменена в результате изменений либо общественных отноше-

ний, либо субъективного восприятия конституционных положений при изменении состава Конституционного Суда.

Будучи частью решений Конституционного Суда, правовые позиции Конституционного Суда обязательны для всех органов государственной власти, организаций, граждан. Особенно законодательные органы должны внимательно учитывать правовые позиции Конституционного Суда. Для этого необходимо создать определенные

организационно-технические предпосылки. В аппарате Государственной Думы и Совета Федерации следует наладить систематизированный учет правовых позиций Конституционного Суда. Законопроекты, рассматриваемые в Государственной Думе, направляются в аппарат Конституционного Суда Российской Федерации, что позволяет обратить внимание разработчиков законов на правовые позиции Конституционного Суда.

¹ См.: Сиротин А. С. Уважение к закону: проблемы теории и практики его формирования в России.— М., 1999.— С. 42.

² См.: Там же.— С.42.

³ См.: Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология.— М.: Наука, 1982.— С. 262.

⁴ См.: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Комментарий.— М., 1996.— С. 325.

⁵ См.: Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР.— 1981.— № 28.— Ст. 976.

⁶ См.: Сивицкий В. А., Терюкова Е. Ю. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права Российской Федерации // ВКС РФ.— 1997.— № 3.— С. 74.

⁷ ВКС РФ.— 1995.— № 6.— С. 10—14.

⁸ ВКС РФ.— 1995.— № 6.— С. 37—41.

⁹ См.: Эбзеев Б. С. Конституционный Суд Российской Федерации — судебный орган конституционного контроля // ВКС РФ.— 1995.— № 2—3.— С. 82; Витрук Н. В. Вступительная статья // Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Комментарий.— М., Юридическая литература, 1996.— С. 22.

¹⁰ Гаджиев Г. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник.— 1997.— № 3.— С. 4, 7.

¹¹ Гаджиев Г. А. Racio decidendi в постановлениях Конституционного Суда России // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии.— Ереван, 1999. Вып. 4.

¹² Страшун Б. А. Вводная статья // Федеральное конституционное право России: Основные источники.— М., 1996.— С. XI.

¹³ Лазарев Л. В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права // Журнал российского права.— 1997.— № 11.— С. 3—13.

¹⁴ Витрук Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение (Доклад к международному форуму «Конституционное правосудие в посткоммунистических странах». Москва, 25—26 апреля 1999.— М., Центр конституционных исследований МОНФ, 1999.

¹⁵ См.: Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации // Закон и право.— М., 1998.— С. 140.

¹⁶ Гаджиев Г. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник.— 1997.— № 3.— С. 6.

¹⁷ ВКС РФ.— 1995.— № 6.— С. 4.

¹⁸ ВКС РФ.— 1998.— № 5.— С. 51—66.

¹⁹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // ВКС РФ.— 1998.— № 5.— С. 62—63; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева по делу о толковании ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // ВКС РФ.— 1998.— № 5.— С. 64—66.

²⁰ Именно как коллегиального органа, поскольку из ранее приведенного примера видно, что правовая позиция Конституционного Суда как коллегиального органа может не совпадать с правовой позицией отдельного судьи.

²¹ КС РФ.— 1992—1996.— С. 179—180.

²² Федеральный конституционный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации» от 16 ноября 1994.— М., 1995.

²³ ВКС РФ.— 1997.— № 5.— С. 31—43.



ТРЕБОВАНИЯ КАВТОРСКИМОРИГИНАЛАМСТАТЕЙ(МАТЕРИАЛОВ)

1. Авторский оригинал должен быть набран на компьютере в текстовом редакторе «Word 97 (98, 2000)» и отпечатан на одной стороне писчей бумаги формата А4. В редакцию высылаются тщательно вычитанный и подписанный автором (соавторами) экземпляр и дискета. При наборе необходимо соблюсти следующие требования:
 - шрифт Times New Roman Cyr 14-го кегля, через 1,5 интервала;
 - число знаков в строке 60 ± 2 , включая знаки препинания и пробелы; число строк в полной странице 29 ± 1 ;
 - поля: левое, верхнее и нижнее — 20 мм, правое — 10 мм;
 - абзацный отступ по всему оригиналу 13 мм;
 - сквозная нумерация страниц;
 - сквозная нумерация сносок (оформляются в соответствии с библиографическим ГОСТом; все библиографические элементы иностранных источников приводятся на языке оригинала; любые цитаты, цифровые и фактические данные обязательно сопровождаются ссылкой на первоисточник).
2. К рукописи прилагается справка об авторе (соавторах) материала с указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности, домашнего и служебного телефонов.
3. Рукописи, направленные авторам на доработку, подлежат возврату в редакцию в рекомендованный срок. О произведенных изменениях автор должен сообщить в прилагаемом к рукописи письме. Все исправления вносятся непосредственно в текст и представляются в отпечатанном виде.

Если автору направлен дубликат наборного экземпляра и корректура, он обязан внимательно ознакомиться с ними, внести необходимые исправления, подписать материалы и незамедлительно возвратить в редакцию.
4. Если статья (материал) одновременно направляется в другое издание либо была опубликована ранее, автор должен сообщить об этом в редакцию.

В случае несоблюдения настоящих требований редакция вправе не рассматривать рукопись. Редакция также оставляет за собой право производить необходимые сокращения и вносить редакционные изменения в авторский оригинал.

Гонорар за публикации не выплачивается, авторский экземпляр не высылается.

Адрес редакции:
Россия, 454091, г. Челябинск, пр-т Ленина, 57.
Тел./факс **(3512)65-23-14**.
E-mail: urvest@garant-ural.ru.

224

Адрес редакции:

, к я с и д ч ш 0 р б 0 п ш 5 н 4 7 е 5 Ч г л е Т 65-23-14.

Отпечатано с а теж а м н и г и р . ъ к и ч з а к а т з а 8¹/м 0 р 1 о х Ф 7

Тираж 1000 экз. О и т е л п е р е п в о к е о л к с е ч и ф а р т
и е ж и в т д р я у е и х П р о б л е м ы П р а в а Ф р " п 0 0 3 . з к э з а к а 3 9 5 2 1
о н а с и п д о П в ь т 4 а 0 ч 0 е 2 п . 9 0 . 4 2

Подписка на журнал «Проблемы права» — индекс 73848