

УЧРЕДИТЕЛИ:

Некоммерческое партнерство
по изданию журнала «Южноуральский юридический вестник»

Костанайский государственный университет

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА**

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

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АВАКЪЯН С. 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;

КАПУСТИН А. 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;

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

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

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

ОКУЛИЧ И. П., декан юридического факультета, зав. кафедрой тео-
рии государства и права и конституционного права Уральского госу-
дарственного университета физической культуры, к. ю. н., доцент

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

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

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

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

СТЕПАНИЩЕВ В. Ф., руководитель Главного управления Федеральной
регистрационной службы по Челябинской области, к. ю. н.

Главный редактор **Согрин Е. К.**
Оформление и верстка **Изместьев 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, ул. Васенко, 63, оф. 401.
Тел./факс **(351) 265-23-14.**
E-mail: **urvest@mail.ru**

Подписной индекс журнала **73848**

В НОМЕРЕ:

—9—

*Лебедев В. А.,
Киреев В. В.*

Проблемы формирования концепции суверенной демократии

■ КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО ■

—23—

Свинарев В. В., Саломаткин А. С.

Комментарий статьи 10 Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

—37—

Киреев В. В.

Сбалансированное развитие политической системы
и эффективное разграничение полномочий органов государственной власти
как общесоциальные принципы конституционной реформы

—44—

Окулич И. П.

Теоретико-методологические проблемы конституционно-правового статуса
парламентария законодательного (представительного)
органа государственной власти субъекта РФ

—53—

Жунусканов Т. Ж.

О нормативном характере закона как форме конституционно-правовых норм

—61—

Стариков И. В.

Государственный строй Новгородской и Псковской Республик

■ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ■

—65—

Нурмагамбетов Р. Г.

О понятии национальной и международной правовых систем

■ ПРАВО И ЭКОНОМИКА ■

—71—

Кузнецов С. П.

О принципах построения местных бюджетов

■ УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА ■

—77—

*Багмет А. М.,
Бычков В. В.*

Огнестрельное оружие и боеприпасы как предмет контрабанды



— 81 —

Посохова В. А.

Ретроспективный анализ отечественного законодательства
о конфискации имущества

— 90 —

Дауенов М. Ю.

Психолого-педагогические особенности профилактики правонарушений

— 93 —

Турлубеков Б. С.

Некоторые исторические причины терроризма в Российской Федерации

— 95 —

Шаймурунова А. К.

Принцип дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности
и наказания: понятие и содержание

□ ПРАВО И ТРУД □

— 100 —

Попов В. И.

Спор, дискуссия, полемика, юридический диалог

— 104 —

Сагандыков М. С.

Участие судебных органов в реализации конституционных принципов
регулируемого труда

— 107 —

Филиппова Э. М.,

Антипова Е. И.

К вопросу о понятии принципов права социального обеспечения

□ ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО □

— 110 —

Куленко О. И.

Взаимодействие прокуратуры и судебной власти
в государственном механизме правозащиты в Российской Федерации

— 116 —

Арабули Д. Т.

Расширение случаев рассмотрения уголовного дела судом
в отсутствие подсудимого

— 121 —

Попов В. С.

Показания подсудимого как доказательство
(В поисках утраченного УПК доказательства)

— 130 —

Чувашова Н. С.

Деятельность адвоката-защитника при применении судами
особого порядка судебного разбирательства уголовных дел

3



— 133 —

*Янин М. Г.,
Денисович В. В.*

Уголовно-правовые и процессуальные аспекты явки с повинной

Трибуна молодого ученого

— 137 —

Багмет М. А.

Проблемы рассмотрения сообщений и заявлений граждан
о готовящихся и совершенных преступлениях

— 141 —

Баринов А. М.

Ограничение конституционных прав и свобод граждан
в условиях чрезвычайных ситуаций

— 144 —

Бураковский А. Л.

Политическая партия
как субъект конституционно-правовой ответственности

— 151 —

Граф М. П.

Конституционное право на защиту материнства:
проблемы реализации в Российской Федерации

— 157 —

Карабанов С. С.

Критерии определения степени нравственных и физических страданий при нарушении
трудовых прав работника как основание компенсации морального вреда

— 161 —

Лоренц Д. В.

Добросовестность приобретателя
как необходимое условие возникновения обязательства
вследствие неосновательного обогащения

— 165 —

Мордвинова И. А.

Антимонопольное законодательство сегодня:
курс на свободную конкуренцию

— 171 —

Оплетаев В. С.

Некоторые вопросы
о законных представителях несовершеннолетних свидетелей

— 174 —

Сипок Р. П.

Конституционные основы защиты прав и свобод личности

— 180 —

Теллюхин Д. К.

Формы (источники) русского права в X—XV вв.



— **184** —

Финогенов А. В.

Особенности правового регулирования института уголовной ответственности за преступления, связанные с банкротством, в зарубежных странах

— **191** —

Черняков И. Г.

Конституционно правовые принципы реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь

— **196** —

Чулков В. В.

Конституционные основы правового регулирования предпринимательства в Российской Федерации

— **202** —

Юлдашева Л. Д.

Механизм реализации конституционного права граждан на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц: проблемы определения понятия

— **208** —

Юнусов С. А.

Сравнительно-правовой анализ защиты экономических интересов субъектов права

— **212** —

Яровой Б. Н.

Правовые позиции Конституционного Суда о соотношении муниципальной власти и местного самоуправления



CONTENTS

—9—

*Lebedev V. A.,
Kireev V. V.*

On formation problems of sovereign democracy

□ CONSTITUTION, STATE AND SOCIETY □

—23—

*Svinarev V. V.,
Salomatkin A. S.*

Commenting Article 10, Federal Law «On general principles of local government home-rule in the Russian Federation»

—37—

Kireev V. V.

Political system well-balanced development and effective delineation of powers among governmental authorities as fundamental social concepts of constitutional reforming

—44—

Okulitch I. P.

Theoretical and methodological issues on constitutional and juridical status of a member of parliament (legislative, lawmaking governmental authority) in any RF subject

—53—

Zhuruskanov T. J.

Regulatory nature of any law as an instrument of forming constitutional and legislative rules

—61—

Starikov I. V.

Form of government of Novgorod and Pskov Republics

□ INTERNATIONAL LAW □

—65—

Nurmagambetov R. G.

On national and international legal frameworks

□ LAW AND ECONOMICS □

—71—

Kuznetsov S. P.

On local budgeting principles

□ CRIMINAL-LEGAL DOCTRINE □

—77—

*Bagmet A. M.,
Bytchkov V. V.*

Firearms and weapon as items of smuggling

—81—

Posokhova V. A.

Retrospective analysis of national legislation related with forfeiture of property

—90—

Dauenov M. Y.

Psychological and pedagogical specificity of wrongdoing prevention



— 93 —

Turlubekov B. S.

Certain historical reasons of terrorism in the Russian Federation

— 95 —

Shaimurunova A. K.

On differentiation and identification of criminal responsibility and punishment: concept and content

□ LAW AND LABOUR □

— 100 —

Popov V. I.

Dispute, discussion, polemics and lawyers' dialogue

— 104 —

Sagandykov M. S.

Involvement of law enforcement authorities in implementing constitutional principles of labour regulatory activities

— 107 —

Filippova E. M.,

Antipova E. I.

Concerning the idea of social security right

□ CRIMINAL AND CIVIL PROCEEDING □

— 110 —

Kulenko O. I.

Interaction between prosecutors and judicial authorities in the RF governmental mechanism for rights fighting

— 116 —

Arabuli D. T.

Growth of trials proceedings of criminal cases in the absence of the accused

— 121 —

Popov V. S.

Testimony of the accused as a kind of probation (in search of probation forfeited in Code of criminal Procedure)

— 130 —

Tchuvashova N. S.

Activities of the defense lawyer to be performed at special trial proceedings of criminal cases

— 133 —

Yanin M. G.,

Denisovitch V. V.

Criminal, judiciary, and procedural aspects of surrender

□ YOUNG SCIENTIST TRIBUNE □

— 137 —

Bagmet M. A.

On issues of studying information reports and motions received from citizens about criminal acts either being arranged or committed

— 141 —

Barinov A. M.

Restriction of constitutional rights and civil liberties under critical emergency conditions

— 144 —

Burakovsky A. L.

Political party as a subject of constitutional and legal responsibility

7



—151—

Graf M. P.

Constitutional law for protection of motherhood: problems related with its implementation in the Russian Federation

—157—

Karabanov S. S.

Criteria for identifying degrees of moral and healthy suffering caused by infringement of an employee's rights as the basis of compensation of moral insult

—161—

Loerntz D. V.

Ethic code of behavior of an entrepreneur as a crucial provision for arising of liabilities as a result of unjustified affluence

—165—

Mordvinova I. A.

Antimonopoly legislation today: aiming at free competition

—171—

Opletaev V. S.

On legal representatives of juvenile witness

—174—

Sipok R. P.

Constitutional fundamentals of protection of rights and freedom of individuals

—180—

Telelyukhin D. K.

Forms (sources) of the Russian Law in 10-15 centuries

—184—

Finogenov A. V.

Specifics of regulatory acts provided by criminal responsibility institution for wrongdoings related with bankruptcy in foreign countries

—191—

Chernyakov I. G.

Constitutional and legal principles of implementing the constitutional law in professional legal assistance

—196—

Chulkov V. V.

Constitutional fundamentals of regulatory activities concerning entrepreneurship in the Russian Federation

—202—

Yuldasheva L. D.

Mechanism of implementing the public constitutional right to lodge a complaint claim against decisions made and actions performed (or failure to perform) by functionaries: problems in identifying the notion

—208—

Yunusov S. A.

Analysis of lawful protection of economic interests of legal entities as subjects of law

—212—

Yarovoi B. N.

Regulatory approach of Constitutional Court to co-relation between municipal and local self-government authorities



Лебедев В. А.,
Киреев В. В.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ СУВЕРЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Появление идей суверенной демократии на политическом горизонте России XXI в. можно было бы предсказать с достаточной степенью уверенности. Частичное преодоление негативных последствий начального периода реформ, появление новых экономических и политических возможностей в международной сфере — все это обязывает общество задуматься над той целью, к которой мы движемся. В условиях укрепления России поиск национальной идеи и определение национальных приоритетов превращаются в значимые социальные проблемы, которые идея суверенной демократии отнюдь не исчерпала. Она и не сможет этого сделать по одной простой причине. Суверенная демократия — это не цель, а средство реализации национальной идеи. А нашу национальную идею нам еще предстоит выстрадать и сформулировать.

Сегодня в политических заявлениях выражена общая стратегическая цель — превращение России в страну, имеющую развитое гражданское общество и устойчивую демократию, конкурентоспособную рыночную экономику, современные, хорошо оснащенные и мобильные вооруженные силы. Достижение этой цели связывается с решением национальных задач, к которым относятся развитие экономики, политической системы, социальной и духовной сфер. Естественно, что такие задачи конкретизируются применительно к существующей обстановке и находят воплощение в деятельности российского государства. Но даже и эта стратегическая цель и национальные задачи являются промежуточными. Простое перечисление того, чего мы хотим до-

биться, — лишь разрозненные элементы той обобщенной идеи, которая медленно и мучительно вызревает в нашем обществе. Цель, объявленная сегодня стратегической, и соответствующие этой цели национальные задачи в случае их успешного достижения и решения неизбежно будут выступать основой для формулирования и реализации новой, гораздо более глобальной цели. Таким образом, формулирование идеи суверенной демократии является попыткой теоретического обоснования того средства, которое будет выступать инструментом и необходимым условием включения Российской Федерации в число государств, занимающих передовые позиции в современном мире.

О каком же средстве идет речь? Следует признать, что идея суверенной демократии пока выражена в самом общем виде. Необходимость укрепления независимости государства, укрепления и развития демократии относится к числу наиболее значимых идей, выраженных в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в период с 2000 г. по 2006 г. Собирательный термин — «суверенная демократия» в публичных выступлениях Президента РФ В. В. Путина не употреблялся. Вместе с тем понятие «суверенной демократии» является одним из ключевых программных положений «Единой России» и рассматривается как основное направление развития нашей страны. Весной 2005 г. в программной речи перед партийным активом единой России заместитель руководителя Администрации президента В. Ю. Сурков использовал термин «суверенная демократия». Впоследствии к этому термину неоднократно обращались в своих выступлениях С. Б. Иванов и Б. В. Грызлов. Экономическая проблематика суверенной демократии была предметом рассмотрения на заседании «круглого стола» «Экономика. Суверенитет. Демократия» в Академии народного хозяйства. С политологических, государствоведческих, конституционно-правовых позиций многие аспекты суверенной демократии анализировались С. А. Ава-

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



кьяном, Г. А. Гаджиевым, В. Д. Зорькиным, К. И. Косачевым, Л. С. Мамутом, М. В. Маргеловым, В. Т. Третьяковым и другими компетентными политическими деятелями, учеными, публицистами.

Понятийная, терминологическая дискуссия и идея суверенной демократии в значительной степени связана с общим характером ее изначального выражения. Идея суверенной демократии как замысел представляет собой концепцию, причем, исходя из одного из первоначальных смыслов понятия «концепция», этот замысел действительно является общим и выражает своеобразные принципы, обоснование и теоретическое развитие которых еще далеко не завершено. Различия, существующие в восприятии термина «суверенная демократия» со стороны политических деятелей, научных, журналистских кругов, других представителей российского общества, и, одновременно, высокая социальная значимость решения вопроса о перспективах развития России объективно создают основу для дальнейшего обсуждения наиболее актуальных экономических, политических и иных социальных проблем.

Появление нового термина в обществе было воспринято с определенной настороженностью. Таков был смысл «социалистической демократии» и «народной демократии», которые обозначали режимы, противоположные демократическому. Поэтому вполне понятно, что появление нового термина вызвало опасения. Уж не возвращаемся ли мы в социалистическое прошлое? Не происходит ли отказ от демократических завоеваний? Не пытаются ли с нами вновь сыграть по сценариям, хорошо известным по советскому периоду в нашей истории? Не является ли это отходом от демократических принципов организации общества и ужесточением политического режима в нашей стране? Не окажется ли «суверенная демократия» в конечном счете синонимом «ненастоящей демократии»? Эти опасения и эта настороженность имеют право на существование.

Поэтому одной из задач инициаторов дискуссии является, прежде всего, разъяснение сущности и необходимости реализации концепции суверенной демократии. Трудности такого разъяснения очевидны. Как объяснить человеку необходимость укрепления суверенитета государства, если он сталкивается с всевластием чиновников,

которые делают ему «одолжение», взимая «административную ренту»? Как воспримет он понятие «народный суверенитет» в условиях, когда верховенство власти народа над властью государства представляет собой лишь конституционно-правовую декларацию? Как определить сущность российской демократии, когда большинство народа не участвует в решении вопросов государственной значимости, в процессе выборов широко используются рассчитанные на управляемость населения PR-технологии формирования имиджа кандидатов, вызывающие у этого самого «управляемого» народа горечь и смех, а на страницах газет и журналов все чаще встречается лукавое слово «элита»? Как обосновать заинтересованность государства в увеличении благосостояния народа, если динамика доходов государства во много раз превышает динамику доходов населения? Каким образом можно внедрить в общественное сознание идеи социальной справедливости, если модель распределения экономических благ в российском обществе после распада СССР изначально была несправедливой, а последствия этой несправедливости государством и обществом окончательно не преодолены?

Несмотря на большое количество воистину общесоциальных проблем, трудно отрицать и положительные результаты проводимых реформ. Положительная оценка народом ряда действий государства, предпринятых за последние шесть лет, и является тем единственным ресурсом, который можно использовать для восприятия не только идеи суверенной демократии, но и вообще каких-либо социально значимых идей, созревших в кабинетах государственной власти.

Опасность для идеи суверенной демократии может представлять придание ей митинговости, распыление в бодрых призывах и декларировании многообещающих перспектив. Поэтому на существующем этапе развития представлений о суверенной демократии необходимой представляется ее оценка, прежде всего, с научных позиций.

Серьезный и системный анализ социальных перспектив вполне может вестись сквозь призму «суверенной демократии». Однако такой анализ предполагает, в исходном пункте, разделение терминов «суверенитет» и «демократия»,



выявление их понятийных и содержательных характеристик. Только после этого возможно вернуться к их синтезу и дать внятное (точнее, недвусмысленное) определение того и другого. Совершенствование научных представлений о взаимоотношении таких категорий, как «суверенитет» и «демократия», неизбежно влечет расширение сфер познания философии, политологии, правоведения и других отраслей российской науки. Это предполагает выявление фундаментальных элементов концепции суверенной демократии, ее принципиальных положений и возможности реализации на существующем этапе развития российской государственности. Конечно, «суверенитет» и «демократия» как сложные политико-правовые категории не могут быть исследованы абсолютно во всех взаимосвязях и содержательных характеристиках. В связи с этим следует остановиться на наиболее значимых, сущностных аспектах указанной концепции.

Сами понятия «суверенитет» и «демократия» не являются тайной за семью печатями для отечественной науки. В многочисленных исследованиях философов, политологов, юристов суверенитет в самых общих его чертах определяется как независимость носителя власти от всякой другой власти, при этом общее понятие суверенитета рассматривается как признак государства, понимаемый как верховенство, самостоятельность, независимость его власти.

Размышления по поводу государственного суверенитета в наших условиях связаны, по меньшей мере, с тремя соображениями. Неприемлемыми и потенциально опасными для России являются идеи «потенциального суверенитета». Во времена И. В. Сталина считалось, что потенциальным суверенитетом обладают союзные республики в составе СССР. Обусловливался такой подход правом республик на выход из СССР, при реализации которого они стали бы независимыми государствами и обрели суверенитет. Реализация таких идей сегодня, во-первых, была бы антиконституционной, во-вторых, создавала бы потенциальную опасность распада России.

В равной степени неприемлемой является и концепция несuverенного государства, которая была разработана еще в советской науке и применялась для характеристики автономных республик, входивших в состав республик союзных. Суверенитет является необхо-

димым признаком государства и без него государство просто не сможет выполнять те функции, которые на него возлагаются обществом.

И, наконец, еще одно соображение следует высказать по поводу концепции «мягкого суверенитета», имеющей сравнительно недавнее происхождение. Само понятие «мягкого суверенитета» связано с неуклюжими и спекулятивными попытками обоснования так называемых гуманитарных интервенций против «неудавшихся государств» и легитимации внешнего управления ими. Такой подход категорически неприемлем для России, право на свой суверенитет мы многократно доказали и, в случае необходимости, докажем еще не раз.

Наряду с государственным суверенитетом выделяются еще и такие понятия, как национальный суверенитет и народный суверенитет. Народный суверенитет определяется как полномочие народа, в том числе наличие у него социально-экономических и политических средств для реального участия в управлении делами общества и государства. Нетрудно заметить, что наиболее ярко взаимосвязь суверенитета и демократии выражает понятие «народный суверенитет». Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Поэтому суверенитет государства представляет собой выраженный особыми политико-правовыми средствами суверенитет народа. Вместе с тем российское государство и российский народ являются различными субъектами. Признавая тот факт, что государство (как и во всех других странах) в определенной степени выделилось из общества, возможны коллизии между суверенитетом государства и народным суверенитетом. При этом любое действие государства, направленное на приобретение независимости от власти народа, чревато острыми социальными конфликтами. Представления людей о государстве как о чем-либо «внешнем» по отношению к каждому индивиду и народу в целом не лишены оснований. Целью демократии является преодоление этого барьера, обеспечение восприятия государства как организации, эффективно выражающей интересы как отдельного человека, так и всего общества, устранение нигилизма из политической практики. Именно с позиций взаимосвязи понятий «го-



сударственный суверенитет» и «народный суверенитет» следует рассматривать понятие демократии.

Термин «демократия» представляется еще более сложным и многосторонним, чем «суверенитет». Демократия определяется как форма власти, при которой официально провозглашен принцип подчинения меньшинства большинству, признается свобода и равноправие граждан. Демократия характеризуется и как форма общественной власти, государства, основывающаяся на признании народа источником власти, его права участвовать в решении государственных дел в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод, как политический строй, основанный на признании принципов народовластия, свободы и равноправия граждан. С позиций наиболее устоявшихся и апробированных в многочисленных и нередко острых дискуссиях, представлений, выраженных в общей теории государства и права, демократия понимается как политический (государственный) режим (демократический режим), который основывается на участии народа в управлении государством, признании принципа равенства и свободы всех людей. Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что концепция суверенной демократии должна основываться на современном понимании соотношения закрепленных в правовых нормах критериев, степеней: 1) независимости российского народа и государства, как организации, выражающей его власть; 2) возможности народа эффективно участвовать в формировании органов государства, государственном управлении; 3) возможностей каждого гражданина реализовать конституционные права, обеспечивающие его свободу, экономическое и духовное развитие, участие в делах государства. Казалось бы, с правовым закреплением суверенитета, демократических основ формирования органов государства, провозглашением и гарантированием конституционных прав и свобод у нас все в порядке. Действительно, Конституция РФ как основополагающий акт нашего общества и государства закрепляет все эти ценности. Но не смущает ли защитников нерушимости действующей Конституции тот факт, что масштабный переход от всевластия олигархов к современной модели государственной власти осуществлялся в период дей-

ствия одних и тех же конституционных положений? Какова же гибкость конституционного выражения демократии? Может ли кто-либо гарантировать, что под прикрытием действующих конституционных норм не будет теоретически обоснован и практически осуществлен переход к авторитаризму? К сожалению, таких гарантий сегодня нет. И в существующих условиях актуальным является рассмотрение проблематики не только суверенной демократии, но и гораздо более острых проблем суверенитета демократии, выражающей независимость власти российского народа.

Признавая право общества на существующие опасения, не следует заранее считать, что концепция суверенной демократии направлена на укрепление суверенитета в ущерб демократическим процессам. В условиях плюрализма мнений представления о независимости российского народа и государства от всякой иной власти как внутри, так и вне границ государства, а также воззрения на уровень его демократичности не являются едиными. Разброс идей весьма велик. Наиболее радикальные позиции основываются либо на идеях политического, экономического и духовного изоляционизма (гиперсуверенизации российского народа и государства), либо исходят из необходимости полной политической, экономической, духовной глобализации (десуверенизации российского народа и государства). Такие позиции весьма субъективны и, как правило, охватывают оценку только отдельных направлений сложных и многомерных процессов, происходящих в современном мире. Более того, радикальные воззрения нередко базируются на выявлении только негативных черт окружающей действительности и их абсолютизации. Воплощение таких крайних позиции в политической практике может быть связано либо с абсолютным идеализмом, либо со злым умыслом и не может рассматриваться как серьезная перспектива. Поэтому истина должна находиться между ними, и ее поиск связан с анализом особенностей именно российской демократии и теми обстоятельствами, которые побуждают нас укреплять ее суверенитет. С учетом изложенных соображений, необходимой предпосылкой возможного становления, развития и воплощения концепции суверенной демократии является формулирование цели развития российского общества и государства, а также обобщенный ана-



лиз тех экономических, политических, идеологических и иных социальных процессов, которые происходят внутри и вне границ Российской Федерации. Говоря о суверенной демократии, следует говорить и об определении границ суверенитета не только в географическом смысле, но и в экономическом, политическом смысле, то есть речь идет о своего рода «делимитации» и «демаркации» экономических, политических, идеологических границ России.

Решение задачи превращения России в экономически развитое, демократическое и социально ориентированное государство связано с преодолением серьезных препятствий. К ним относятся негативные результаты начального периода реформ, экономическая слабость России, выражающаяся в значительном разрыве между государствами с высокоразвитой экономикой и нашей страной, наличие внешнеполитических и внешнеэкономических проблем, в том числе попытки оттеснения России с перспективных мировых рынков, возрастание геополитических амбиций стран с высокоразвитой экономикой в условиях экономической глобализации, попытки геополитического переустройства мира, трудности нахождения общей позиции в вопросах, представляющих региональную или международную угрозу, активное использование средств политического, экономического и информационного давления на Российскую Федерацию в целях уменьшения ее роли как конкурента в борьбе за рынки, инвестиции, политическое и экономическое влияние, необъективная и односторонняя трактовка процессов, происходящих в российском обществе и государстве, наличие проблем идеологического, духовного характера, связанных с наличием определенного идеологического «вакуума», который быстро заполняется исторически не свойственными России идеологическими установками, вносимыми извне, оправданно низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти и к крупному бизнесу.

Каковы же способы преодоления перечисленных препятствий? В существующих условиях сверхактуальной задачей является обеспечение возможности для России самостоятельно и свободно определять для себя условия, формы и направления развития с учетом ее исторических, экономических, геополитических, социальных и ментальных

особенностей. Сегодня наиболее эффективной организацией, позволяющей реализовать национальные интересы российского народа, является государство. Подвергая справедливой и нередко острой критике отдельные государственные институты, следует осознать, что другой организации, способной реализовать наши национальные интересы в необходимом объеме, просто не существует. С высокой степенью условности социально-политическую обстановку начального периода реформ можно охарактеризовать как «режим олигархических группировок», в результате активных действий государства он превратился в «бюрократический режим», который, являясь необходимым этапом укрепления позиций государства, отнюдь не является той целью, к которой мы стремимся. Если выдвижение концепции суверенной демократии обозначает начало такого периода развития российского государства и общества, который можно было бы назвать «режим суверенной демократии», то само направление представляется верным. Значимость действий государства в этом направлении не подлежит сомнению. Демократическое развитие России — это не только продекларированный курс, но и необходимое условие ее сохранения и развития в качестве мировой державы. Однако не менее необходимым является и ее суверенитет. В ином случае наше демократическое развитие придется осуществлять по навязанным извне образцам, которые выражают не наши национальные интересы, а интересы тех государств, которые конкурируют с нами на мировой арене. Современная межгосударственная конкуренция — это не только конкуренция экономическая. Она является также и конкуренцией суверенитетов. Вместе с тем нужно и осознать, что конкуренция между государствами есть конкуренция между соответствующими народами. Поэтому адекватное выражение суверенитета народа в суверенитете государства является решающим условием самостоятельности внутренней и внешней политики государства, ее эффективности и прагматизма.

Эти общие посылки и помогают в попытке определения основных, руководящих начал, которые могли бы выразить сущность суверенной демократии и ее значение для нашего общества. Прежде всего, суверенная демократия может рассматриваться как политико-



правовой режим — т. е. способ осуществления народной и государственной власти, выраженный в Конституции РФ и других политико-правовых документах.

Указанный политико-правовой режим призван выражать исторические, экономические, геополитические, социальные и ментальные особенности российского народа. Сущность суверенной демократии может заключаться в полномочиях народа, демократических процессах и формах выражения этого полномочия в деятельности государства на основе его независимости от всякой иной власти внутри и вне границ Российской Федерации. Целью установления режима суверенной демократии должно являться обеспечение высокой динамики роста благосостояния граждан, развитие свободы личности, предпринимательства, развития институтов гражданского общества.

Эти принципиальные положения позволяют определить суверенную демократию как основанный на исторических, экономических, геополитических, социальных и ментальных особенностях российского общества политико-правовой режим реализации полномочия народа в независимой от всякой другой власти деятельности государства для обеспечения высокой динамики роста благосостояния граждан, развития свободы личности, свободы предпринимательства и институтов гражданского общества.

Необходимым элементом любой политической концепции является механизм ее реализации. Видение средств, способов и целей установления режима суверенной демократии должно быть аргументировано и в понятной для народа форме выражено, по меньшей мере, в политических программных документах. При этом следует помнить, что не гипотетическим, а реальным механизмом реализации концепции суверенной демократии должен являться, прежде всего, конституционно-правовой механизм.

Если идеи суверенной демократии в перспективе претендуют на роль политического учения, то они должны охватывать не только вопросы собственно суверенитета и демократии. Концепция суверенной демократии с необходимостью должна включать в себя и экономические, социальные, правовые, а также ментальные аспекты развития российского общества и государства. И претензии суверенной демократии на роль политического учения могут быть удовлетворены только в том

случае, если она выразит хотя бы общие черты самой модели суверенной демократии, определит, хотя бы в самом общем виде, экономические, политические, а также идеологические направления ее реализации.

Сложности выражения идей суверенной демократии в экономической плоскости заключаются в том, что поиск концепции российской экономической модели еще не завершен. Сегодня негативное влияние на экономику России оказывают как наследие советской экономики, так и отрицательные последствия, вызванные недостатками современных экономических преобразований. Либерализация экономики, помимо положительных результатов, имела и отрицательные последствия для экономики в целом, сформировав олигархически-монополистический капитализм с приоритетным развитием экспортно-сырьевых отраслей, в результате чего сформировались механизмы коррупции и государственной политики преференций в отношении крупных сырьевых монополий, что, в свою очередь, повлекло социальное расслоение и неразвитость среднего класса и, в конечном счете, стагнацию процессов создания гражданского общества. Современный этап экономического развития России представляет собой лишь начальную стадию преодоления таких негативных тенденций посредством государственно-бюрократического воздействия на экономико-политические процессы. Поэтому приоритетным для России является построение социальной рыночной экономики с использованием как финансово-кредитных и других экономических рычагов, так и внеэкономических (политических) способов воздействия на экономические отношения. Сегодня основные социально-экономические модели представлены в виде теорий: 1) либеральной рыночной экономики; 2) социалистической экономики; 3) социальной рыночной экономики. При этом наиболее универсальной, позволяющей обеспечить социально-экономическое развитие российского общества является теория социальной рыночной экономики, которая базируется на классических представлениях о рыночной экономике и при этом не отрицает неравенство субъектов, но исходит из необходимости установления социальной справедливости посредством активной деятельности государства по воздействию на экономические отношения.



Экономика Российской Федерации относится к переходному типу, который отличается недостаточной эффективностью рыночных механизмов саморегуляции, что вызывает дополнительную активность государства как субъекта политической деятельности и собственника в экономической сфере и создает объективные условия для существования «бюрократического капитализма», что в свою очередь предполагает активное применение политических средств воздействия на экономические процессы.

Активная роль государства по созданию социальной рыночной экономики вызывает необходимость совершенствования существующих и поиск новых правовых форм воздействия государства на экономические отношения. Эта активность государства должна быть направлена на формирование среднего класса, на обеспечение экономической независимости не только государства и общества в целом, но и экономического суверенитета каждого гражданина, выражающегося в его материальном благополучии, неприкосновенности его собственности, упрощении регистрационных процедур, связанных с приобретением и реализацией имущества, уверенности в поддержке государства. В конечном счете, для реализации идей суверенной демократии необходимо приобретение высокой степени экономического доверия каждого гражданина по отношению к государству. И такое доверие невозможно будет приобрести посредством деклараций или простым провозглашением очередной реформы. Единственным средством для этого будет являться реальный рост благосостояния граждан.

Немаловажной для реализации идей суверенной демократии является степень выражения основ социально ориентированной экономики в Конституции РФ. Сегодня влияние Конституции РФ на экономические процессы производится посредством взаимодействия четырех групп норм, устанавливающих положения, определяющие экономические основы социального государства, конституционные принципы функционирования экономической системы, конституционную концепцию собственности; конституционные основы государственного и муниципального управления экономикой, обладающих синергетическим действием и содержащихся в гл. 1, 2, 3, 5, 6 и 8 Конституции РФ. Указанные нормы Конституции осуще-

ствляют активное правовое воздействие на экономические отношения, причем, с учетом цели, задач и функций этих норм именно регулятивная составляющая такого правового воздействия представляется весьма незначительной. Кажется вполне естественным, что среди норм Конституции РФ, воздействующих на экономические отношения, наибольший удельный вес имеют нормы-принципы. Содержание и юридические свойства Конституции РФ позволяют сделать вывод о том, что Конституция и не должна иметь всеобъемлющего характера. Вместе с тем незавершенность этого основополагающего документа не является его неотъемлемым и положительным свойством, поэтому возможно существование пробелов в нормах, осуществляющих воздействие на экономику. Сегодня принципиальные положения Конституции РФ, оказывающие воздействие на экономику, своеобразным образом дополняются нормами текущего законодательства, что и вызывает затруднения в обеспечении ее юридического верховенства и оценке ее эффективности. Поэтому оценка эффективности норм Конституции РФ, осуществляющих правовое воздействие на экономические отношения, возможна только посредством анализа их взаимодействия с нормами текущего законодательства.

Взаимодействие положений Конституции РФ, воздействующих на экономику, и норм текущего законодательства не является совершенным и эффективным. Иногда общие положения текущего законодательства содержат больше принципиальных, сравнимых с конституционными положений, воздействующих на экономику, чем сама Конституция РФ. Негативные последствия чрезмерной конституционно-правовой индукции, то есть резкого, скачкообразного расширения конституционных положений в текущем законодательстве еще предстоит оценить.

С позиций суверенной демократии недостатком действующей Конституции РФ является неполнота охвата этим документом весьма актуальных экономических аспектов взаимодействия личности, общества и государства. Одним из факторов низкой эффективности воздействия Конституции РФ на экономику является излишняя универсальность конституционных положений, позволяющая производить серьезные и качественно отличающиеся друг от



друга изменения в экономической системе на основе действия одних и тех же конституционных норм.

Каким же образом этот недостаток можно восполнить? В процессе подготовки действующей Конституции РФ многие положения, подготовленные Конституционным совещанием, Конституционной комиссией, Президентом РФ, рабочей группой под руководством С. М. Шахрая, Российским движением демократических реформ, группой депутатов-коммунистов, конституционного выражения не нашли. Однако большое количество сформулированных в проектах Конституции РФ идей являются весьма значимыми, а для выражения экономических аспектов концепции суверенной демократии — просто необходимыми. К ним можно отнести предложения о конституционном закреплении: 1) целей развития экономики страны; 2) социальных задач и социальных функций государства; 3) роли государства в управлении экономикой; 4) социальных целей налогообложения; 4) частной собственности как неотъемлемого и естественного права человека; 5) социальных обязательств собственника; 6) цели осуществления государством правомочий собственника; 7) особой социально-экономической значимости природных ресурсов; 8) принципов управления государственной собственностью; 9) принципов бюджетного устройства.

Думается, что также заслуживают внимания и конституционного выражения: 1) правовой режим государственного долга; 2) конституционные принципы приватизации и деприватизации государственного и муниципального имущества; 3) принципы защиты имущественных прав граждан; 4) принципы участия государства в имущественных отношениях как собственника и ответственности по имущественным обязательствам государства и муниципальных образований. Допустимым представляется и закрепление в Конституции РФ общих оснований отчуждения имущества у собственника без его согласия, с указанием оснований возмездного и безвозмездного отчуждения.

Значение политических аспектов суверенной демократии трудно переоценить. Именно в этой плоскости выражаются основные, сущностные черты рассматриваемой концепции. Особенности политико-правового выражения идей

суверенной демократии состоят в том, что Конституция достаточно детально закрепляет основы политической системы Российской Федерации. Поэтому общий анализ перспектив суверенной демократии в рамках существующей политической системы возможен без выхода за пределы содержания собственно конституционных норм.

С позиций полноты выражения и политического содержания идей суверенной демократии наибольший интерес вызывают: 1) система и структура конституционных норм, определяющих политическую систему российского общества; 2) конституционное выражение политических аспектов взаимодействия государства и общества; 3) конституционное закрепление основных элементов политической системы; 4) конституционное выражение механизма разделения власти в государстве; 5) конституционные основы взаимодействия государства с другими элементами политической системы.

Необходимо отметить, что конституционные нормы, определяющие политическую систему общества, обладают признаками системности и сложной структурой, проявляющейся в их многообразных взаимосвязях.

Именно с системных позиций наиболее упорядоченными и развитыми являются конституционные положения о государстве, что выражается в особенностях структурирования Конституции, единстве конституционных принципов организации и функционирования механизма государства, высокой степени детализации развития этих конституционных положений в других нормативных правовых актах. При этом сама система норм Конституции РФ выражает то место, которое занимают в ней различные виды государственных органов. Эти особенности Конституции РФ позволяют констатировать, что такая фундаментальная категория, как «общество», сегодня не нашла адекватного конституционного выражения. Именно поэтому социальная роль и принципы деятельности государства по выражению интересов российского общества в концентрированном выражении конституционного закрепления не нашли. Но квинтэссенцией идей суверенной демократии как раз и является выражение модели взаимодействия российского общества и государства. Каким же образом преодолеть это противоречие? Конституционные установ-



ления, выражающие самый общий подход к отношениям «общество — государство», содержат, по нашему мнению, два существенных недостатка: 1) в значительной степени Конституция РФ является Основным Законом не общества, а государства; 2) основы взаимоотношения общества и государства выражены весьма фрагментарно и не позволяют выявить наиболее важные стороны их взаимодействия. Несомненно, что концепция суверенной демократии должна базироваться на принципах, характеризующих сущность российского государства и основные аспекты его взаимодействия с обществом. Сегодня в Конституции РФ не говорится о том, что: 1) государство как выразитель народного суверенитета осуществляет социальное управление в интересах многонационального народа Российской Федерации; 2) основным направлением управленческой деятельности государства является воздействие на экономическую, политическую, социальную системы, а также культурную сферу общества; 3) государство осуществляет сотрудничество с другими государствами и международными организациями на основе принципа верховенства суверенитета многонационального народа России; 4) органы государственной власти в целях защиты суверенитета российского общества и государства разрабатывают и реализуют военную доктрину; 5) государство осуществляет управление обществом в пределах, установленных Конституцией и иным законодательством Российской Федерации, при этом не основанное на Конституции расширение сферы государственного управления не допускается; 6) государство обеспечивает контроль общества за принятием наиболее значимых для народа политических решений; 7) государство в интересах многонационального народа Российской Федерации вправе использовать принуждение в порядке, формах и способами, установленными федеральными законами, в том числе с соблюдением режима законности прибегать к насильственным действиям в отношении лиц, нарушающих законодательство Российской Федерации, при этом насильственные действия должны соответствовать характеру нарушения законодательства. Но указанные выше положения вполне могут рассматриваться как предпосылка определения баланса между суверенитетом

государства и суверенитетом российского народа, выражающимся, в том числе, и в демократических процессах.

Терминологические особенности суверенной демократии также не вполне соответствуют содержанию действующих конституционных норм. В настоящее время конституционные критерии разграничения парламентской и президентской республик как выражения форм правления, не являются окончательно определенными. В связи с этим конституционное определение Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления нельзя признать полным, так как сама сущность взаимоотношений между ветвями власти в приведенной характеристике не выражена. Полное выражение формы правления в Конституции РФ предполагает решение вопроса о концепции конституционной модели разделения власти, что, в свою очередь, предполагает определение основных характеристик конституционной системы «сдержек и противовесов». Исходя из этих посылок, к наиболее проблемным аспектам выражения идей суверенной демократии следует отнести: 1) конституционное понимание народовластия как основы разделения власти; 2) реальное политическое содержание конституционного принципа разделения власти; 3) решение вопроса о степени самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, причем с учетом критериев фиктивной (формальной) или реальной самостоятельности; 4) необходимость и эффективность принудительного воздействия органов одной ветви власти на органы другой ветви власти, в том числе возможность роспуска; 5) определение пределов системы «сдержек и противовесов» и прогнозирование политических последствий действий органов власти, выходящих за пределы этой системы.

Один из центральных политических вопросов — это определение места Президента в системе органов власти, а также разграничение полномочий между законодательной и исполнительной властью. При этом наиболее политически значимой гранью осуществления Президентом властных полномочий является его взаимодействие с законодательной и исполнительной властью. Сегодня политическое влияние Президента РФ как на Государственную Думу РФ, так и на Федеральное Собрание в



целом, а также на Правительство РФ, является своего рода генератором политической бесконфликтности. Таким образом, стабильность российской политической системы в значительной степени определяется политическим единством различных ветвей государственной власти, а не наличием эффективной политической оппозиции. Возможно, это обстоятельство и является причиной появления большого количества предложений по совершенствованию правового статуса Президента. Причем, выраженные в политических заявлениях и научных исследованиях предложения направлены на ревизию наиболее фундаментальных основ взаимоотношения главы государства с другими ветвями власти и нередко имеют взаимоисключающий характер. Критика конституционно-правового статуса Президента в основном направлена на те конституционные положения, которые определяют его доминирующую роль в политической системе общества и, соответственно, превосходство над всеми ветвями власти. Трудно оспорить тот факт, что гарантии российского общества от установления авторитаризма в значительной степени обусловлены лишь личностью действующего Президента, а не конституционной моделью президентской власти как таковой. Высокая социальная значимость сильной президентской власти представляется бесспорной. В связи с этим при решении вопроса о совершенствовании конституционно-правового статуса Президента значительную актуальность имеет политический контекст. Поэтому необходимость, объем и характер модернизации правового статуса Президента можно отнести к одной из основных политических проблем суверенной демократии. На объем полномочий Президента РФ серьезное влияние могут оказать идеи демократизации порядка формирования Совета Федерации, а также обеспечение равноправия палат Федерального Собрания. Представляется, что внесистемная реализация таких предложений в настоящее время невозможна. Причем, сама возможность реформирования соответствующих конституционных положений прямо связана с положительным решением вопросов о переходе от президентской к парламентской республике и устранением асимметричности Российской Федерации. В то же время неоднократно обсуждавшийся переход к избранию членов Совета

Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании объективно будет означать ослабление президентской власти и потребует масштабного изменения законодательства. Реализация такого предложения может повлечь серьезную политическую конкуренцию между избранными в указанном выше порядке членами Совета Федерации, высшими должностными лицами субъектов РФ и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, что, в свою очередь, может резко снизить эффективность федерального влияния на субъекты РФ. Актуальными для выражения идей суверенной демократии являются и представления о месте Правительства в системе органов государственной власти. Не лишним будет заметить, что это место является одним из критериев определения формы правления. В России политически определена и законодательно закреплена своеобразная иерархия президентской, законодательной и исполнительной власти, причем исполнительная власть представляет собой низший уровень в этой иерархии.

Несмотря на наличие у Правительства широких полномочий по управлению значительными материальными, финансовыми, организационными, информационными и другими ресурсами, этот орган не обладает политической самостоятельностью, что соответствует исполнительному характеру его деятельности; наиболее всеобъемлющий политический контроль над Правительством осуществляет Президент, что проявляется в особенностях формирования этого органа, определении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также содержании задач и функций президентского контроля над выполнением органами исполнительной власти требований нормативных правовых актов.

В связи с этим актуальным аспектом концепции суверенной демократии является отношение к проблеме соотношения и совершенствования механизма политического влияния Президента и Федерального Собрания на Правительство. Не исключено, что возрастание степени политического единства Президента и Федерального Собрания может явиться основанием для усиления влияния законодательной власти на Правительство. Если перемере-

ны в конституционном статусе Правительства станут возможными, они неизбежно повлекут и модификацию системы сдержек и противовесов, причем именно с позиций внешних отношений между ветвями власти.

Не менее важным для реализации идей суверенной демократии является решение вопроса о возможности совершенствования правового статуса общественных объединений, что, в свою очередь, может вызвать необходимость масштабных изменений текущего законодательства, а также связанную с ними угрозу политической нестабильности этого элемента политической системы. В наши дни наибольшей политической остротой обладают вопросы российского партогенеза в рамках существующей политической системы, а также правового положения некоммерческих организаций с позиций участия их в политических процессах, в том числе с использованием зарубежных источников финансирования.

Процесс становления эффективной отечественной модели партийной системы еще далеко не завершен. В этом процессе можно выделить две основные тенденции. Первую из них представляет повышение роли политических партий в формировании органов государственной власти субъектов РФ. Вторая тенденция заключается в реализации комплекса мер, направленных на сокращение количества партий, участвующих в политической жизни общества. В этих условиях превращение идей суверенной демократии в средство реализации узкопартийных интересов недопустимо. Сама возможность реализации идей суверенной демократии, системно выраженных в программных документах какой-либо одной партии, прямо связана с оценкой обществом именно этой партии как честного и последовательного выразителя интересов народа. Сегодня же безупречной партийной репутацией не может похвастаться никто.

Активное участие общественных объединений и других некоммерческих организаций в политической деятельности предполагает определение степени автономности их влияния на политические процессы. Высокий уровень международной интеграции многих из этих субъектов и, как следствие, использование ими зарубежных источников финансирования неизбежно вызывают проблему влияния зару-

бежных государств и международных организаций на решение внутривнутриполитических вопросов России. Совершенствование подходов к решению указанных вопросов международного сотрудничества должно представляться актуальным прежде всего выразителям идей суверенной демократии. Одним из элементов такого совершенствования может выступать закрепление в законодательстве, а возможно, и в Конституции РФ основных принципов участия общественных объединений и других некоммерческих организаций в политической жизни российского общества. Следует также коснуться и проблемы использования политического потенциала профессиональных союзов. Излишняя политизация профсоюзов может служить признаком неэффективности других элементов политической системы, и навязывание им какой-либо исключительной политической роли представляется нецелесообразным. Вместе с тем это не исключает признания их роли в формировании социальной и экономической политики государства.

Особое внимание в концепции суверенной демократии следует уделить религиозным объединениям. Конечно, можно утверждать, что влияние религиозных объединений на политику государства имеет идеологический, воспитательный, просветительский характер, то есть является в высшей степени опосредованным. Признавая обоснованность конституционного разделения политической и религиозной деятельности, следует обратить внимание и на недостатки существующего правового статуса религиозных объединений. Отделение религиозных объединений от государства отнюдь не означает отделение их от общества. Роль религиозных объединений в формировании отношения к российскому обществу, государству, основным политическим процессам трудно переоценить. Вместе с тем такая роль не имеет конституционного выражения, так же, как и принципы, основы механизма взаимодействия государства и религиозных объединений в целях решения социальных проблем. Представляется, что определение отношения к этой проблеме лежит в русле суверенной демократии, а недооценка религиозного фактора развития нашего народа и государства может угрожать их суверенитету и негативно влиять на демократические процессы.



Концепция суверенной демократии, в силу самого факта ее появления, затрагивает самые глубинные идеологические пласты нашего общества. Проблема выражения и развития идеологии общества в представлениях о суверенной демократии также относится к числу ее наиболее сложных проблем конституционной реформы. Эта сложность связана как с неоднозначностью современного определения понятия «идеология», так и с объективными трудностями выявления и определения способов выражения идеологической основы российского общества. Концепция суверенной демократии и сама небезосновательно претендует на роль выразителя вполне определенных идеологических воззрений. Окончательное оформление представлений о суверенной демократии может произойти только тогда, когда в них будут выражены те идеологические позиции, которые нашли поддержку в обществе в целом и являются результатом своеобразного социального идеологического консенсуса.

В какой степени наше общество сегодня идеологизировано? Ответ на этот вопрос также можно поискать в положениях российской Конституции. Идеологическое содержание представлений общества, выраженное в конституционно-правовой форме, выступает результатом проявления идеологической и юридической функций Конституции. Закономерно, что Конституция не может отразить весь спектр политических, правовых, нравственных, религиозных, эстетических и философских представлений общества. Однако положения любой конституции всегда выражают определенную идеологию. Конституционное выражение идеологии возможно посредством закрепления идеологического многообразия (идеологического плюрализма) либо господствующей идеологии (идеологического монизма), причем выбор зависит от особенностей исторического развития и конкретных социально-экономических, политических, духовных характеристик общества и государства. Следует признать, что Конституция РФ широко выражает как свободу мышления, идеологическую свободу, так и социальную, политическую, экономическую и творческую свободу — то есть основные постулаты либеральной идеологии, что позволяет говорить об

ее преимущественно либеральном содержании. Поэтому идеологический плюрализм, являясь идеологией, в то же время и сам выступает как один из элементов более обширной, концептуальной идеологии — идеологии либерализма.

Многочисленные проблемы внедрения либеральной идеологии в общественную, государственную практику определяются не низкой степенью либеральности положений Конституции, а проблемой ее реализации и, в частности, соответствия Основного закона идеологической позиции отдельных социальных групп и общества в целом.

Совершенствование идеологических представлений не означает пресечения либеральных идей в обществе и, соответственно, выражения базовых принципов либерализма в Конституции РФ. Вместе с тем нахождение баланса идеологических представлений о личной свободе и социальной необходимости в контексте суверенной демократии является едва ли не самым важным условием реализации этой концепции.

Содержание, а также интенсивность процессов, направленных на обеспечение многоукладности в экономике, политического и идеологического плюрализма оказались таковы, что необходимый для каждого общества баланс между общесоциальными и личными интересами так и не был найден. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью отнюдь не означает отказа от признания ценности интересов государства и общества в целом. Актуальной задачей является формирование идеологии, которая сможет совместить общесоциальные, общегосударственные ценности с ценностными установками личности, и, в силу этого, будет выполнять объединяющую роль.

Общесоциальная идеологическая позиция должна быть выявлена и объективно выражена преимущественно по отношению к степени личной свободы, инициативы и пределам их ограничения в интересах общества. При этом наиболее идеологически значимыми будут являться принципы ограничения личной свободы и инициативы, так как именно они должны устанавливать основные критерии определения пределов социально-экономической, политической, а также идеологической свободы личности и прямо влиять на оценку степени демократичности и суверенитета государства и общества.



Необходимо признать, что идеи, выражающие потребности общества, выражены в действующей Конституции весьма фрагментарно. Об этом свидетельствует отсутствие общих конституционных положений о взаимоотношении личности и общества, в том числе принципов ограничения свободы личности в общесоциальных интересах. Существующий дисбаланс между конституционным выражением свободы и конституционными основаниями ее ограничения в общественных целях выглядит вполне оправданным, но это не исключает возможности совершенствования соответствующих представлений.

Нам только еще предстоит доказать ценность патриотизма в качестве принципиальной основы совершенствования идеологии. И это доказывание нужно осуществить не в положениях партийных программ или на страницах газет и научных журналов, а ежедневной, кропотливой заботой о людях. Сегодня патриотическое сознание может рассматриваться как фактором обеспечения идеологического взаимодействия между национальными и государственными интересами, позволяет говорить о многообразных национальных интересах с государственных позиций. Однако следует честно признать, что патриотизм по отношению к существующему государству и патриотизм по отношению к своей стране имеют существенные различия. Даже в недавнем нефтегазовом конфликте России и Белоруссии по поводу установления пошлин многие россияне аргументировали свою поддержку позиций Белоруссии тем, что решение этого вопроса в пользу России приведет к обогащению отдельных лиц и никак не отразится на благосостоянии российского народа. «Пусть льготами попользуется братский народ Белоруссии, так как нам все равно ничего не достанется», — именно такие выводы нередко и подытоживали дискуссии. Это очень опасная тенденция, прямо отражающаяся на восприятии суверенитета государства, формирующая представления о государстве как предателе интересов народа. В действительности бодрые призывы защищать свою страну нередко воспринимаются как призывы защищать благосостояние отдельных лиц, имеющих экономическое и политическое влияние, а, следовательно, и государственную систему, способствующую сохранению такой ситуации. Пожалуй, излишне говорить о том,

что ждать патриотического отношения именно к государству после таких призывов бессмысленно. Патриотическое отношение к себе государству еще следует заслужить. И этот путь будет непростым и нелегким. Способны ли носители идеологии суверенной демократии пройти этот путь? Ответ на этот вопрос может дать только будущее.

Первым шагом на этом пути может стать генерирование идеологии гражданственности. Идеологическое содержание прав и обязанностей граждан вытекает из признания особых связей между гражданином, обществом и государством. Многообразие таких связей очень велико, и далеко не все из них охватываются понятием правовой связи. Основой, ядром такой связи является гражданство. Причем, в Конституции РФ (ст. 6) устанавливаются общие положения гражданства и отсутствуют нормы, определяющие идеологическое содержание такой правовой связи. Особенности идеологического содержания гражданства могли бы быть выражены не только в концепции суверенной демократии, но и в Конституции РФ, если признать, что гражданство является правовой связью лишь по форме, а содержательная сторона гражданства включает в себя в том числе и идеологическую связь гражданина с государством, выраженную в правовой форме в виде общих конституционных принципов гражданства. Обретение гражданином чувства общности с государством происходит не в силу факта рождения на определенной территории или выдачи российского паспорта. Истоки отношения гражданина к государству как к «своей» организации находятся в экономической и иной социальной политике государства, а идеологическое содержание гражданства всегда будет выражать либо гордость за экономические, политические успехи своей страны, либо равнодушие и стыд за ее ущербность.

Представляется, что в настоящее время идеология гражданственности является единственной идеологией, которая может обеспечить необходимую для развития общества и государства степень социальной солидарности. Развитие идеологии гражданственности позволяет объединить все политические течения, всех граждан государства, независимо от политических и иных воззрений. При этом объективные различия во взглядах на госу-



дарство, общество, а также основные направления их развития должны учитываться в процессе политической деятельности и создавать возможности эффективного взаимодействия общества и государства. Сама необходимость формирования идеологии гражданственности связана с обеспечением развития личности, общества и государства исходя из содержания национальных интересов во внутривнутриполитической, социальной, духовной, а также международной сферах. Общим направлением формирования этой идеологии является консолидация общества, преодоление недоверия между различными социальными группами, а также обществом и государством, создание условий для общенационального единства в оценке стоящих перед страной стратегических задач.

Наличие недостатков в нашем государстве не исключает его идеологической обязанности по формированию уважительного отношения как к самому государству, так и к другим социальным институтам, выражающим интересы общества. К обязанностям государства следует отнести также устранение причин и условий формирования идеологий социального (в том числе религиозного и политического) экстремизма, этнического сепаратизма. Необходимо определить идеологические обязанности государства по разрешению конфликтов, имеющих общесоциальную, межэтническую и религиозную основу, установить конституционный механизм их разрешения. Решение этой задачи возможно посредством закрепления конституционных принципов и основных элементов механизма разрешения социальных конфликтов, в составе которых должен быть выражен и идеологический аспект.

Значимым представляется и закрепление такой обязанности государства, как обеспечение свободы от принуждения к участию в митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании, так как эти мероприятия выражают идеологические позиции и являются одной из форм выражения мнений и убеждений.

В рамках концепции суверенной демократии можно было бы дать оценку и идеологическим обязанностям граждан. Обязанности граждан, имеющие идеологическое содержание, в Конституции РФ закрепления не на-

шли. В текущем законодательстве перечень таких обязанностей обширен и наиболее ясно выражен в определении деяний граждан, к которым государство относится негативно.

Основные идеи, содержащиеся в государственной оценке таких деяний, вполне могли бы быть учтены в размышлениях о путях российской суверенной демократии. Именно в идеологическом насыщении нуждаются обязанности граждан воздерживаться от: 1) нарушения конституционных прав и свобод других граждан; 2) распространения информации, содержание или форма которой могут нанести вред обществу или государству; 3) неуважительного отношения к символам государства и другим атрибутам государственной власти; 4) совершения действий, направленных на воспрепятствование осуществлению служебной деятельности или выполнению общественного долга, побуждение граждан к совершению противоправных действий, действий, посягающих на общественную безопасность и общественную нравственность, совершение действий, наносящих ущерб внешней безопасности и суверенитету Российской Федерации. В нормах Конституции РФ эти обязанности, а также их идеологическое обоснование, отсутствуют.

И, наконец, последнее соображение. При анализе возможностей совершенствования конституционных положений как формы выражения идей суверенной демократии неизбежно обращение к крамольному вопросу о конституционной реформе. Глубоко справедливыми являются мнения противников таковой о недопустимости реформирования Конституции РФ для реализации сиюминутных, конъюнктурных интересов, предупреждения об опасности безоглядного пересмотра конституционных положений. В равной степени недопустимы и идеи «конституционного переворота», неупорядоченного, хаотичного изменения Конституции РФ в угоду носителям революционных идей. Вместе с тем нельзя категорически исключать и перспективу превращения концепции суверенной демократии в такую политико-правовую модель, которая будет апробирована и поддержана российским обществом настолько, что это вызовет необходимость кардинального обновления Конституции.





Свинарев В. В.,
Саломаткин А. С.

КОММЕНТАРИЙ СТАТЬИ 10 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Статья 10. Территории муниципальных образований

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

2. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными ст. 11–13 настоящего Федерального закона.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы

устройства и функционирования муниципальной (местной) власти.

В комментируемой статье определяются общие подходы к формированию территориальных границ местного самоуправления, приводится перечень территорий, являющихся единицами местного самоуправления, к которым относятся городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения (гг. Москвы и Санкт-Петербурга). В муниципальном праве признано, что субъектом местного самоуправления является муниципальное образование.

Как известно, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальное образование было определено как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Новый Федеральный закон от 6.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет муниципальное образование как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо как внутригородскую территорию города федерального значения.

Владимир Валентинович СВИНАРЕВ,
заместитель руководителя Аппарата Совета Федерации,
начальник Правового управления Аппарата Совета Федерации,
к. ю. н.
(г. Москва)
Александр Сергеевич САЛОМАТКИН,
референт Правового управления Аппарата
Совета Федерации, д. ю. н.
(г. Москва)



Применительно к муниципальным образованиям федеральный законодатель использует следующие термины и понятия:

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные или иные органы местного самоуправления.

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Рос-

сийской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения всех вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельной реализации своей компетенции органами местного самоуправления прилегающего муниципального района. Городскими округами являются также города-наукограды и закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО).

Таким образом, территория субъекта Российской Федерации при применении Федерального закона № 131 должна быть разделена на территории поселений, городских округов и межселенных территорий. Вхождение в территорию поселения земель не зависит от форм собственности и целевого назначения.

Города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, ЗАТО, наукограды и приграничные территории будут иметь особенности организации местного самоуправления.

Федеральный закон № 131 содержит норму об осуществлении местного самоуправления на всей территории России, причем оговорка по поводу возможности ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления касается не территорий, а целей, для которых это ограничение допускается. Таким образом, вся территория Российской Федерации должна быть «покрыта» муниципальными образованиями. Это существенно, так как теоретически возможна модель территориальной организации местного самоуправления, при которой в границы муниципальных образований включаются населенные пункты с небольшой прилегающей территорией, а вся остальная территория может остаться под управлением органов государственной власти.

Вопрос определения территориальной основы местного самоуправления в течение последних лет является предметом острых дискуссий, в результате которых сформировались две точки зрения.

Сторонники первой считают, что местное самоуправление должно осуществляться на наиболее низком уровне: в поселках и сельских округах. Крупные города и районы — это уровень государственного управления.

Приверженцы второй точки зрения полагают, что муниципальное образование должно очерчиваться рамками крупного города и районного звена, оставляя за населением право на осуществление местного самоуправления в иных населенных пунктах.

Основной аргумент сторонников данного подхода заключается в том, что местное самоуправление несостоятельно без наличия финансовой и экономической базы. В настоящее время, по данным статистики, в Российской Федерации большая часть муниципальных образований существует за счет финансовой поддержки из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Современное внутреннее устройство субъектов Российской Федерации отличается разнообразием. В основном реализованы варианты образования муниципальных образований или в отдельных поселениях — городах районного значения, поселках и сельских округах, или, наоборот, в городах областного значения и районах.

Следует подчеркнуть, что Закон о местном самоуправлении в части установления территориальной основы местного самоуправления базируется на понятии **«поселение»**. В соответствии с Конституцией РФ «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях». Если буквально следовать норме этой статьи Конституции РФ, понимая под поселениями населенные пункты, то каждый населенный пункт должен получить статус муниципального образования, что представляется нецелесообразным с точки зрения науки управления и практики.

Поэтому имеет смысл раскрыть, чем содержание понятия «поселение» в Законе 2003 г. отличается от содержания понятия «муниципальное образование» в предыдущем одноименном законе. Нетрудно заметить, что на первый план выходят место компактного проживания людей (фактически единство территории и населения) и традиционное совместное решение ими вопросов местного зна-

чения, в чем и состоит смысл местного самоуправления.

В этой связи также необходимо четко определить, как соотносятся между собой термины «район» и «муниципальный район», «город» и «городской округ», «сельский населенный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение».

Поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ устранился от определения этого соотношения, передоверив решение этой задачи законодательному об административно-территориальном устройстве субъектов Федерации.

Однако законодатели субъектов Федерации фактически эту задачу решать не стали и ограничились лишь незначительными изменениями в ряде нормативных правовых актов. В Новосибирской, Костромской и Челябинской областях попытались соотнести эти понятия в законах о территориальном устройстве.

Следует особо подчеркнуть, что организационно-правовые институты «административно-территориальное деление» и «территориальное устройство местного самоуправления», хотя и тесно связаны, не являются идентичными. Территории муниципальных образований и административно-территориальные единицы могут как совпадать, так и не совпадать.

Более того, вне границ муниципальных образований успешно функционируют административно-территориальные единицы. Например, в Свердловской области созданы административные округа, объединяющие по несколько муниципальных (административных) районов. А в ряде городов образованы внутригородские районные территориальные образования. Если согласно ч. 3 ст. 84 Федерального закона № 131-ФЗ внутригородские муниципальные образования упразднены с 1 января 2006 г., это не значит, что с указанного числа перестают существовать внутригородские структуры районов как административно-территориальные единицы. В Москве, например, продолжают существовать административные округа, в границах которых действуют суды, органы милиции, налоговые и другие государственные органы. Такие же районы существуют в Екатеринбурге, Челябинске и других крупных городах. Думается, что некоторые полномочия федеральные и





региональные органы государственной власти могут не передавать муниципальным органам, а создавать для этого специализированные территориальные структуры, пределы деятельности которых не обязательно будут совпадать как с границами действующих муниципальных, так и административно-территориальных образований. Например, за границей имеет место создание образовательных (школьных), медицинских, военных и др. округов.

Сегодня территориальное устройство субъектов Российской Федерации функционирует как подсистема в общей системе территориальной организации Российского государства, включающая в себя в качестве ее составных частей как административно-территориальные единицы, так и муниципальные территориальные единицы (муниципальные образования).

Территориальное устройство Российской Федерации выступает организационно-правовой основой функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающей участие граждан в управлении государственными, муниципальными и общественными делами, а также направленной на эффективное использование природных и материальных ресурсов, удовлетворение социально-экономических, политических и духовных потребностей населения.

Сегодня сетка муниципальных образований во многих субъектах РФ легла на сложившуюся ранее структуру административно-территориального деления с восстановлением существовавших сельсоветских единиц. Радикальные передвижки обеих территориальных систем по отношению друг к другу нецелесообразны. Основу той и другой составляют населенные пункты, складывавшиеся столетиями под воздействием географических, социально-экономических, политических, культурных, национальных и ряда других условий. В этой связи возможны лишь частичные изменения границ административно-территориальных единиц по отношению к муниципальным единицам — муниципальным образованиям, причем во взаимосвязи интересов тех и других и с учетом мнения населения.

Более того, нельзя делать вывод о ненужности государственно-правового института административно-террито-

риального устройства субъекта Российской Федерации. Он должен сохраняться и функционально, и институционально. Внешнее свидетельство тому — продолжающие действовать законы субъектов Федерации об их административно-территориальном устройстве. Созданные в муниципальных образованиях — районах и городских округах — органы местного самоуправления выполняют отдельные государственные полномочия, на территории этих муниципальных образований самостоятельной власти, реализуя правоохранительные, налоговые и другие государственные функции.

Территориальное устройство субъектов Российской Федерации регулируется в соответствующих конституциях и уставах, законах и иных нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

Так, в Уставе (Основном законе) Челябинской области¹ установлено, что территория области — установленная в границах часть земной поверхности, включающая сушу, внутренние воды, недра и воздушное пространство над ней и находящаяся под юрисдикцией Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления области.

Территория области является составной частью территории Российской Федерации. Официальным документом, фиксирующим границы области, является описание границ области, содержащее необходимые сведения и картографические материалы, утвержденное законом области. Внешние границы области уточняются протоколом согласования представителей области и сопредельных регионов и определяются межевыми знаками на местности. Внешние границы области, совпадающие с Государственной границей Российской Федерации, определяются федеральным законом.

Следует особо подчеркнуть, что территориальное устройство субъектов Федерации есть не явление природы, а это дело рук государственных деятелей и политиков, которое устанавливается для определенных целей и может реформироваться со временем. Поэтому административная граница — это не просто линия, проведенная на карте, а

оптимальный способ организации территории, средство по управлению политическими и иными процессами, происходящими в субъектах Федерации. Удачно определенные границы между территориальными единицами содействуют достижению целей управления, неудачно — порождают массу проблем, мешают нормальной жизнедеятельности людей. Поэтому к территориальному устройству следует относиться не только бережно, но и ответственно.

Как только та или иная часть территории субъекта Федерации оформляется в административно-территориальное или муниципальное образование, она приобретает возможность иметь соответствующие органы государственной власти или органы местного самоуправления, быть носителем прав и обязанностей, выступать в качестве субъекта права.

Территориальная единица — это часть территории государства, которая служит пространственной сферой деятельности соответствующих органов. Всякая часть территории, будучи признанная самостоятельной территориальной единицей, неизбежно получает и организационное оформление. Последнее проявляется в ряде обязательных признаков, свойственных территориальной единице, таких, как: наличие ограниченной определенными пределами территории; право населения данной территории организовывать свой орган публичной власти; компактность и непрерывность территории; обеспечение наиболее оптимальной организации управления народнохозяйственной жизнью; обеспечение повседневного участия широких масс населения в решении государственных или муниципальных дел и другие.

Территориальная организация местного самоуправления в российском государстве имеет правовую базу. Следует отметить, что еще в РСФСР действовал ряд актов, регулирующих территориальное устройство: Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР², Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О рабочих поселках»³, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О курортных поселках»⁴ и другие акты⁵.

То есть, до 31 марта 1992 г. в Российской Федерации вопросы административно-территориального устройства регулировались на федеральном уровне. С момента подписания Федеративного договора⁶, когда такие административно-территориальные единицы, как края и области, вошли в Российскую Федерацию уже в качестве субъектов, правовое регулирование административно-территориального деления субъектов Федерации перешло к полномочиям субъектов Федерации.

Законом РФ от 3 июля 1992 г. «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации»⁷ переходный период предусматривался до 1 июля 1995 г. В течение этого периода предполагалось подготовить и осуществить необходимые правовые и организационные мероприятия, направленные на подготовку законодательных актов о границах в Российской Федерации и о порядке решения вопросов, связанных с изменением государственно-территориального и административно-территориального деления Российской Федерации. Однако события в октябре 1993 г. и принятие Конституции РФ внесли коррективы в реализацию данного закона.

До настоящего времени действует в части, не противоречащей Конституции РФ, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР»⁸, заменивший Указы Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков» и от 28 мая 1962 г. «Об упорядочении регистрации, наименования и учета населенных пунктов в РСФСР»⁹.

Из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении субъектов, входящих в состав Российской Федерации, — их территориальное устройство.

Особое место в правовом регулировании территориальной организации субъектов Федерации занимает Градостроительный кодекс Российской Фе-





дерации,¹⁰ в котором устанавливается, что к территориям, на которых градостроительная деятельность подлежит особому регулированию, могут относиться территории объектов историко-культурного наследия; особо охраняемые природные территории; территории традиционного проживания коренных малочисленных народов; территории свободных экономических зон; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; территории зон чрезвычайных экологических ситуаций, экологического бедствия; территории депрессивных районов и иные территории.

К территориям, которые являются объектами градостроительной деятельности особого регулирования, могут быть отнесены:

г. Москва — столица Российской Федерации;

г. Санкт-Петербург; города — столицы (центры) субъектов Российской Федерации; города-курорты;

исторические поселения, а также поселения, на территориях которых имеются памятники истории культуры; городские и сельские поселения с особым режимом жизнедеятельности (военные городки и другие закрытые административно-территориальные образования), поселения в государственных природных заповедниках, национальных парках, природных парках и тому подобное);

городские и сельские поселения, которые расположены в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями или особо неблагоприятными экологическими условиями вследствие радиоактивного загрязнения, повышенной сейсмичности или которые подвержены воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Границы объектов градостроительной деятельности особого регулирования могут не совпадать с границами административно-территориальных образований и определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Как указывалось выше, право решать вопросы административно-территориального деления остается у субъектов РФ. Однако если сейчас они в соответ-

ствии с общими правилами, установленными на федеральном уровне, определяют границы муниципальных образований, наделяют их соответствующим статусом, то по такой же схеме, на наш взгляд, они должны решать вопросы и об отнесении конкретных населенных пунктов к категории городов, поселков или сельских населенных пунктов, их преобразовании и изменении границ.

Можно обратить внимание и на следующее обстоятельство. Так, в некоторых региональных законах об административно-территориальном устройстве понятие административно-территориальной единицы в той или иной степени включает в себя «муниципальное содержание». Так, в Законе Саратовской области, который называется «Об административно-территориальном устройстве и территориях муниципальных образований в Саратовской области», закреплено, что «административно-территориальная единица — часть территории области в фиксированных границах, включающая определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государственной власти, органы местного самоуправления». А в Законе Новосибирской области «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области» определено, что административно-территориальная единица — часть территории области в фиксированных границах с одним или несколькими населенными поселениями, имеющая установленный законом статус, название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления. Более того, в Челябинской области четко просматривается совпадение и общность административно-территориальных единиц и территорий муниципальных образований.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что понятийный аппарат Федерального закона № 131-ФЗ используется в очень небольшом числе законов субъектов Федерации, да и то весьма ограниченно. При этом создается впечатление, что региональные законы об административно-территориальном устройстве и Федеральный закон № 131-ФЗ, регулирующий территориальное устройство местного самоуправления, действуют как бы в разных плоскостях. Особенно они совершенно не дополняют друг друга при определении видов населенных пунктов. Более того, Федеральный

закон характеристике населенных пунктов как таковых уделил очень мало внимания. Понятие «**населенный пункт**» отсутствует в перечне основных терминов и понятий, используемых для целей данного закона (ст. 2). В нем упоминаются «населенные пункты», «поселки», «города», «территории поселков и сельских населенных пунктов». Однако что такое сельский или городской населенный пункт, что такое поселок — сельский или городской — из Закона понять трудно. А ведь это основные территориальные единицы, на базе которых и возникают муниципальные образования. И в том, на наш взгляд, — один из существенных просчетов федерального законодателя, понадеявшегося на то, «что жизнь все устроит». Главное, это не только определить, сколько населенных пунктов должно быть в сельском поселении и какова должна быть пешеходная доступность до центра этого поселения или транспортная доступность до центра муниципального района. Поэтому на практике многие вопросы остаются без ответа.

Известно, что в юридической литературе обсуждается вопрос об определении четких критериев для отнесения населенных пунктов к городским и сельским поселениям. В субъектах Федерации также существуют различные подходы в данном вопросе. На наш взгляд, **населенным пунктом** является часть застроенной для проживания населения территории, получившей такой статус в установленном законом порядке и располагающей в своих границах соответствующими органами или службами органов государственной власти или местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями и организациями.

Полагаем, что сегодня следует четко урегулировать порядок образования и преобразования населенных пунктов с учетом их городской (поселковой) и сельской специфики.

Более того, нельзя допустить отождествления понятий «населенный пункт» и «поселение». Хотя можно отметить, что в публикациях термин «поселение» часто носит собирательный характер и напрямую не связывается с местным самоуправлением.

Как упоминалось выше, содержательное представление о городских поселениях, в том числе городах и по-

селках и их отличиях от сельских поселений, содержится в Положении «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», утв. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. Согласно Указу к категории городов районного подчинения относятся населенные пункты, являющиеся промышленными и культурными центрами с населением не менее 12 тыс. человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85%. Поселки делятся на несколько категорий. К категории рабочих поселков относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты, с численностью населения не менее 3 тыс. человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85%.

К категории курортных поселков причисляются населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, численностью населения не менее 2 тыс. человек, при условии, что количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее 50% постоянного населения. К категории дачных поселков относятся населенные пункты, основным назначением которых является обслуживание населения городов в качестве санаторных пунктов или мест летнего отдыха.

Как видим, существенный смысл Указа состоит в том, что одним из определяющих показателей, позволяющих относить населенные пункты к разным их категориям, является занятие жителей этих мест. Однако следует отметить, что сегодня на местах полагают, что Указ утратил силу. Поэтому полагаем возможным обратить внимание на ст. 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в которой установлено, что поселения Российской Федерации подразделяются на городские (города и поселки) и сельские (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные) поселения.

В зависимости от численности населения городские и сельские поселения соответственно подразделяются на:





сверхкрупные города (численность населения свыше 3 миллионов человек);
крупнейшие города (численность населения от 1 миллиона до 3 миллионов человек);

крупные города (численность населения от 250 тысяч до 1 миллиона человек);

большие города (численность населения от 100 тысяч до 250 тысяч человек);

средние города (численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек);

малые города и поселки (численность населения до 50 тысяч человек);

крупные сельские поселения (численность населения свыше 5 тысяч человек);

большие сельские поселения (численность населения от 1 тысячи до 5 тысяч человек);

средние сельские поселения (численность населения от 200 человек до 1 тысячи человек);

малые сельские поселения (численность населения менее 200 человек).

Поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения и являющиеся объектами служебного назначения в соответствующей отрасли экономики (железнодорожные будки, дома лесников, бакенщиков, полевые станы и тому подобное), а также одиночные дома находятся в ведении муниципальных образований, с которыми указанные поселения связаны в административном, производственном или территориальном отношении.

Однако региональные законодатели «творчески» использовали положения Градостроительного кодекса. Так, в ряде региональных законов содержатся нормы о том, что население небольшого города обязательно должно состоять преимущественно из рабочих, служащих и членов их семей. Кое-где такие нормы распространены также и на рабочие поселки. В одних регионах к категории городов районного значения отнесены города с населением не менее 15 тыс. человек, в других — не более 12 или 10 тыс. В одних субъектах Федерации поселки делятся на рабочие, курортные и дачные, в других — нет. К сельским населенным пунктам отнесены те, которые не названы городскими населенными пунктами, — села, деревни, хутора, кишлаки, аулы редко — поселки. При этом, в чем отличие сельского от городского поселка, опять-таки не определяется.

Эти особенности прежде всего характерны для законов субъектов Федерации, принятых до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ. Но и в тех законах, которые изменены после издания нового Федерального закона, нормы, характеризующие города и поселки (рабочие, курортные и дачные), остались, как правило, прежними. Не внесена ясность и в критерии различия между городскими и сельскими населенными пунктами.

Так, в Законе Челябинской области об административно-территориальном устройстве¹¹ в качестве критериев отнесения населенных пунктов к городским и сельским поселениям закреплены: численность населения, плотность населения, экономический и социально-культурный профиль территории, национальный состав и особенности быта населения, тяготение населения к определенным экономическим и культурным центрам, характер путей сообщения и связи, объем бюджета, природные и материальные условия, доступность органов государственной власти и органов местного самоуправления к населению, реальность самообеспечения и самоуправления территории и другие.

Исходя из вышеуказанных критериев, региональный законодатель сделал вывод, что **город** — это населенный пункт, получивший данный статус в установленном законом субъекта РФ порядке, позволяющем его отнести к категории городского поселения субъектного или районного значения.

К сельским населенным пунктам в Челябинской области относятся следующие сельские поселения: село, поселок сельский, деревня, хутор.

Следует особо отметить, что с момента регистрации населенного пункта у жителей возникает право требовать от соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления открытия в нем соответствующих предприятий, учреждений и организаций, связанных с жизнеобеспечением данных населенных пунктов.

Согласно законодательству Челябинской области отдельно расположенные жилые дома постоянного проживания граждан на железнодорожных перегонах, в лесничестве, урочищах и т. д. не относятся к населенным пунктам и подлежат приписке к ближайшим

населенным пунктам или к их составным частям. Следует также отметить, что группы домов, используемые гражданами для временного или сезонного проживания (дачи, садоводческие товарищества и т. д.), могут признаваться населенными пунктами лишь после принятия законодательным (представительным) органом субъекта РФ решения и их последующей регистрации.

И еще необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство. Сегодня региональным властям, в принципе, ничего не стоит изменить свой закон и установить новый статус населенных пунктов. Например, рабочий поселок беспрепятственно могут преобразовать в село, малый город превратить в сельский поселок или сделать из сельской местности городскую и наделить ее статусом городского округа и т. д.

Так, в Свердловской области сначала в областной закон внесли изменения, в соответствии с которыми формулу «городской населенный пункт — населенный пункт с преобладанием жителей, занятых в промышленности, торговле, науке, управлении в сфере финансов и услуг» заменили на «городской населенный пункт — населенный пункт, имеющий сложившуюся производственную и социальную инфраструктуру». Понятие «пригородный поселок» как «городской населенный пункт с численностью населения не менее 3 тыс. человек» вообще исключили. Вместо него появился «рабочий поселок — городской населенный пункт с численностью населения менее 3 тысяч человек». Кроме того, дополнили перечень населенных пунктов понятием «сельский населенный пункт» в качестве населенного пункта, «не относящегося к категории городских населенных пунктов». После этого рабочие поселки были преобразованы в сельские населенные пункты и отнесены «к виду поселок». То есть, по сути, городские населенные пункты были с легкостью преобразованы в сельские. Для чего? Главным образом, чтобы не наделять их статусом городского поселения, как того требует Федеральный закон.

Острым оказался конфликт вокруг «преобразования» поселков городского типа «Ленинск» и «Тургоряк», а также Новоандреевского, Сыростанского и

Черновского сельсоветов Челябинской области, являющихся муниципальными образованиями, в сельские населенные пункты и включения их в состав территории городского округа «Город Миасс» Челябинской области. Обратившись в Законодательное собрание области и к другим чиновникам исполнительной власти, жители и депутаты указанных муниципальных образований получили ответ, что все соответствует закону. Право жителей на осуществление местного самоуправления они могут реализовать в муниципальном образовании «Город Миасс», то есть с жителями другого города, количество которого в сотни раз превышает число жителей как рабочих поселков, так и сельсоветов. Думается, что это очень спорный аргумент в политике областных властей, и он, таким образом, деформирует саму идею реального местного самоуправления, максимально приближенного к населению.

Из содержания законов субъектов Федерации также можно сделать вывод, что к преобразованию населенных пунктов они относятся менее строго с точки зрения процедуры, чем к трансформациям административных районов и городов областного (республиканского) значения. Например, в Законе Московской области об административно-территориальном устройстве установлено, что образование и преобразование районов, городов областного подчинения производится законом Московской области, а образование и преобразование городов районного подчинения, поселков, сельских округов, сельских населенных пунктов — губернатором Московской области.

Думается, что одна из правовых причин такого положения состоит в том, что, приблизившись к разграничению института административно-территориального устройства и института территориального устройства местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ не дал ответа на вопрос, какие органы государственной власти — федеральные или региональные — должны уточнить понятия сельского и городского населенных пунктов и какие критерии следует положить в основу такого разграничения. Полагаем, что окончательное прояснение вопроса о соотношении административно-территориального деления субъекта Федера-



ции и муниципального территориального устройства будет невозможно без урегулирования единого понятийного аппарата того и другого на федеральном уровне.

Кроме того, надо иметь в виду, что Федеральный закон № 131-ФЗ ограничился установлением общего порядка преобразования и изменения границ муниципальных образований. Но изменение границ населенных пунктов, расположенных внутри муниципальных образований, не являющихся муниципальными единицами, он не определяет. Этот вопрос оказался в юрисдикции субъектов РФ. Они вправе изменить границы сел, деревень и поселков внутри сельских поселений, а также границы сельских населенных пунктов с численностью населения менее 100 человек на территориях с низкой плотностью населения. Такой вывод следует из содержания ст. 11—13 Федерального закона № 131-ФЗ.

Поэтому сегодня населенный пункт в соответствии с региональным законодательством может рассматриваться: как географический объект; как территориальное образование, которое может входить в состав административно-территориальной единицы и (или) в состав муниципального образования; может быть муниципальным образованием, и (или) быть отдельной административно-территориальной единицей; может иметь территориальные образования в своем составе; быть административным центром и т. д. Рассмотрим некоторые из них.

В Законе области «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области» установлено, что город областного значения — населенный пункт (муниципальное образование), являющийся экономическим и культурным центром, имеющим развитую промышленность, с численностью населения свыше 30 тысяч человек.

В отдельных случаях к этой категории городов могут быть отнесены населенные пункты с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

К категории городов также относятся и так называемые **города с территориальным районом**. Ранее города

областного (республиканского, окружного) значения с территориальным районом как административно-территориальные единицы в России создавались исключительно по решениям Президиума Верховного Совета Российской Федерации, которым в подчинение городских властей передавались сельские районы. В этих случаях городские Советы и их исполкомы, а затем местная администрация, руководствовались в своей деятельности еще и Законом РСФСР «О районном Совете народных депутатов». В современных условиях данный вопрос относится к компетенции субъектов Федерации.

В Законе Челябинской области об административно-территориальном устройстве сказано, что город с территориальным районом есть административно-территориальная единица, представляющая собой объединение территории города и района, включающее сельсоветы, поселки, города районного значения, имеющие единый административный центр, единые органы местного самоуправления, расположенные в городе и распространяющие свою деятельность на город и район.

Район в городе, по сравнению с сельским районом, имеет свою специфику. Районы в городе следует рассматривать как внутригородскую административную единицу, представляющую собой часть территории города субъектного значения, выделенную в целях эффективного управления городским хозяйством, улучшения обслуживания населения города, деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и участия граждан в управлении государственными и муниципальными делами.

В Законе Челябинской области об административно-территориальном устройстве сказано, что к категории городов районного значения могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения свыше 12 тысяч человек.

К категории **городов районного значения** (малые города) отнесены населенные пункты, имеющие промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, муниципальный жилищный фонд, сеть учебных, культурно-просветительных, лечебных и торговых учреждений и насчитывающие установленное законодательством субъекта Федерации число жителей.

Районы (в юридической литературе их иногда называют административными или сельскими) являются территориальными единицами с едиными административными центрами, создаваемыми для организации управления частью территории субъектов Федерации, функционирования представительств, иных служб органов государственной федеральной власти или власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления. Думается, что сложившаяся в настоящее время система районного деления в связи с переходом на рыночные экономические отношения будет претерпевать соответствующие изменения. В связи с этим органам государственной власти субъектов Федерации с учётом местных условий предстоит выработать свои подходы к определению оптимальных размеров для районов с точки зрения их управляемости и развития экономики.

Установление же единых, оптимальных критериев применительно к районам невозможно из-за исторических, демографических, экономико-географических особенностей населенных пунктов, численности и плотности проживающих в них граждан. Оптимизация размеров районного звена сводится к поискам наиболее правильных и приемлемых (при современном уровне развития экономики форм и размеров районных единиц) с тем, чтобы они были развитыми и вместе с тем легко управляемыми.

В юридической литературе нет единой точки зрения по поводу так называемых поселков городского типа: рабочие, курортные и дачные поселки. Объединяют их одним родовым понятием — поселок.

Существует мнение, что **рабочий поселок** — своего рода промежуточное звено между городом и селом. Анализ регионального законодательства показывает, что рабочий поселок во многих субъектах РФ рассматривается как населенный пункт с определенной численностью населения, на территории которого имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты.

В субъектах Федерации могут также образовываться курортные и дачные поселки.

Курортный поселок будет представлять населенный пункт в местности, имеющей лечебное значение, при численности приезжающих граждан ежегодно для лечения и отдыха, как правило, не менее половины или трети от количества постоянно проживающего местного населения.

Дачный поселок будет представлять такой населенный пункт, основным назначением которого является обслуживание отдыха граждан.

Сельсоветы (сельский округ, волость и т. д.) являются территориальными единицами с единым административным центром, созданным для управления частью территории района или города с территориальным районом, имеющим в составе сельские населенные пункты (села, деревни, поселки, хутора). Как правило, в территорию сельсовета (сельского округа, волости и т. д.) входит несколько сельских населенных пунктов с окружающими их землями, используемыми для агропромышленного производства.

Значительными особенностями установления и изменения границ области самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и наукоградах.

Закрытым административно-территориальным образованием (ЗАО) признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты [далее — предприятия и (или) объекты], для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Наукоград — это муниципальное образование, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, представляющим совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в



соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Территории и границы закрытого административно-территориального образования и наукограда определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, а также с учетом потребности развития населенных пунктов. Границы данных образований могут не совпадать с границами субъектов РФ и районов, входящих в их состав. Статус закрытого административно-территориального образования и наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства РФ.

Предложения об определении границ и об отводе земель создаваемых вышеуказанных образований вносятся Правительством РФ при обязательном согласовании с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся соответствующие территории. Изменение границ производится в аналогичном порядке.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод, что важнейшее значение при определении территорий муниципальных образований, установлении и изменении границ территорий сельских и городских поселений будут играть оценочные критерии и принципы, выработанные субъектами Федерации. Именно в компетенции субъектов Федерации находится решение таких вопросов, как:

1) установление площади исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к населенным пунктам земель общего пользования, территорий традиционного землепользования жителей поселения, рекреационных земель поселения и земель для развития поселения;

2) установление площади поселений и районов в малонаселенных территориях будет осуществляться субъектами Федерации исходя из следующего важнейшего дополнительного условия: в границы района включаются территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также межселенных территорий;

3) включение в состав городского поселения либо в состав сельских поселений (в том числе и в состав террито-

рии муниципальных районов) сельских населенных пунктов численностью населения менее 3000 человек (для малонаселенных территорий — менее 1000);

4) наделение статусом поселений сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек.

Таким образом, от воли законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации во многом будет зависеть формирование нового муниципального территориального устройства России. При этом возможны 3 основных варианта реализации правовых норм федерального законодательства о территориальной организации местной власти:

а) максимальное сохранение существующих в субъектах Российской Федерации территориальных границ;

б) избирательное изменение границ муниципальных образований, основанное на географических, демографических, политических, социально-экономических, управленческих, исторических и других особенностях территориального устройства соответствующего субъекта РФ;

в) максимальное изменение территориальных границ существующих муниципальных образований.

При формировании территории поселений обязательным является включение в их состав земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования жителей поселения, рекреационных земель и земель для развития поселения независимо от формы собственности и целевого назначения земель.

Кроме населения и категорий населенных пунктов, которые могут входить в состав поселения, следует учитывать при установлении границ поселения, включающего территории двух и более населенных пунктов, пешеходную доступность в течение рабочего дня до административного центра поселения и обратно для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения. Это связано с необходимостью обеспечить всем жителям поселения возможность непосредственного обращения в органы местного самоуправления при неразвитости транспортной инфраструктуры в небольших территориальных образованиях. Для района аналогичное требование состоит в транспортной доступности административного

центра. Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на малонаселенных и труднодоступных территориях.

Следует особо подчеркнуть, что Федеральный закон № 131 не выдвигает требований относительно количества жителей городского поселения, необходимого для получения статуса городского округа. В ходе обсуждения законопроекта выдвигались различные предложения относительно порога численности населения городского поселения (в частности, 50 тыс. жителей, 100 тыс. жителей, 200 тыс. жителей и более), однако в окончательный текст закона они не прошли.

Главное требование закона — это такой уровень развития инфраструктуры, который позволит осуществлять собственные и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления городского округа в соответствующем порядке. При этом органы государственной власти субъекта Федерации в каждом конкретном случае самостоятельно определяют уровень экономического, социально-культурного и иного развития городского поселения для приобретения им статуса муниципаль-

ного образования в виде городского округа.

Таким образом, при формировании территорий муниципальных образований необходимо исходить из следующих приоритетов: выполнение требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к составу и размерам территории муниципального образования, численности населения; максимально возможный учет наличия инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий; учет источников доходов, необходимых для формирования доходной базы местных бюджетов.

В заключение следует сказать, что, на наш взгляд, федеральному законодателю придется возвращаться еще не раз к вопросу правового регулирования территориального устройства местного самоуправления, исследуя практику применения Федерального закона № 131-ФЗ и уточняя соотношение федерального и регионального регулирования этих вопросов.

Авторы не претендуют на исчерпывающее освещение данной проблемы и примут с благодарностью от читателей как замечания, так и предложения для дальнейшей работы.

¹ Устав (Основной закон) Челябинской области. Комментарии.— Челябинск, 2001.— Ст. 432.

² Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1982.— № 34.— Ст. л. 1271.

³ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г. «О рабочих поселках» // СУ РСФСР.— 1926.— № 65.— Ст. 509.

⁴ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках» // СУ РСФСР.— 1924.— № 73.— Ст. 726; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июня 1927 г. «О дачных поселках» // СУ РСФСР.— 1928.— № 8.— Ст. 70; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1931 г. «Инструкция о порядке передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую» // СУ РСФСР.— 1931.— № 19.— Ст. 193; Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1956 г. «О передаче некоторых вопросов административно-территориального деления РСФСР на разрешение исполнительных комитетов крае-



вых, областных Советов народных депутатов трудящихся и Президиумов Верховных Советов автономных республик» // Протокол Президиума Верховного Совета РСФСР.— 1956.— № 21.— П. 4.

⁵ Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.).— М., 1992.

⁶ Закон РФ от 3 июля 1992 г. «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.— 1992.— № 32.— Ст. 1868.

⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1982.— № 34.— Ст. 1271.

⁸ Там же.

⁹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков» // Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1957.— № 1.— Ст. 3; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1962 г. «Об упорядочении регистрации, наименования и учета населенных пунктов в РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1962.— № 22.— Ст. 300.

¹⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 30.12.2001 г. № 196-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.

¹¹ Сборник законов и иных нормативных правовых актов Челябинской области // Челябинск, издание Законодательного собрания и администрации Челябинской области.— 1997.— № 1.



Киреев В. В.

СБАЛАНСИРОВАННОЕ РАЗВИТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И ЭФФЕКТИВНОЕ РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ОБЩЕСОЦИАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Общесоциальные принципы конституционной реформы представляют собой основные начала социально-экономических, политических и духовных преобразований, выражающие содержательную сторону конституционного развития России. Естественно, что общесоциальные принципы конституционной реформы не могут ограничиваться представлениями только о развитии политической системы и разграничении полномочий органов государственной власти. Общесоциальная значимость таких руководящих начал, как принципа развития экономической свободы граждан и социальной ответственности государства, принципа совершенствования федерализма, принципа совершенствования конституционной модели прав, свобод и социальных обязанностей граждан, принципа развития идеологического многообразия и патриотических основ жизни общества, представляется весьма высокой. Однако принцип сбалансированного развития политической системы и принцип эффективного разграничения полномочий органов государственной власти занимают особое место среди наиболее важных начал конституционной реформы. Такое место определяется высокой актуальностью поиска оптимальной модели развития политических институтов российского общества при одновременном совершенствовании эффективности государственной власти. Поэтому анализ содержания указанных принципов должен охватывать наиболее значимые содержательные аспекты политических и государственно-властных проблем.

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

Принцип сбалансированного развития политической системы. Содержанием указанного принципа охватывается реформирование политической системы в целях придания ей необходимой стабильности. Достижение этого качественного состояния политической системы возможно только в плоскости политических изменений, учитывающих особенности политического развития Российской Федерации. Именно выбором целей политических изменений, соответствующих наличным средствам, возможностям, представлениям людей, определяется норма, то есть, по сути дела, упорядоченность развития. Отношение к целям, предложенным политическими лидерами, является важной составляющей уровня политической лояльности. Оторванные от своих реальных культурных, социально-психологических, экономических предпосылок преобразования, какими бы желательными они ни казались их инициаторам, не могут восприниматься как «нормальные» большинством общества, сформировавшимся в определенной исторической среде. Реакция этого традиционного большинства на неподготовленные перемены, на неупорядоченное развитие оказывается, как правило, разрушительной, приобретает крайние формы проявления нелояльности¹. Сегодня в Российской Федерации сформировалась политическая система переходного периода, и становление стабильной политической системы далеко не завершено. Следует согласиться с выводом, что либерализация в сфере политики, признание и реализация принципа разделения властей, гласности, плюрализма мнений, многопартийности, а также реформирование государственной власти существенно изменили политическую систему России, ее структуру, функции². Поэтому становле-

37

Конституция,
государство и общество



ние и развитие сбалансированной политической системы возможны только посредством выбора такой модели политического развития, которая соответствует имеющимся политическим институтам, политическим традициям, сформировавшимся в процессе исторического развития России, учитывает тенденции взаимодействия экономической и политической систем, политическим традициям. В этих целях необходимо формирование конституционно-правового механизма, который обеспечит бы равный доступ к государственной власти, развитие политического плюрализма и состязательности.

Показателен в этом контексте опыт конституционного реформирования зарубежных государств. В сфере политической системы новые конституции создают условия для равноправной соревновательной борьбы за доступ к государственной власти, что относится, прежде всего, к политическим партиям, но не только к ним. Различные группы давления, общественное мнение также имеют свои возможности, хотя в подавляющем большинстве стран среди общественных объединений кандидатов на выборах могут выдвигать только партии (может быть и самовыдвижение или выдвижение группой избирателей). Политическая состязательность, как устанавливает Конституция Чехии (вступила в силу в 1993 г.), является основным принципом функционирования политической системы. Разумеется, это предполагает политический плюрализм. Соответствующая формулировка есть и в Конституции РФ (положений о роли партий в ней нет)³. Необходимо признать, что возможность заимствования таких подходов является ограниченной. В российских условиях реформирование политической системы в рамках конституционных преобразований неизбежно означает усиление роли государства. В. Е. Чиркин обоснованно отмечает, что современные конституции отошли от концепции «гражданского общества», имеющей идеологический характер и связанной с определенным этапом развития: «государство — ночной сторож». Термина «гражданское общество», якобы отдельно стоящее от государства, конституции не знали раньше, не известен он им и теперь. Господствует акцент на

расширении регулирующей роли государства. Оно контролирует экономические отношения (формы собственности, прогнозирование развития экономики, конкуренция и монополии и др.), социальную роль самого государства (обязательное образование, пенсии и др.), отдельные аспекты духовной жизни, которые можно упорядочить (например, многообразие идеологии, запрещение расизма, пропаганды терроризма и др.). Огромная регулирующая роль государства теперь признана в мире: считается, что она должна исправлять недостатки стихийного (в том числе рыночного) развития⁴. В России усиление роли государства связано с тем, что, во-первых, государство, как политическая организация, стремительно восстанавливает утраченные за последние 10—15 лет позиции; во-вторых, сегодня государство является гарантом многих социально значимых процессов; в-третьих, именно с деятельностью государства основная часть населения страны связывает достижение социально-экономической стабильности. Вместе с тем это не означает устранения из сферы политики собственно политических организаций (политических партий, других организаций, преследующих политические цели). Представляется, что в обновляемой Конституции должна найти развернутую регламентацию роль партий в политической жизни нашего государства, определены основные принципы взаимодействия государства с другими элементами политической системы. Наряду с государством и другими политическими организациями в политической жизни России участвуют и субъекты, не являющиеся собственно политическими. В современном обществе естественно сложившиеся и созданные людьми различные коллективы выражают свои интересы, требуя внимания государственной власти (работники, предприниматели, интеллигенция, партия, профсоюзы, союзы, союзы работодателей и др.). Они оказывают существенное влияние на управление страной⁵. Можно прогнозировать дальнейшее снижение участия различных неполитических субъектов в формировании внутренней и внешней политики России, что объективно стабилизирует политическую систему, не делая ее при этом менее демократической.

Таким образом, одним из политических начал конституционной реформы может являться укрепление роли государства, конституционное закрепление основных принципов взаимодействия государства и других политических организаций, снижение политического влияния лиц и коллективов, пытающихся участвовать в политической жизни страны вне законодательно закрепленных политических форм.

Принцип эффективного разграничения полномочий органов государственной власти. Высокая значимость этого принципа обусловлена несовершенством существующей конституционной модели разграничения полномочий органов государственной власти. При реформировании существующей конституционной системы РФ следует учитывать закрепленную в конституции модель разделения властей и сложившуюся практику ее реализации, так как потенциальные возможности конституционных норм, определяющих полномочия Президента РФ, Правительства РФ и Федерального Собрания, оказываются не в полной мере востребованными. Вместе с тем развитие конституционно-правовых институтов возможно в направлении усиления отдельных элементов одной из известных мировому опыту «жесткой», «гибкой» или «смешанной» моделей разделения властей. При этом необходимо принять во внимание позитивные и негативные черты, внутренне присущие каждой модели в отдельности, а также характерные особенности взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти, которыми определяется специфика реализации конкретной модели разделения властей⁶. Решение проблемы разграничения полномочий органов государственной власти через призму теории разделения властей в теории государства и права является традиционным, и несовершенство модели разделения властей в определенной степени может быть объяснено недостатками такой теории. В теоретико-правовых исследованиях выделены направления, по которым прослеживается различное понимание и соответствующее ему толкование на современном этапе теории разделения властей. Наиболее важными из них считаются: во-первых, различения по вопросу о месте и роли са-

мой концепции разделения властей в современной государственно-правовой теории и практике; во-вторых, различная интерпретация проблем соотношения общей теории разделения властей и «национальной» практики ее применения; в-третьих, разноречивое понимание и неодинаковое толкование вопросов, касающихся оптимального соотношения законодательной и исполнительной властей, с одной стороны, и места и роли в рассматриваемой триаде судебных органов — с другой.

Отмечаются также разные взгляды и подходы к самой теории разделения властей и практике ее применения. В этом вопросе, равно как и в других, нет единого представления об идеологической, социально-политической важности и практической значимости названной теории. Спектр мнений и суждений весьма велик. От полного и безоговорочного восприятия до такого же по своему характеру неприятия теории разделения властей — таков диапазон разноречивых мнений по указанному вопросу⁷. Применительно к разграничению полномочий органов государственной власти в России недостатком теории разделения властей является ее общий характер, а также высокая степень политизированности и конъюнктурности критериев, которые позволяли бы эффективно ее применить. Вместе с тем применение этой теории необходимо. Чаще всего проблема разделения власти возникает в деятельности законодательных и исполнительных органов. Имея один общий объект, а именно управление (в широком смысле этого понятия), каждый из них нередко вторгается в сферу полномочий, относимых, как правило, к полномочиям другой ветви власти⁸. Таким образом, выбор оптимального соотношения полномочий с позиций теории разделения властей необходим прежде всего для органов законодательной и исполнительной власти. Не менее актуальной является проблема теоретического обоснования места Президента РФ в системе органов государственной власти, выработки концепции определения объема его полномочий и форм их практической реализации. В отдельных государствах существует «боязнь» усиления политико-правовых позиций президента как главы государства. Однако ограничение





президентских полномочий неизбежно предполагает расширение полномочий правительства. Причем преимущество парламента перед исполнительной властью может быть оправдано только в тех государствах, где это исторически обусловлено, либо в которых проведение реформ происходит на фоне политической стабильности и не является масштабным. Показательно, что основные законы, принятые после революций конца 80-х годов в ряде стран (Венгрия, Чехословакия, Болгария), были направлены, прежде всего, на недопущение концентрации власти в руках одного человека-автократа. Они предусмотрели формирование сильного однопалатного парламента, способствующего консолидации представительной власти. В итоге в этих странах утвердилась парламентская система, и парламента имеет конституционное преимущество перед исполнительной властью. Однако постепенно такие парламентские республики, как Болгария, Венгрия, Польша, Словакия, Словения и Чехия, осуществили на практике переход от сильного парламента и слабого правительства на начальном этапе переходного периода к более сильному правительству. Решение трудных задач трансформации требовало такого перехода⁹. Это и обусловило формирование типичной системы власти на основе баланса законодательных и исполнительных полномочий. В литературе отмечено, что большинство постсоциалистических государств избрали смешанную форму правления — полупрезидентскую, полупарламентскую республику. Считается, что она позволяет соединить достоинства президентской республики (например, стабильность правительства) с преимуществами парламентарной (ответственность правительства перед представителями народа — парламентом) и устраняет недостатки каждой из них¹⁰. Российская Федерация не является парламентской республикой, и авторитет ее Президента основывается на наличии реальных полномочий, позволяющих не только инициировать решающие изменения в политической жизни страны и охватывающих в их общем выражении практически все направления государственно-властной деятельности. Положение президента в парламентской республике не отличается такими при-

знаками. Хотя президент является наиболее видимой и уважаемой политической фигурой в стране, по существу в парламентской республике он является моральным авторитетом. Благодаря этому авторитету он и обладает существенным влиянием. Президент выполняет роль политического арбитра, координатора деятельности государственных органов и медиатора между ними в случае возникновения конфликта. Реальные политические позиции президента определяются способом его избрания, объемом конституционных прав, стилем осуществления власти, политическим авторитетом. В настоящее время практически во всех странах Центральной и Юго-Восточной Европы центром исполнительной власти является правительство. Его роль особенно подчеркнута в конституциях Чехии и Словакии, в которых говорится, что правительство является главным (Чехия) или высшим (Словакия) органом исполнительной власти.

Иным является положение Президента в России. Как известно, по Конституции 1993 г. Россия является президентской республикой. Президент имеет огромные полномочия. Он глава государства, гарант Конституции, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, формирует и возглавляет Совет Безопасности, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Круг полномочий Президента настолько обширен, что он фактически стоит над тремя основными ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной. Это вытекает из статуса главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие высших органов государственной власти. Однако позиция «над властями» не проводится Конституцией последовательно. Ряд конституционных полномочий, таких, как руководство внешней политикой, Вооруженными силами, определение направления внешней и внутренней политики, имеет исполнительский характер. Очевидно, что расширение деятельности Президента в рамках исполнительной власти, например, издание Б. Ельциным президентских указов вместо постановлений Правительства, как это имело место в 90-х гг., ущемляло самостоя-

тельность Правительства и вносило дисбаланс в систему разделения властей. В этих условиях позиция Президента постоянно балансировала на грани двух концепций: ограничительной, когда Президент не дублирует деятельность Правительства, лишь контролируя его, и расширительной, когда Президент становится, по сути, и главой исполнительной власти, не беря вместе с тем на себя политической ответственности за неуспех правительственной политики. Во втором случае деятельность Правительства становилась одной из функций президентской администрации¹¹. Суммирование приведенных выше признаков подтверждает правильность позиции И. А. Кравца, который отмечает, что установленная Конституцией РФ 1993 г. модель разделения властей типологически близка к «смешанному» варианту, сочетающему элементы жесткой и гибкой моделей, и выделяет три внутренних политических условия, определивших введение смешанной модели разделения властей. Во-первых, потребность существования у Президента функции «дирижера-арбитра» во взаимоотношениях с другими органами государства, в первую очередь с Правительством и Парламентом. Президент в этом случае выступает и основным координатором всей преобразовательной деятельности государства. Во-вторых, победный характер Конституции РФ 1993 г. в значительной степени предопределил явный перевес Президента в системе органов государственной власти. В-третьих, в историческом плане учитывались и некоторые правовые традиции думского периода начала XX в.¹² Таким образом, можно констатировать, что основной проблемой закрепления теории разделения властей в Конституции РФ и ее фактической реализации является особое правовое положение Президента РФ, не позволяющее оценить его с классических позиций этой теории. Вместе с тем такое положение выражает особенности конституционного развития России и объясняется ее политическими традициями, особенностями проведения реформ, необходимостью централизации власти, определяемой как внутренними, так и внешними факторами. Имеющийся объем конституционных полномочий Президента сегод-

ня гарантирует стабильность политической системы, а конкретные политические условия таковы, что принципиальные политические конфликты между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием едва ли возможны.

Угроза потенциальных конфликтов возникает в случае, если президент принадлежит другим политическим силам, чем правительство и парламент, или президент является беспартийным и обладает большим моральным авторитетом. Такой конфликт имеет место, если президент накладывает вето на принятый парламентом закон или открыто выражает свое недовольство теми или иными аспектами деятельности правительства¹³. Предпосылок для развития политической ситуации в указанных направлениях нет. Поэтому сегодня правомерным будет вывод о политическом единстве всех ветвей власти. В конституционно-правовых исследованиях подчеркивается, что главы Конституции, посвященные федеральным органам государственной власти, пронизывает мысль о единстве Президента и Правительства — в смысле политическом, и об их четкой субординации — в смысле административном. В ст. 114—115 Конституции можно найти три (!) выраженных по-разному упоминания о том, что текущая деятельность Правительства, да и отправление исполнительной власти вообще направляются указами Президента. Правда, формально назначать и увольнять федеральных министров Президент может лишь «по предложению» главы Правительства. Но эта формальная конструкция не выглядит вполне четко. Что значит — «по предложению»? Обязательно ли при этом соблюдение некоей процедуры — например, подготовка письменного представления и т. д.? Об этом Конституция не говорит. Но сама политическая практика 1994—96 гг. ответила на этот вопрос достаточно красноречиво. Широкие возможности Президента в сфере кадровой политики — безусловны. Фактически именно главе государства принадлежит тут решающее слово¹⁴. Следует согласиться с выводом, что более предпочтительной для России в нынешних условиях является модель президентской республики. В общих чертах путем введения такой модели





удастся добиться следующего: а) исчезнет дополнительный центр власти в виде обособленной структуры правительства, который не просто отягощает всю конструкцию разделения властей, но делает политическую систему запутанной и нездоровой; б) появится четкость программных установок очередного лидера, и соответственно, основания для его оценки избирателями; в) станет реальным парламентский контроль за исполнительной властью; г) наконец, станет затруднительным «аппаратный» метод определения кандидатов в президенты: «на предвыборную дистанцию», скорее всего, будут выходить лидеры регионов, имеющие партийную принадлежность и политико-управленческий опыт. Не стоит забывать и о том, что данная модель будет соответствовать российской потребности в национальном лидере. Другими словами, именно президентская республика даст нам хоть какие-то шансы для создания атмосферы открытой политической конкуренции и обеспечения политической ответственности¹⁵. Таким образом, в силу изложенных выше причин переход России к парламентской республике невозможен, поэтому затруднительно применение опыта конституционного реформирования в странах Восточной Европы, в том числе формирование восточноевропейской системы политических сдержек и противовесов. Необходимость укрепления позиций Президентского развития Российской Федерации как президентской республики и является одной из задач конституционной реформы. Принципиальным направлением конституционных преобразований является закрепление такой модели разграничения властей, которая позволяла бы повысить эффективность исполнительной власти, а также учесть те изменения, которые являются следствием административной реформы. Существующий высокий уровень политического взаимодействия

Президента, Правительства и Федерального Собрания Российской Федерации актуализирует решение вопроса о перераспределении их полномочий в сфере нормотворчества между органами законодательной и исполнительной власти. Труднейшим для конституционного регулирования явился вопрос о правотворческой компетенции «исполнительной власти» и соответственно о видах нормативных правовых актов, порождаемых этой компетенцией. Один из аспектов проблемы — вправе ли «исполнительная власть» законодательствовать? Как известно, создатель теории разделения властей отвечал на этот вопрос утвердительно, указывая, что указанная власть «должна быть в руках монарха, так как эта сторона правления, почти всегда требующая действия быстрого, лучше выполняется одним, чем многими...» Было признано, что абсолютная независимость «трех властей» в действительности не может существовать, во всех государствах (как монархического, так и республиканского типа) исполнительная власть принимает участие в законодательстве, имея собственную волю. Различные формы этого участия закрепились конституционно¹⁶. Вместе с тем высокая эффективность работы Государственной Думы и Совета Федерации уже сегодня позволяет обеспечить оперативное принятие нормативных правовых актов, регулирующих наиболее важные общественные отношения. В связи с этим нуждается в рассмотрении решение вопроса об ограничении нормотворческих полномочий Правительства РФ и активизации принятия законов Федеральным Собранием. Еще одним аспектом рассматриваемой проблемы является разграничение компетенции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Однако решение этого вопроса возможно только в рамках определенной модели федерализма, поиск которой является самостоятельной принципиальной задачей конституционной реформы.

- ¹ *Лазарев М.* Конституционный порядок как политическая ценность // Конституционное и муниципальное право.— 2003.— № 6.— С. 3.
- ² *Кожевникова Ю. С.* Право в политической системе современного российского общества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Екатеринбург, 2002.— С. 3.
- ³ *Чиркин В. Е.* Современная модель конституции: прежние и новые приоритеты // Правоведение.— 2003.— № 2.— С. 56.
- ⁴ *Чиркин В. Е.* Указ. соч.— С. 54.
- ⁵ *Чиркин В. Е.* Указ. соч.— С. 53.
- ⁶ *Кравец И. А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики).— Москва — Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001.— С.51—52.
- ⁷ См., напр.: *Марченко М. Н.* Современные интерпретации теории разделения властей на Западе // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11.— Право.— 1994.— № 4.— С. 15.
- ⁸ *Крылов Б. С.* Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права.— 1998.— № 6.— С. 4.
- ⁹ *Бухарин Н. И.* Разделение властей в странах Центральной и Юго-Восточной Европы // Власть.— 2004.— № 1.— С. 66.
- ¹⁰ *Чиркин В. Е.* Указ. соч.— С. 54—55.
- ¹¹ *Кочетков А. П.* Эволюция системы государственной власти в России // Власть.— 2003.— № 6.— С. 11.
- ¹² *Кравец И. А.* Указ. соч.— С. 211.
- ¹³ *Бухарин Н. И.* Указ. соч.— С. 69.
- ¹⁴ *Шаблинский И.* Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 1996.— № 3, 4.— С. 7.
- ¹⁵ *Краснов М. А.* Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий // Государство и право.— 2003.— № 10.— С. 23.
- ¹⁶ *Чернобель Г. Т.* Закон и подзаконный акт (ретроспективный аспект проблемы) // Закон: создание и толкование / Под ред. А. С. Пиголкина.— М.: Спарк, 1998.— С. 42.



Окулич И. П.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПАРЛАМЕНТАРИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

Основопологающим принципом организации системы государственной власти как в Российской Федерации в целом, так и в каждом из ее субъектов является закрепленное в Конституции Российской Федерации положение о том, что единственным легитимным источником власти в нашей стране является народ. Исходя из конституционного принципа, представляется, что подлинная демократия, т. е. реальное народовластие, требует построения такой системы органов государственной власти и управления, которая бы надежно гарантировала невозможность противозаконного присвоения полноты власти каким бы то ни было государственным институтом. Именно поэтому само существование и эффективное функционирование демократического государственного и общественного устройства зависит от воплощения в политической реальности принципа разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной), четко и однозначно закрепленного в ст. 10 Конституции Российской Федерации¹. При этом важное значение для верного понимания сущности этого принципа и конкретных механизмов взаимодействия трех ветвей власти имеет закрепленное в данной статье положение об их самостоятельности². Определяющей целью такого разделения является стремление к сохранению необходимых гарантий гражданских и политических свобод, воплощающихся в принципе господства права над государством, исключающем возможность узурпации власти каким бы то ни было государственным институтом и подмены демократической формы правления любыми авторитарными, нелиберальными моделями. Конституционно закрепленное разделение властей как раз и обеспечивает систему таких гарантий, поскольку в

этих условиях одна власть ограничивается другой, а различные ветви власти взаимно уравновешивают пределы властных функций соответствующих государственных институтов.

В Конституции РФ закреплены также основополагающие принципы федерализма, согласно которым субъектам, входящим в состав Российской Федерации, конституционно предоставляется вся полнота государственной власти вне предметов ведения и полномочий РФ и вне предметов совместного ведения Федерации и субъектов. Очевидно, что реализация данных базовых принципов предполагает не только конкретизацию предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, а также разграничение их полномочий в сфере совместного ведения, но и более углубленное рассмотрение и анализ механизмов функционирования тех властных структур всех уровней, которые на практике, прежде всего, обеспечивают реализацию этих принципов.

В праве термин «статус» определяется как оформленное нормативным актом положение (отсюда — правовое положение) органа, организации, объединения, должностного лица, личности (гражданина). Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия³.

Иван Петрович ОКУЛИЧ,
декан юридического факультета,
заведующий кафедрой «Теории государства
и права и конституционного права»
Уральского государственного университета
физической культуры, к. ю. н., доцент
(г. Челябинск)

44

Конституция,
государство и общество



В науке конституционного права понятие «депутат» (от лат. *deputatus* — «уполномоченный, посланный»⁴) обозначает лицо, избранное населением в состав представительного органа государственной власти или местного самоуправления и призванное участвовать в осуществлении полномочий данного органа, а также представлять интересы своих избирателей, всего народа⁵.

Категорию «статус депутата» можно определить как правовое положение депутатов представительных органов государственной власти, определяемое совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, прекращением и сроком действия, полномочиями депутатов, гарантиями их деятельности, а также подотчетностью, подконтрольностью и ответственностью депутатов⁶.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации — составной элемент системы органов государственной власти на региональном уровне. Они действуют на основании общеобязательных правил, установленных в форме законов и иных нормативно-правовых актов. Будучи сформированы путем избрания населением определенного количества депутатов, законодательные органы одновременно являются и представительными органами. Отсюда следуют две их основополагающие функции — представлять народ и принимать законы⁷. Это дает законодательным (представительным) органам власти право выступать от имени народа, выражать его волю в законодательных актах и добиваться проведения ее в жизнь.

Следует отметить, что в юридической литературе нет единой точки зрения по вопросу о сущности профессиональной работы депутатов в структуре органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации. В частности, И. В. Гранкин предлагает отказаться от принципа безусловного участия всего депутатского корпуса в парламентской деятельности на профессиональной основе: «Желательно предоставить возможность каждому депутату самостоятельно решать вопрос о форме своего участия в работе парламента с учетом интересов избирателей и загруженности непосред-

ственно депутатскими полномочиями. Это позволит многим из них продолжить трудовую деятельность, которой они занимались до избрания»⁸. В то же время С. А. Авакьян абсолютно верно, с нашей точки зрения, аргументирует, что это предложение нереально относительно депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку оно полностью ломает модель парламентаризма, избранную в России для федерального уровня⁹. Мы полагаем, что позиция этого автора представляется тем более обоснованной, поскольку данная модель традиционно сложилась и к настоящему моменту имеет место и на уровне подавляющего большинства субъектов Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации станут полноценными парламентскими структурами, отвечающими современным общемировым тенденциям формирования правовых институтов, лишь в случае, когда в каждом из них без исключения будут иметь место такие базовые условия их эффективного функционирования, как профессиональная работа депутатов на постоянной оплачиваемой основе, четкое определение их правового статуса, сроков деятельности, компетенции, полномочий, круга задач, форм, методов и стиля работы, а также строго регламентированный порядок законотворческой процедуры и взаимоотношения с другими государственными органами.

В принятых в Российской Федерации за последние годы нормативных правовых актах, устанавливающих статус отдельных субъектов права, статус обычно понимается как совокупность прав, гарантий их реализации, обязанностей, ответственности субъекта права. Примерно такая же юридическая конструкция была заложена в содержании статуса субъектов права в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁰, а также в законах субъектов Российской Федерации о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Анализ законодательства ряда субъектов Российс-





кой Федерации показывает, что законодатели определяют статус субъекта права (применительно к депутату) в целом аналогично федеральному законодателю.

Правовой статус региональных парламентариев определяется основными законами (уставами) субъектов Российской Федерации, законами о статусе депутатов, регламентами законодательных (представительных) органов, законами о выборах, о политических партиях и иных общественных объединениях, а также иными нормативно-правовыми актами. Все они входят в отрасль конституционного права, имеющую различные уровни регулирования¹¹. Содержание правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти охватывает широкий круг (систему) общественных отношений.

Представляется возможным согласиться с мнением А. А. Безуглова о том, что правовой статус парламентария (депутата) может рассматриваться как единая целостная система, представляющая собой совокупность взаимосвязанных компонентов или своего рода подсистем¹².

Необходимо отметить, что в период существования советской системы государственной власти почти все авторы, исследовавшие правовое положение депутатов, выделяли в нем только два элемента — права и обязанности депутатов. На наш взгляд, такой подход был слишком упрощенным, а потому не всегда верно отражающим объективно существующие связи. В самом деле, полномочия депутата нельзя рассматривать только как его права, например, по отношению к представительному органу государственной власти, поскольку те же самые действия депутата по отношению к избирателям могут выступать как его обязанности.

В начале 90-х гг. появились работы, в которых делались попытки классифицировать права и обязанности депутатов применительно к различным формам их деятельности: правовое положение депутатов на сессии, в постоянной комиссии, в избирательном округе и т. п.¹³ Такой подход имеет преимущества при анализе опыта работы, однако при научном исследовании он вызывал ряд сложностей, связанных с неизбежным в данном случае

повторением. Например, о том, что депутат может внести предложения по повестке дня, следовало бы говорить применительно ко всем формам коллегиальной депутатской деятельности (на сессии, в постоянной комиссии, на исполкоме, в депутатской группе). Подобные классификации не охватывали такие элементы правового статуса, как, например, возникновение, прекращение и срок действия депутатского мандата.

С учетом отмеченных недостатков представляется целесообразным при научном исследовании правового статуса депутатов определять его структуру, выявляя такие микроструктурные правовые институты, в основе которых лежат внутренние связи ролевого, функционального характера. Это возможно потому, что каждая норма поведения, как и вся их совокупность, выражая смысл человеческой деятельности, имеет определенное назначение. При этом какая-то цель может быть достигнута с помощью не одной, а нескольких норм поведения, предназначенных для достижения определенного результата, органически связанных между собой единством задания.

Что касается правового статуса парламентария, то неоспоримой является точка зрения, согласно которой он должен быть закреплен законом. В противном случае речь может идти лишь об общественном статусе. Права и обязанности, составляющие юридический статус, регламентируются исключительно законом, поскольку именно закон предусматривает не только права и обязанности, но и устанавливает ответственность за их невыполнение либо ненадлежащее выполнение, а также регламентирует сроки их осуществления.

С нашей точки зрения, неотъемлемыми элементами правового статуса регионального парламентария являются не только права и обязанности, но также гарантии деятельности депутата, его полномочия и ответственность. Мы согласны с мнением тех авторов, которые полагают, что в содержании правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, помимо названных, необходимо выделять такие элементы, как срок осуществления полномочий, взаимоотношения депутата с избирателями, депутатская этика, кон-

тролирующие (контрольные) полномочия депутата, позволяющие должным образом влиять на исполнительные структуры и эффективно участвовать в процессах управления делами государства или соответствующей территории субъекта Российской Федерации. Характерной чертой правового статуса депутатов является наделение их правами, обеспеченными реальными гарантиями их осуществления¹⁴.

Необходимо выделить следующую особенность прав и обязанностей депутатов. В своей совокупности, объединяясь, права и обязанности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации образуют его полномочия, которые в свою очередь формируют компетенцию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, выражающуюся в его властных полномочиях, составляющих суть публичного права депутата, его так называемого политического права. Такие политические права, как право избирать и быть избранным, право на объединение, право на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления и ряд других принадлежат, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, всем российским гражданам. Однако политический статус депутата — особая категория. Только при обладании всей полнотой депутатского статуса большей части депутатов законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации является правомочным. Так, например, если в состав законодательного (представительного) органа Челябинской области избрано не менее двух третей от установленного числом депутатов, предусмотренного уставом Челябинской области, законодательный (представительный) орган области является правомочным (ч. 4 ст. 54 Устава)¹⁵. Следовательно, каждый конкретный депутат не может рассматриваться в отрыве от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что понятия «статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации», «правовой статус депутата»,

«конституционный статус депутата» различны по своему объему и содержанию. Если статус депутата определяется как правовыми, так и неправовыми нормами, то правовой статус урегулирован только юридическими нормами. Понятие же конституционного статуса депутата является значительно более узким, чем два ранее названных. Очевидно, что фактическое положение депутата не может не отличаться от его юридического статуса. Все социальные нормы определяют возможное, должное, социально-полезное поведение депутата, соответствующее интересам избирателей и государства. Полагать, что только нормы права определяют статус депутата — значит считать, что все общественные отношения, субъектами которых являются депутаты, осуществляющие свою депутатскую деятельность, есть правовые отношения¹⁶, что, с нашей точки зрения, неверно.

По мнению А. В. Зиновьева, под статусом депутата следует понимать обусловленное социально-политической сущностью общества фактическое положение депутата, определенное правовыми и иными социальными нормами, обеспечиваемое существующими гарантиями. Указанный автор считает, что в систему статуса депутата входят следующие элементы: 1) императивность депутатского мандата; 2) функции депутатов; 3) права и обязанности депутатов и формы их деятельности; 4) гарантии депутатской деятельности. Немаловажное значение для выявления сущности социально-политической природы статуса депутатов имеют основание и срок действия депутатского мандата и демократизм его возникновения, что является одной из важных характеристик сущности социально-политической природы статуса депутата. Источником полномочия депутата является волеизъявление его избирателей, которому корреспондирует добровольность принятия гражданами депутатского мандата¹⁷.

Специфика конституционного статуса депутатов обусловлена содержанием Конституции РФ, которая призвана закреплять основополагающие, руководящие начала организации государства и общества, регулировать наиболее существенные общественные взаимосвязи. Поэтому при закреплении статуса депутата конституционные нормы





являются ядром, предопределяющим содержание регламентов палат, правил поведения депутатов и других нормативных актов, детально регулирующих отношения, возникающие в ходе осуществления депутатами своих представительных функций. Кроме того, конституционно закрепленный статус депутатов достаточно постоянен, так как основные законы изменяются лишь в случаях очень серьезных перемен, происходящих в обществе и государстве¹⁸.

Необходимо отметить, что во многом по аналогии с федеральной базой законодательной моделью строятся и механизмы юридического регулирования статусных отношений депутатского корпуса органов законодательной (представительной) власти на региональном уровне. Подобно тому, как в Основном законе страны определены нормы, закрепляющие правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, практически в каждом из субъектов Федерации существуют региональные нормативные акты, содержащие четкую и развернутую систему правовых положений, регламентирующих различные аспекты статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации.

О. О. Миронов считает, что в Конституции страны должны быть закреплены отправные начала избирательного процесса, механизм получения от избирателей права на осуществление законодательной власти. Конституция призвана отразить характер депутатского мандата (свободный, императивный, с элементами того и другого), основы статуса депутата. Типичным для конституционной регламентации является институт депутатского иммунитета, особенно неприкосновенности¹⁹. Как правило, конституция не содержит специального раздела о статусе депутата.

Детализация конституционных норм о статусе депутатов осуществляется в специальных законах, регламентах законодательных (представительных) органов, смысл и назначение которых состоит в создании оптимальных условий для законодательной деятельности, для работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и депутатов.

Изучая вопросы правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, необходимо учитывать, что современная государственно-правовая доктрина рассматривает депутата не только как представителя всего народа, проживающего на территории субъекта Российской Федерации, но и как представителя населения соответствующего избирательного округа. Подобные положения закреплены во всех уставах (основных законах) краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. В таких нормативных актах имеются статьи, а в ряде случаев и специальные главы, посвященные депутатам соответствующего законодательного (представительного) органа. Несмотря на многочисленность названных субъектов Российской Федерации, указанный вопрос они решают в основном единообразно. В уставах определяются условия, необходимые для избрания депутатом, и наиболее важные правила их работы. Для более подробного регулирования деятельности депутатов в субъектах Российской Федерации принимаются специальные законы. Детализация полномочий депутатов, порядок и условия их реализации фиксируются в регламентах законодательных (представительных) органов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Правовому наполнению статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ способствуют регламенты законодательных (представительных) органов краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. В этих актах содержится немало норм, определяющих права и обязанности депутатов. Прежде всего они направлены на упорядочение их деятельности непосредственно в законодательных (представительных) органах власти.

Наиболее репрезентативной в этом отношении представляется юридическая регламентация деятельности депутатского корпуса Московской городской Думы, в регламенте которой, утвержденном постановлением Московской городской Думы от 19 июня 2002 г.,

содержится исчерпывающий перечень правовых норм, регулирующих различные аспекты депутатского статуса²⁰. Так, в гл. 2 Регламента подтверждается, что депутаты Думы пользуются всеми правами, предоставленными им законодательством Российской Федерации и регламентом Думы. Последний устанавливает, что депутат Московской городской Думы на ее заседаниях наделен обширным диапазоном прав, включая права избирать и быть избранным в органы Думы, предлагать кандидатов (в том числе и свою кандидатуру) в эти органы, заявлять отвод кандидатам; вносить предложения по повестке дня, по порядку ведения заседания; вносить поправки к проектам документов; участвовать в прениях, задавать вопросы докладчику (содокладчику), выступать по мотивам голосования (до голосования); требовать постановки своих предложений на голосование; высказывать мнение по персональному составу создаваемых или созданных Думой органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Думой; вносить предложения о заслушивании на заседании Думы отчета или информации любого органа либо должностного лица, подконтрольного Думе; вносить предложения о необходимости проведения проверок по вопросам компетенции Думы; ставить вопрос о необходимости разработки нового документа Думы, вносить предложения по изменению действующих документов; оглашать обращения, имеющие общественное значение; представлять депутатские запросы²¹.

Нельзя не признать, что столь подробное регламентирование прав, предоставляемых депутату Московской городской Думы его статусом, в немалой мере способствует обеспечению высокой эффективности профессиональной работы представителя депутатского корпуса, имеющего возможность, благодаря правовому наполнению своего статуса, в полном объеме участвовать как в законотворческом процессе, так и в представительской деятельности.

В то же время Регламент возлагает на депутата и обязанности, исполнение которых осуществляется на заседаниях Думы. Согласно ст. 14 он обязан: соблюдать Регламент, повестку дня и требования председательствующего;

выступать только с разрешения председательствующего; регистрироваться на каждом заседании и участвовать в работе заседания; внимательно обращаться с личной карточкой для голосования. Особую значимость, на наш взгляд, имеет группа требований, нацеленных на обеспечение нормальной конструктивной атмосферы в процессе работы органа законодательной (представительной) власти, недопущения привнесения в его стены непарламентских приемов политической борьбы, иной раз граничащих с нарушением действующего законодательства и, разумеется, неприемлемых в практике профессиональной деятельности законотворческого органа. В частности, специально оговаривается требование к депутатам не употреблять в выступлении или вопросе грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству граждан, не призывать к незаконным действиям, не использовать заведомо ложную информацию, не допускать оценки участников заседания и их высказываний, необоснованные обвинения в чей-либо адрес.

В тесной взаимосвязи с этими требованиями находятся также и предусмотренные в гл. 13 Регламента меры воздействия на «нерадивых» депутатов, нарушающих юридически определенные нормы профессиональной деятельности. Так, согласно ст. 126 при нарушении депутатом порядка на заседании Думы к нему применяются следующие меры воздействия (по возрастающей градации): призыв к порядку; призыв к порядку с занесением в протокол; порицание; порицание с временным лишением слова вплоть до окончания заседания.

Призывать к порядку вправе только председательствующий. Он это делает, если депутат выступает без его разрешения, допускает в своей речи оскорбительные выражения. Мера призыва к порядку с занесением в протокол применяется председательствующим, если депутат на том же заседании уже был однажды призван к порядку.

Процедура наказания депутата в виде порицания имеет более строгий характер и оформляется коллегиально. Согласно ст. 129 порицание выражается не председательствующим, а самой Думой. Соответствующие предложения вносит председательствующий, и без





дебатов решение принимается Думой относительным большинством голосов. Порицание выражается депутату, который после призвания к порядку с занесением в протокол не выполняет требования председательствующего либо на заседании создал беспорядок или иным образом препятствовал проведению заседания. Такая же мера может последовать за оскорбление Думы, участников заседания или иных лиц, находящихся как в зале заседания, так и вне его. Порицание с временным лишением слова до конца заседания выражается протокольным решением Думы по отношению к депутату, который противится вынесенному простому порицанию либо был дважды подвергнут простому порицанию²². С нашей точки зрения, все эти меры чрезвычайно важны, поскольку имеют явственный этический аспект оценки деятельности депутатов, способствуя не только обеспечению порядка во время проведения заседаний Думы, но и обладая явно воспитательным характером. Именно на этическую сторону этих мер, предусматривающих добровольное подчинение депутата морально-нравственным требованиям, указывает положение ст. 131, согласно которой депутат может быть освобожден от дисциплинарного наказания, если он своевременно принес публичные извинения.

Глава 8 Регламента Московской городской Думы носит название «Работа депутата в Думе». Однако в ней не определяются конкретные направления депутатской деятельности, а лишь констатируется, что каждый депутат Думы отвечает за одно или несколько направлений работы Думы, которые утверждаются ее постановлениями. В ст. 104 сформулированы принципы взаимоотношений депутатов, строящиеся на основе равноправия, недопустимости отношений подчиненности. Статья 105 содержит определение порядка приема депутатом избирателей и работы с их письмами, обращениями и заявлениями. По нашему мнению, знаменательным обстоятельством является то, что Регламент не содержит прямых требований отчетности депутатов перед избирателями и не придает обращениям и заявлениям избирателей характер наказов, выявляя тем самым фактический отказ от традиционных элементов модели императивного

мандата, действовавшего в советский период. Очень важна также и оговорка о том, что работа с письмами, обращениями и заявлениями избирателей ведется депутатом в пределах своей компетенции, что, наш взгляд, является совершенно оправданным, поскольку освобождает депутата от необходимости дублировать в своей работе компетенцию органов исполнительной власти или судебных органов. Кроме того, для оптимизации условий непосредственного осуществления депутатом своих прямых профессиональных задач в этой же главе закрепляется его право иметь сотрудников, работающих на штатной оплачиваемой основе, а также право привлекать внештатных помощников.

Глава 9 Регламента рассматривает вопросы политической составляющей депутатской деятельности и посвящена определению форм депутатских объединений в Думе. В ст. 108 закреплено право депутатов на образование соответствующих объединений. При этом их список не является закрытым. На основе свободного добровольного волеизъявления депутаты могут образовывать фракции, блоки, клубы и другие объединения. Вместе с тем согласно ст. 109 депутатские объединения образуются только из числа депутатов Думы и могут быть постоянными или временными. Постоянные объединения численностью не менее пяти депутатов регистрируются аппаратом Думы²³, тогда как временные объединения регистрации не подлежат и образуются сбором подписей членов объединения под заявлением, обращением, предложением, требованием и т. д. Для регистрации постоянного объединения в аппарат Думы передается список членов объединения с их подписями, а также декларация о намерениях (цели, задачи объединения) или партийная программа. Депутат Думы не может быть членом более одного зарегистрированного объединения. С нашей точки зрения, такое ограничение является вполне оправданным, поскольку имеет целью предотвратить образование возможного дисбаланса между политической активностью депутата и его непосредственной законотворческой и представительской работой.

Согласно ст. 111, каждые полгода осуществляется перерегистрация постоянных объединений, а также их пол-

номочных представителей (председателей, сопредседателей, секретарей, координаторов и т. д.), которые вправе выступать на заседаниях или подписывать документы от имени объединений. Количество полномочных представителей устанавливается депутатским объединением. Информация о зарегистрированных депутатских объединениях передается в средства массовой информации, публикуется в официальных изданиях Думы, помещается на информационных стендах и в библиотеке Думы. Нельзя не согласиться с целесообразностью такого информационного освещения деятельности депутатских объединений, так как благодаря этому у избирателей может постепенно формироваться более полное и объективное мнение о той конкретной политике, которую проводят делегированные ими депутаты.

Следует отметить, что во многих субъектах РФ наряду с регламентацией индивидуальных прав депутатов имеются юридически закрепленные положения, регулирующие коллективные права депутатского корпуса. Так, согласно ст. 7 Регламента Орловской областной Думы, утвержденного 19 апреля 1994 г. на первом заседании Орловской областной Думы, по инициативе двадцати депутатов Думы может назначаться депутатское расследование. Для его проведения Дума образует специальную депутатскую комиссию. Сфера деятельности такой комиссии — вопросы, относящиеся к ведению областной Думы. Комиссия по результатам расследования составляет мотивирован-

ное заключение, по которому Дума принимает решение²⁴.

Второе коллективное право парламентариев — право законодательной инициативы в соответствующем органе законодательной власти. Например, согласно ст. 27 Регламента Орловской областной Думы зарегистрированные депутатские группы (фракции) наделены правом вносить решения для рассмотрения на заседаниях Думы. Аналогичное право имеют рабочие группы из числа депутатов и специалистов, созданные распоряжением председателя Думы²⁵.

Таким образом, на основании исследования проблемы системообразующей природы правовых основ статуса регионального парламентария, а также путем выявления и детального анализа конкретного закрепления базовых характеристик депутатского статуса в нормативных актах ряда субъектов Российской Федерации, можно сделать заключение о том, что статус депутата является фундаментальным условием существования и функционирования ветви законодательной (представительной) власти, представляя собой универсальную правовую основу для реализации депутатским корпусом органов законодательной (представительной) власти в российских регионах своих прямых профессиональных прав и обязанностей как в сфере законотворчества, так и в плане представления интересов избравшего их населения во властных структурах, т. е. осуществления конституционно закрепленного принципа народовластия в Российской Федерации.





- ¹ См.: Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б. Н. Топорнина.— М., 1997.— С. 132.
- ² Гранкин И. В. О принципах формирования деятельности законодательной власти субъектов Федерации // Журнал российского права.— 1998.— № 4/5.— С. 79.
- ³ Конституционное право: Энциклопедический словарь / Рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян.— М., 2001.— С. 559.
- ⁴ Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков.— М., 2001.— С. 127.
- ⁵ Конституционное право: Энциклопедический словарь / Рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян.— М., 2001.— С. 191.
- ⁶ См.: Юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева.— М., 1984.— С. 335.
- ⁷ Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России.— М., 1999.— С. 30.
- ⁸ Гранкин И. В. Парламент России.— М., 1999.— С. 123.
- ⁹ Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России.— М., 1999.— С. 28.
- ¹⁰ В редакции Федерального закона от 5 июля 1999 г. (с изм. от 12 февраля, 4 августа 2001 г., 9, 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1999.— № 28.— Ст. 3466.
- ¹¹ Миронов О. О. Конституционный статус депутатов парламентов // Журнал российского права.— 1997.— № 4.— С. 137—138.
- ¹² Безуглов А. А. Конституционное право России.— М., 2000.— Т. 2.— С. 635.
- ¹³ См.: Богданова Н. А. Статус народного депутата: новые нормы и практика // Вестник МГУ.— Сер. 11. Право.— 1990.— № 6.; Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность.— М., 1991.
- ¹⁴ См.: Советы народных депутатов (конституционные основы организации и деятельности) / Под ред. К. Ф. Шеремета.— М., 1981.— С. 129.
- ¹⁵ Устав (Основной закон) Челябинской области от 13 апреля 1995 г. (с изм. и доп. от 23 января 1997 г., 17 апреля 1997 г., 28 мая 1998 г., 27 января, 7 декабря 2000 г., 29 ноября 2001 г., 25 апреля 2003 г.). Издание Законодательного собрания области.— Челябинск, 2000.— С. 33.
- ¹⁶ Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР (Проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук.— Л., 1988.— С. 9.
- ¹⁷ Там же. — С. 10.
- ¹⁸ Матвеева О. М., Савицкий П. И. Конституционный статус депутата в парламентах стран Западной Европы.— Екатеринбург, 1993.— С. 42.
- ¹⁹ Миронов О. О. Конституционный статус депутатов парламентов // Журнал российского права.— 1997.— № 4.— С. 138.
- ²⁰ Первоначальная редакция регламента была принята 10 января 1994 г. и опубликована: Законы г. Москвы. 1994—1996 гг. Официальное издание по состоянию на 31 декабря 1996 г.— М., 1997.
- ²¹ Регламент Московской городской Думы. Ст. 13 «Права депутата Думы на заседании».
- ²² Регламент Московской городской Думы. Ст. 129 «Порицание».
- ²³ Регламент Московской городской Думы. Глава 9 «Добровольные депутатские объединения».
- ²⁴ См.: Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 2.— М., 1996.
- ²⁵ Там же.

Жунусканов Т. Ж.

О НОРМАТИВНОМ ХАРАКТЕРЕ ЗАКОНА КАК ФОРМЕ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ НОРМ

Закон — это наиболее распространенная форма конституционно-правовых норм. На протяжении тысячелетий закон как форма (источник) права привлекал к себе повышенное внимание многих ученых и исследователей. Пытаясь проникнуть в суть данного явления, именуемого законом, авторы бесчисленных книг и статей предпринимали огромные усилия для изучения его природы, характера, признаков, социальной роли и назначения. Но это не означает, что о законе уже известно все. Как печально констатировал французский моралист XVII в. Жан де Лабрюйер, «все давно сказано, и мы опоздали родиться, ибо уже более семи тысяч лет на земле живут и мыслят люди», «урожай самых мудрых и прекрасных наблюдений» над человеческим бытием и человеческими нравами снят, и «нам остается лишь подбирать колосья, оставленные древними философами и мудрейшими из наших современников»¹. Иногда закон рассматривается в самом широком смысле — как синоним понятия права, а точнее, законодательства. Законом называются все нормативно-правовые акты (их совокупность), исходящие от государства в лице всех его нормотворческих органов. Под законом понимается, писал Г. Ф. Шершеневич, «норма права, исходящая непосредственно от государственной власти в установленном заранее порядке». Прежде всего, пояснял автор, «закон есть норма права, т. е. общее правило, рассчитанное на неограниченное число случаев. Неизбежность этого признака вытекает из того, что закон есть норма права, а, следовательно, вид не может быть лишен того свойства, какое присуще роду»².

Из этого рассуждения следует, что первостепенная по значимости отличительная черта закона — его норма-

тивный характер. Однако нормы права содержатся и в любом ином нормативно-правовом акте. Если следовать такой логике, то любой акт должен рассматриваться как закон. Кстати, так и происходит в обыденной жизни. Здесь использование термина «закон» для обозначения любого нормативного акта, исходящего от государства, довольно распространено и вполне допустимо, ибо тем самым подчеркивается важность соблюдения всех нормативно-правовых актов, а не только собственно законов. Юридически же это выглядит весьма некорректно. Теперь попробуем разобраться в этом.

Таким образом, безусловно отождествление закона с другими нормативно-правовыми актами вносит путаницу в формы (источники) права, снижает эффективность их применения. По этой и по ряду других причин в научной и учебной юридической литературе гораздо чаще используется понятие закона в узком, собственном его смысле, который мы считаем правильным, однако на этот счет есть разные мнения ученых.

Довольно типичные дефиниции, отражающие сложившиеся представления о законе на современном этапе, следующие. Закон — это «принятый в особом порядке первичный правовой акт» по основным вопросам жизни государства, «непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой»³. Или: закон — это нормативно-правовой акт, «принимаемый высшим представительным органом государства в особом законодательном порядке, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны»⁴. Или: «в юридическом смысле закон — это нормативный акт, принимаемый в особом порядке, обладающий после Конституции наибольшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений»⁵.

Т. Ж. ЖУНУСКАНОВ,
старший преподаватель кафедры права КФ
ГОУВПО «ЧелГУ», соискатель кафедры
конституционного и муниципального права
УрГЮА г. Екатеринбург

53

Конституция,
государство и общество





Можно привести еще множество аналогичных определений или авторскую дефиницию закона. Однако дело не в этом, главное состоит в том, чтобы понять основной смысл, содержание того, что называется законом, выделить и рассмотреть хотя бы его основные специфические черты, присущие только закону. Обобщая весь накопленный нашими предшественниками материал и используя информацию, содержащуюся в приведенных выше и им подобных дефинициях, наверное, действительно можно указать на следующие специфические черты закона.

Во-первых, закон — это нормативно-правовой акт, принимаемый только высшим представительным органом — парламентом (Федеральным Собранием — в России; парламентом — в Казахстане, Италии, Франции, Японии; Конгрессом — в США и др.), представляющим в формально-юридическом смысле весь народ, или же непосредственно самим народом путем референдума. Данная черта закона широко признана исследователями многих стран и является довольно устойчивой. Однако ее нельзя считать общепризнанной. Одна из них заключается в том, что в некоторых странах (например, в США) наряду с высшими представительными органами государственной власти в качестве фактических творцов закона выступают и другие государственные органы (например, высшие судебные инстанции), такие же явления есть и в Казахстане. «Если трезво смотреть на вещи,— отмечается в связи с этим в американской литературе,— то становится ясным, что во многих случаях суды являются творцами законов, поскольку именно они интерпретируют их. Без авторитетной интерпретации многие законы теряют и сам смысл»⁶. Здесь можно было бы не совсем соглашаться с данным утверждением автора, так как творцами закона должны быть только те субъекты, которые имеют право осуществлять законодательные функции. Думаем, что именно в таком понимании у данного определения будет доля правды. Например, согласно ст. 61 Конституции Республики Казахстан право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента и Правительству, а суды обязаны осуществлять только правосудие (ст. 75 Конституции). Однако в

силу ст. 4 Конституции Верховный Суд принимает нормативные постановления, которые включаются в состав действующего права Казахстана и являются общеобязательными и вводятся в действие со дня официального опубликования. То есть, суды, исходя из так называемой судебной практики, путем толкования закона практически интерпретируют законы и, выступая в качестве творца закона, таким образом в одностороннем порядке вносят изменения или дополнения в действующие законы, где в итоге в процессе такого толкования закона первоначальный закон теряет свой законный смысл. А это ли не нарушение принципа конституционности закона, или это коллизия закона? Скорее первое, так как это нарушает конституционные права граждан.

Вторая причина состоит в том, что референдум далеко не во всех странах признается в качестве конституционного способа принятия данных нормативно-правовых актов. В некоторых странах (например, в США) он вообще законодательно не признается и не закрепляется на федеральном, общегосударственном уровне. В других же странах (например, в Швеции) референдум имеет не законодательный (императивный), а лишь совещательный характер. Конституция Швеции закрепляет, что «предписания о совещательном референдуме во всем государстве» устанавливаются специальным законом⁷.

Констатируя данный факт, Г. Ф. Шершеневич еще в начале прошлого столетия с явным удовлетворением писал, что «формой права, преобладающего в настоящее время у всех цивилизованных народов, является закон, который совершенно отодвинул на задний план все иные формы. Возможность для организованного общества создавать правила нормативного поведения, обязательные для всех, выражается именно в законодательной деятельности»⁸. Поэтому именно законы, обладающие более высокой юридической силой (по сравнению с остальными нижестоящими актами), регламентируют важнейшие общественные отношения. С юридической точки зрения сущность правового государства исключает произвол и действует в соответствии с правом, так как право выступает как противовес произвола и как барьер на его пути. Кто как понимает грань между правом и

произволом, зависит от нашего правопонимания⁹, и прежде всего понимания нормативного правового акта как одного из основных источников права современного государства. Право как закон (позитивное право) является одним из «особых прав». Превращение права в закон путем законодательства придает праву форму всеобщности и подлинной определенности. Предметом законодательства могут быть лишь внешние стороны человеческих отношений, но не их внутренняя сфера.

Различая право и закон, Гегель в то же время стремится в своей конструкции исключить их противопоставление и признает, что содержание права может быть искажено в процессе законодательства; не все, данное в форме закона, есть право, поскольку лишь закономерное в положительном праве законно и правомерно. Но здесь речь идет не о противостоянии права и закона, а лишь о различных определениях одного и того же понятия права на разных ступенях его конкретизации. Закон — это конкретная форма выражения права. Таким образом, в гегелевской философии права речь идет о праве и законе в их развитой (т. е. соответствующей их понятию) форме¹⁰.

В истории развития права различаются две тенденции правопонимания, зародившиеся еще в Древнем Риме. Первая тенденция рассматривает его как власть, принадлежащую Богу, и как внешнюю норму, которой должна покориться воля индивида. Божественная воля, по этой концепции, развивается в норму поведения, выраженную в законе (*direktum*), поэтому все критерии права и произвола идут от Бога, власти, государства, то есть индивид (гражданское общество) поставлен в пассивное положение. Он не может судить, что есть право и произвол, но обязан подчиниться навязанной ему норме, даже если она чужда, враждебна его интересам. Право при этом выступает как инструмент принуждения к послушанию власти и выражает лишь абсолютный государственный интерес. Разумеется, при таком правопонимании говорить о правовом государстве не приходится. Здесь власть диктует законы, законы содержат право, они должны исполняться, власть карает за их неисполнение. Именно на этом пра-

вопонимании позднее была основана доктрина А. Я. Вышинского, которая и сегодня пользуется успехом в нашей юридической науке.

Другая тенденция правопонимания возникла и развивалась на базе разработанных в Древнем Риме понятий справедливости, естественного образа мышления, правосудия, на признании взаимности правомочий сторон, которые посредством прав и обязанностей себя «уравновешивают», ибо за правом каждого стоит его интерес, который может быть удовлетворен через обязанность контрагента. Поэтому здесь не нужна внешняя принудительная сила. Нормы права формируются в самом гражданском обществе, в процессе совместной деятельности людей при постоянном столкновении их интересов. При этом вырабатываются правила и сочетания, взаимодействия и подавления, правила, отмеряющие «зону» — свободу этих интересов. Данные правила и есть нормы права как меры свободы¹¹. Одна из версий этого определения Гегелем изложена следующим образом: «Право есть исторически обусловленная мера человеческой свободы для поддержания динамического равновесия между личным интересом и общественной необходимостью»¹². Это определение вскрывает функциональную сущность права, но не указывает на его внутреннюю качественную особенность. На первый план здесь выдвигается гарантийная сторона права как сферы беспрепятственного развертывания интересов людей, защиты их правомерного поведения. При таком подходе критерием права выступает справедливость — квинтэссенция права как мера свободы. Представление о ней вырабатывает само общество в процессе действительной жизни, где право есть нормативно закрепленная справедливость, понимание которой в конечном счете определяется способом производства общества. Это определение Р. З. Лившица отражает генетическую сущность права, его внутреннюю качественную определенность. Далее Лившиц утверждает, что если справедливая идея получает нормативное закрепление, то она становится законом, превращается в право... Если же справедливая идея не получает нормативного закрепления, она остается за пределами права, в сфере





морали, этики...»¹³. В отношении данного утверждения Р. З. Лившица есть разные мнения. Во-первых, сфера морали и этики — тоже нормативная сфера. Во-вторых, справедливая правовая идея складывается именно как норма, то есть рациональное, справедливое правило поведения или разрешения конфликта, непосредственно выходящее из житейской практики, например правовые презумпции, аксиомы и максимы. Фактически Р. З. Лившиц традиционно ставит закон выше нормы, ибо без закона нет и нормы. Здесь смешиваются норма как правило и закон как признание этого правила властью, как механизм принудительного обеспечения этой нормы. Приводя пример критериев справедливости, К. Маркс писал, что рабство на основе капиталистического способа производства так же несправедливо, как и обман на качестве товаров. Следовательно, справедливость (и право как ее выражение) отражает уровень цивилизации общества и ее социальную ценность¹⁴. Право, таким образом, как и все правотворчество становится формой контроля гражданского общества за государством, подчинения государства гражданскому обществу.

Под нормативно-правовыми актами понимаются выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в которых содержится норма права. Это акты правотворчества, которыми устанавливаются, изменяются или же отменяются правовые акты. Поэтому считается, что все нормативно-правовые акты являются государственными по своему характеру. Они издаются или санкционируются только органами государства, имеют волевой характер, в них содержится и через них преломляется государственная воля. Нормативно-правовыми актами, издаваемыми государственными органами, являются законы, декреты, указы, постановления правительства (кабинета), приказы министров, председателей государственных комитетов, решения и постановления, принимаемые местными органами государственной власти¹⁵.

Система нормативных правовых актов в каждой стране определяется конституцией, а также изданными на ее основе специальными законами, положениями о тех или иных государствен-

ных органах, правительственными постановлениями. Законодательством устанавливаются также порядок издания, изменения, отмены и дополнения нормативно-правовых актов, орган, издающий тот или иной нормативный акт, процедура его издания. Например, Конституция Российской Федерации определяет компетенцию различных государственных органов, а, следовательно, и круг вопросов, по которым могут приниматься ими те или иные конкретные решения или же различные нормативные правовые акты. Так, в соответствии со ст. 114 Конституции очерчивается общий круг вопросов, по которым российское правительство может издавать свои постановления и распоряжения. Это вопросы федерального бюджета, проведения в пределах Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также единой государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии и социального обеспечения и т. д. В Конституции особо оговаривается, что порядок деятельности Правительства, а значит, и порядок (процедура) издания правительственных актов устанавливаются федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 114), и в Республике Казахстан прежде всего Конституцией определены компетенция государственных органов в вопросе принятия нормативных правовых актов (ст. 45, 61, 66, 69 и др.), кроме того, в 1998 г. в Казахстане специально был принят Закон «О нормативных правовых актах».

Таким образом, нормативный правовой акт — это своего рода результат деятельности государственных и иных уполномоченных органов или должностного лица государства по подготовке и принятию нормативных правовых актов, по их усовершенствованию и отмене. Качество и эффективность принимаемых законов и других актов всецело зависит от степени совершенства законодательной техники, ясности и доступности языка нормативных актов, точности и определенности формулировок и терминов, употребляемых в законодательстве, а также от умения, знаний, профессиональных навыков исполнителей. Поэтому ведущее место в системе нормативных правовых актов занимает законы, которые исхо-

дят от высшего представительного органа, осуществляющего законодательные функции.

К сожалению, можно констатировать, что состояние законодательства как Российской Федерации, так и Республики Казахстан еще не полностью отвечает задачам, стоящим перед государствами, провозгласившими себя правовыми. Прежде всего это объясняется тем, что право само по себе консервативно и часто не успевает за переменами, происходящими в самом обществе. И этому иногда способствуют сами законодатели, которые тормозят развитие законодательства. В то же время во избежание правового хаоса и анархии законодательства или его искусственного торможения, законодательство обязано быть стабильным, чтобы не тормозить, а напротив, стимулировать развитие общественных отношений. Ведь за этим стоят не просто проблемы планомерного развития самого общества, а судьбы многих наших сограждан. Как же разрешить это противоречие: сломать старое, являющееся тормозом, хотя и у «старого» есть что взять для примера, в то же время не забегать вперед. То есть, здесь прежде всего надо отдать предпочтение научно обоснованным выводам по данным проблемам и решить вопрос: каким путем осуществить действительно новый подход?

Иначе можно наломать дров, что зачастую происходит сейчас. Так, в ряде отраслей законодательства имелись и имеются до сих пор большое количество актов по одним и тем вопросам, принятым на различных этапах переустройства общества, отсюда можно сделать вывод, что законодатели, то есть те же юристы, в угоду «обществу» по одному и тому же вопросу наперегонки принимали все новые и новые законы. В итоге законодатели запутались сами и путали законопослушных граждан. Многие акты устарели, противоречат друг другу или не увязаны между собой. Нередко законодательные и другие нормативные акты содержат неоправданные ограничения и мелкие регламентирования. Например: в соответствии со ст. 1 Закона Республики Казахстан от 10.12.1993 г. «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полно-

мочий» 24.04.1995 г. Президент издал Указ, имеющий силу Закона, № 2235 «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (в настоящее время действует новый Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс), который принят Законом Республики Казахстан от 12.06.2001 г. №209-II и введен в действие с 1.01.2002 г.), который впоследствии только в 1995 г. был изменен и дополнен два раза (от 20.07.1995 г. № 2370; от 21.12.1995 г. № 2703), в 1996 г.— четыре раза (от 26.01.1996 г. № 2824 и № 2827; от 26.06.1996 г. № 13-1; от 27.09.1996 г. № 37-1; от 31.12.1996 г. № 61-1), в 1977 г.— десять раз (от 28.02.1997 г. № 76-1; от 11.04.1997 г. № 92-1; от 27.05.1997 г. № 114-1; от 09.06.1997 г. № 116-1; от 19.06.1997 г. № 134-1; от 30.06.1997 г. № 138-1; от 02.07.1997 г. № 144-1; от 11.07.1997 г. № 154-1; от 30.10.1997 г. № 175-1; от 08.12.1998 г. № 200-1 и т. д. вплоть до 2004 г.). Все это требует своевременного нормативного реагирования, совершенствования законодательства, усиления работы по систематизации нормативно-правовых актов. Такой неоправданный «законодательный бум» в Казахстане происходил вплоть до 2000 г. Только лишь после вмешательства Президента Н. А. Назарбаева с января 2004 г. дополнения и изменения в Законы вносятся только один раз в год.

Также мы знаем, что систематизация нормативно-правовых актов необходима для дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования и эффективного отражения динамики общественной жизни, насущных потребностей развития общества. Она важна для обеспечения доступности нормативно-правовых актов, знакомства с ними широких масс, общественного актива, развития правосознания народа, использования гражданами своих законных прав и надлежащего выполнения ими юридических обязанностей, обеспечения эффективной деятельности государственного аппарата, а также для учета нормативно-правовых актов. Но самое главное, систематизация нормативно-правовых актов способствует развитию и совершенствованию демократии, укреплению законности, правовых основ государственной и общественной жизни,



так как закон, в собственно юридическом понимании, трактуется как нормативный акт, обладающий после Конституции, конституционных законов высшей юридической силой и направлен на регулирование важнейших общественных отношений, устанавливающих основополагающие принципы и нормы, предусмотренные Конституцией и принимаемые Парламентом или референдумом, а в исключительных случаях — Президентом.

В связи с этим следует сказать, что в силу п. 3 ст. 61 Основного закона Республики Казахстан Парламент вправе издавать законы, касающиеся:

1. Правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;
2. Режима собственности и иных вещных прав;
3. Основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;
4. Налогообложения, установления сбора и других обязательных платежей;
5. Республиканского бюджета;
6. Вопросов судостроительства и судопроизводства;
7. Образования, здравоохранения и социального обеспечения;
8. Приватизации предприятий и их имущества;
9. Охраны окружающей среды;
10. Административно-территориального устройства республики;
11. Обеспечения обороны и безопасности государства.

Согласно ст. 106 Конституции Российской Федерации Государственная Дума Федерального Собрания принимает федеральные законы по вопросам:

1. Федерального бюджета;
2. Федеральных налогов и сборов;
3. Финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
4. Ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
5. Статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
6. Войны и мира.

В то же время Конституции России и Казахстана устанавливают определенные требования к законам. В частности, закон, устанавливающий или

отягчающий ответственность, обратной силы не имеет¹⁶.

В Республике Казахстан законодательно закреплено понятие нормативного правового акта, согласно которому «нормативный правовой акт — письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действия»¹⁷. Принято считать: сам термин «нормативный» означает все то, что представляет собой необходимый предел или меру как правового, так и юридического характера, которым руководствуются субъекты в ситуациях правовых отношений. Данный термин воплощает в себя предел нормативной достаточности, что характеризует во многом эффективность действия законов. Правильная дозировка правового и юридического содержания придает им в целом характер правового воплощения и напрямую связана со стабильностью, надежностью, авторитетностью, исполнительностью правовых актов. В правовой лексике эти термины употребляются в следующих словосочетаниях: «правовая норма», «юридическая норма», «нормативный акт» и многих иных, которые, как правило, соответствуют своему назначению и требованиям Конституции¹⁸.

Ядром нормативного акта является правовая норма (норма права), под которой понимается общеобязательное правило поведения, рассчитанное на многократное применение и распространяющееся на всех лиц без исключения, попавших в нормативно-регламентированную ситуацию. Другими словами, норма права по своему юридическому значению есть определенное правило поведения, соблюдение которого гарантируется различного рода организационными, разъяснительными и стимулирующими средствами, а также применением мер юридического принуждения (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности). Именно в этом состоит основное отличие нормативного правового акта:

- 1) от обычаев и норм морали, опирающихся на общественный авторитет, основанных на методах убеждения или общественного принуждения;

2) от актов применения права (где речь идет о приложении норм к конкретному лицу);

3) от актов толкования права (где речь идет о разъяснении того, как нужно понимать уже имеющую норму).

Таким образом, в Законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» термин «нормативный акт» употребляется в широком смысле — для обозначения любых источников права. В этом плане мы говорим, например, о законах (Конституции, конституционном законе, обычном законе, актах референдума, указах Президента Республики Казахстан, имеющих силу закона) и подзаконных актах. Другими словами, в понятие нормативного правового акта, в буквальном смысле слова, входят акты разного уровня: от высших органов власти и управления до местных представительных и исполнительных органов, местного самоуправления и соответствующих местных администраций, предприятий, учреждений и организаций. В нем выражается большинство правовых норм, которые регулируют наиболее важные, с точки зре-

ния личности, ее интересов и потребностей, общественные отношения¹⁹.

Другие источники права (правовые обычаи, судебные и административные прецеденты), как отмечает В. Н. Хропанюк, общерегулятивной значимостью не обладают. Они играют вспомогательную и дополнительную роль в регулировании общественных отношений. Эти нормы складываются постепенно, по мере повторения частных случаев, применения определенного правила поведения. Поэтому юридические нормы не могут в указанных формах воплотить в себе общего и достаточно определенного выражения²⁰.

Однако мы считаем, что термин «нормативный акт» должен употребляться только в узком смысле, ибо широкое понимание термина может привести к ослаблению значения самого закона, то есть такой подход к закону будет способствовать законодателям под видом закона издавать удобные для себя или подменяющие законы нормативные правовые акты, что недопустимо, так как «применению подлежит закон, а не мотивы закона, не намерения законодателя»²¹.



¹ Де Ларошфуко Ф., Паскаль Б., де Лабрюйер Ж. Суждения и афоризмы.— М., 1990.— С. 267.

² Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. 2.— М., 1911.— С. 388.

³ Алексеев С. С. Общая теория права.— Т. II.— М., 1982.— С. 219.

⁴ Хропанюк В. Н. Теория государства и права.— М., 1994.— С. 182.

⁵ Общая теория права / Отв. ред. А. С. Пиголкин.— С. 181.

⁶ Фридман Л. Введение в американское право. М., 1992. С. 85.

⁷ Швеция. Конституция и законодательные акты.— М., 1983.— С. 42.

⁸ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. 2.— М., 1911.— С. 381.

⁹ О сущности современного правопонимания подробнее см.: Разумович Н. Н. Источники и формы права // Советское государство и право.— 1988.— № 3.— С. 21—28; Мушинский В. О. Правовое государство и правопонимание // Советское государство и право.— 1990.— № 2.— С. 21—25; Лифшиц Р. З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых под-

- ходов // Советское государство и право.— 1990.— № 10.— С. 16; *Зиманов С. З.* Конституция и Парламент Республики Казахстан.— Алматы, 1996.— С. 115.
- ¹⁰ История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общей ред. акад. РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсесянца.— 3-е изд., стереотип.— М.: НОРМА, 2002.— С. 418—419.
- ¹¹ *Грамиш А.* Избранные произведения. В 3-х т. Т. 3.— М., 1959.— С. 240.
- ¹² *Разумович Н.* Источники и формы права // Советское государство и право.— 1988.— № 3.— С. 21.
- ¹³ *Лившиц Р. З.* Право и закон в социалистическом правовом государстве // Советское государство и право.— 1989.— № 3.— С. 16.
- ¹⁴ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 25.— Ч. 1.— С. 373.
- ¹⁵ *Бержель Жан-Луи.* Общая теория права.— М., 2000.— С. 128—149.
- ¹⁶ См.: ст. 54 Конституции РФ, пп. 5 п. 3 ст. 77 Конституции РК.
- ¹⁷ Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 г. № 213-1 «О нормативных правовых актах»; также о сущности современного правопонимания подробнее см.: *Разумович Н. Н.* Источники и формы права // Советское государство и право.— 1988.— № 3.— С. 21—28; *Мушинский В. О.* Правовое государство и правопонимание // Советское государство и право.— 1990.— № 2.— С. 21—25; *Лифшиц Р. З.* Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Советское государство и право.— 1990.— № 10.— С. 16; и др.
- ¹⁸ *Черняков А. А.* Нормы конституционного права: к вопросу о понятии // Мысль.— 1997.— № 6.— С. 16.
- ¹⁹ *Шайкенов Н. А.* Правовое обеспечение интересов личности: Автореферат докторской диссертации.— Алматы, 1993.— С. 10.
- ²⁰ *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. В. Г. Стрекозова.— М., 1995.— С. 239—240.
- ²¹ См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 19.— С. 273.



Стариков И. В.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ НОВГОРОДСКОЙ И ПСКОВСКОЙ РЕСПУБЛИК

С точки зрения государственного развития особое место в период феодальной раздробленности принадлежит Новгороду и Пскову. Здесь в XII—XIII вв. сложился особый политический строй, отличный от других княжеских земель.

Новгород Великий был расположен по обоим берегам р. Волхов, недалеко от его истока из озера Ильмень. Его основные земли лежали между Ильменским и Чудским озерами и по берегам рек Волхова, Ловати, Великой, Мологи, Мсты. Новгород был столицей огромной территории, занимавшей весь север Великой Русской равнины и простиравшейся до Урала и Северного Ледовитого океана.

Новгород — один из древнейших центров Руси. После образования Древнерусского государства новгородские земли управлялись обычно князем, присылаемым из Киева. Однако примерно с начала XII в. управление Новгородом приобретает своеобразный характер. Дальнейшее укрепление феодального землевладения, отсутствие княжеского домена, превращение Новгорода в центр торговли с Западной Европой сделали Новгородскую землю сильной, экономически не зависимой от Киева. Новгород добивается права избирать себе посадника и епископа. В середине XII в. Новгород становится республикой. В знак независимости от княжеской власти он стал именоваться «Господин Великий Новгород». Республика существовала до 1478 г., когда Новгород окончательно вошел в состав Московского государства.

Поначалу земли Пскова входили в состав Новгородской республики, Псков считался пригородом Новгорода, т. е. зависимым от него городом, хотя с XIII в. Псков имел отдельный княжеский стол. В следующем столетии Псковская республика получила самостоятельность, и Новгород с этим был вынужден смириться в обмен на военную

помощь Пскова против шведов. В 1323 г. Псковская республика выделилась из состава «Господина Великого Новгорода», а в 1348 г. была признана Новгородом. «Господин Псков», хотя и отпочковался от Новгородской республики, не был точной ее копией. Близость агрессивных соседей обусловила более сильную власть князя, а скудость земельных угодий — отсутствие крупного боярского землевладения, что в свою очередь определило меньшую роль боярства в политической жизни Пскова. В 1510 г. земли Пскова были присоединены к Московскому государству.

Новгород и Псков прошли длительный период политической эволюции, прежде чем там установился республиканский развитый строй. Выделяют две основные причины становления республиканской государственности на севере Руси.

Первая причина состояла в том, что Новгород и Псков не стали наследственными владениями ветвей Рюриковичей. Киевские князья были заинтересованы в новгородской дани, и там властвовал либо князь, либо посадник (при суверенитете Киева). С конца XI в. политические верхи Новгорода стали бороться за «угодных князей». В 1126 г. новгородцы получили право выбирать независимых посадников из граждан города, а после волнений 1136 г. стали выбирать князей.

Вторая причина заключалась в мощи торгово-предпринимательских слоев в экономической и вечевой жизни Новгорода. Добыча пушнины, меда, воска, кожи стимулировала приток в город драгоценных металлов. Возникли мощные социальные прослойки мелких, средних и крупных собственников, которые чувствовали свою значимость. Особенно выделялось новгородское боярство. Тридцать крупнейших боярских фамилий сосредоточили в своих руках политико-экономический потенциал, «теснили» князей, стремились к созданию олигархических органов власти.

В результате этих причин отношения с князьями получили договорно-

61

Конституция,
государство и общество



И. В. СТАРИКОВ,
к. и. н., доцент
(г. Челябинск)

правовую основу. Иными словами, с князьями заключали договоры, в которых предусматривались права и обязанности, окончательно кандидатуру князя утверждало вече. Всего известно до 30 таких договоров.

И Новгородская, и Псковская республики представляли собой государственные образования с центром в столицах, где была сосредоточена вся политическая жизнь.

Вся территория Новгорода делилась на пять концов, два — на Торговой части, три — на Софийской. Концы делились на сотни, по две в каждом. Сотни делились на улицы — самые мелкие территории. К пяти новгородским концам принадлежали пять областей — пятин: Водская — между реками Волховом и Лугой, получившая свое название от обитавшего здесь финского племени води; Обонежская — по сторонам Онежского озера; Деревская — между реками Мстой и Ловатью; Шелонская — по р. Шелонь; Бежецкая — в направлении к Волге. В административном плане земли делились также на сотни и погосты (церковные приходы, включавшие несколько деревень под общим управлением).

Административно и территориально Псков подразделялся на районы (посады): Детинец (крепость), Кром, Полонице, Торговище, Завеличье. Кроме названных 5 посадов, сведенных в городские концы, выделялись 12 крепостей, имевших также административное значение. Территория государства тянулась вдоль рек Великой, Пскова и Чудского озера.

Административное устройство Новгорода определяло структуру вечевых органов: действовали кончанские вечевые собрания, сотенные, уличанские. Во главе их стояли выборные старосты. Компетенция и подчиненность вечевых структур не совсем ясна, но главным органом власти считалось городское вече.

Формально-юридически городское вече было высшим органом власти. Ему принадлежали высшие права в издании законов, заключении международных договоров, вопросах войны и мира, оно выбирало высших должностных лиц, утверждало налоги и т.д. На вече решался вопрос о призвании князя, оно же «указывало ему путь». Решения оформлялись в особой канцелярии —

«вечевой избе», возглавляемой вечевым дьяком. Есть сведения и о том, что на вече вершился суд. В вечевых собраниях участвовали только взрослые свободные мужчины. Участие крестьян в вече не допускалось. Не имели решающего голоса и жители других городов, хотя их присутствие на вечевых собраниях Новгорода и Пскова допускалось.

В работе вечевого собрания было много анархии, усобиц, шума и крика. Четких способов голосования не существовало. В случае серьезных расхождений или равенства назначался судебный поединок — «поле». Тем не менее выступления проходили со специального места — степени, руководил вече степенный посадник, велось делопроизводство и имелся архив документов. Решения вечевых собраний зачастую «подготавливались» городской администрацией.

Высшим исполнительно-распорядительным органом в Новгороде и Пскове был «Совет господ» (300 золотых поясов в Новгороде). В основе его лежал древний совет при князе. Совет подготавливал все государственные решения на городском вече и контролировал всю управленческую и иную деятельность. По мере угасания роли городского веча значение городского боярского совета росло.

Таблица 1
«Совет господ» и его функции¹

Состав Совета (численность около 300 человек)		Функции Совета
Архиепископ	Степенные лица (находятся в данный момент в должности и выступают на вече со «степени» — помоста)	Подготовка повестки вечевых собраний Разработка мер воздей- ствия на решения веча Контроль за должност- ными лицами
Князь		
Посадник		
Тысяцкий		
Бывшие ранее в должности посадника и тысяцкого Наиболее знатные бояре Кончанские старосты и сотские		

Ряд современных историков убедительно доказывают, что «Совет господ» без труда разделял и властвовал в государстве посредством своеобразных политических технологий и процессуальных хитростей². В результате реформ начала XV в. роль Совета еще более повысилась, а значение веча упало. Новгород все более становился похож на олигархические республики Италии (Венеция, Генуя).

Высшие должностные лица Новгородской республики³

Архиепископ (владыка)	С 1156 г. выбирался вече, затем отправлялся к митрополиту на поставление	Председатель в Совете господ; вел сношения с иностранными государствами; выступал посредником между новгородским и немецким купечеством; оберегал казну в Софийском соборе; контролировал торговлю; председательствовал в высшем суде, вершил суд над людьми церковными и монастырскими по всем делам и над всеми жителями в делах, связанных с верой
Князь	Присягал вечу на условиях, изложенных в особых договорных грамотах	Военачальник, глава вооруженных сил, полководец; вершил суд вместе с посадником
Посадник	Представитель вече, ответственен перед вече	Функции управления: созывал вече, открывал его заседания, исполнял решения вече; возглавлял войско вместе с князем; назначал, смещал и судил должностных лиц; контролировал князя; следил за взысканием податей с населения
Тысяцкий	Представитель вече, ответственен перед вече, фактически помощник посадника	Глава ополчения; осуществлял торговое управление и суд; осуществлял полицейский надзор за порядком в городе

Главным должностным лицом в новгородском управлении был посадник (от слова «посадить»; обычно великий киевский князь «сажал» своего старшего сына наместником Новгорода). Посадник был главой правительства, в его руках были управление и суд. Фактически в посадники избирались бояре из четырех крупнейших новгородских родов. Срок исполнения обязанностей ограничен не был, посадник служил «пока люб».

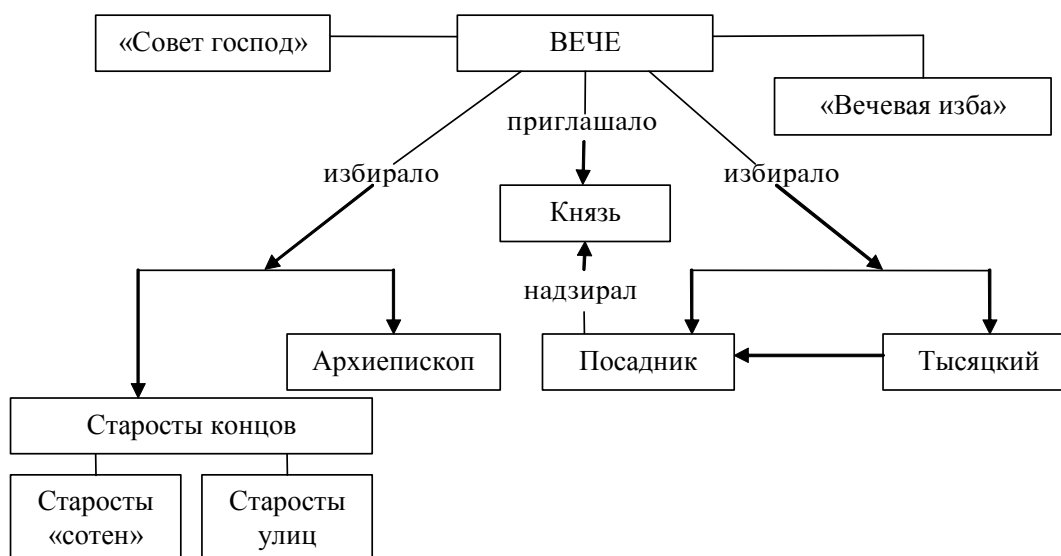
Своеобразным должностным лицом был глава новгородской церкви — епископ (впоследствии архиепископ). Новгородцы добились, чтобы он назначался не митрополитом, а на вече (вече

избирало трех кандидатов, какой из них займет должность — решала жеребьевка). Жителями он именовался владыкой. Владыка распоряжался казной, контролировал внешние сношения Великого Новгорода, был главой городского совета знати, оказывал идеологическое влияние на рядовых граждан. Архиепископ имел даже свой полк.

Третьим важным лицом городского управления был тысяцкий, ведавший городским ополчением, судом по торговым делам, а также сбором налогов. Должность тысяцкого, происходившая от древней численной системы управления, предполагала наличие в городе 10 сотен.

Схема 1

Организация власти и управления в Новгородской республике



В Пскове действовали два посадника, но не было должности тысяцкого (население здесь было поменьше, и 10 сотен не набиралось). Псковские посадники избирались на неопределенный срок, им принадлежала часть полицейских полномочий, поскольку должности тысяцкого в Пскове не было. В подчинении посадников находились сотские и старосты.

Как уже говорилось выше, вече приглашало князя. В политическом сознании того времени власть князя была таким явлением, без которого люди не помышляли обойтись. Князь символизировал единство Новгорода с остальной Русью. Он должен был управлять армией во время военных действий. Князь должен был соблюдать старинные городские вольности. Запрещались «насильственные» действия князя в Новгороде, его политика должна была согласовываться с администрацией. Князь не мог творить суд единолично (только вместе с посадником), единолично пересматривать судебные приговоры; не мог без контроля посадника раздавать новгородские земли и государственные «грамоты». Запрещалось приобретать земли в республике князю и его вассалам. Князь мог охотиться только в установленных местах. Постановления об ограничениях земельных раздач и приобретений делали невозможным формирование экономической мощи князей и создание прослойки зависимых от него лиц, спо-

собных поддерживать княжескую политику. Запрещалось лишать должности администрацию на периферии «без вины». Законодательная и дипломатическая деятельность не могла проводиться единолично. Князьям запрещалось принимать в зависимость новгородских людей, облагать население налогами и вести с иноземцами самостоятельную торговлю. Однако деятельность князей не была безвозмездной, они получали определенную часть финансовых доходов республики. Резиденция князя находилась вне кремля на Ярославовом городище — Торговой стороне, а позднее — в нескольких километрах от кремля — на Городище.

Примерно такое же положение князья занимали и в Псковской республике. Но Псков был пограничным районом и более нуждался в князьях как организаторах обороны. В силу своих функций князь заседал в «Совете господ»⁴. Он мог назначать своих заместителей в пригороды.

Вечевой строй в Новгороде и Пскове был своеобразной феодальной демократией, одной из форм феодального государства, в котором демократические принципы представительства и выборности должностных лиц на вече создавали иллюзию народовластия, участия всего Новгорода или Пскова в управлении, но где в действительности вся полнота власти была сосредоточена в руках бояр и привилегированной верхушки купечества.



¹ Исаев И. А. История государства и права России: Учебное пособие.— М., 2002.— С. 311.

² См.: Вернадский Г. В. Россия в средние века.— М., 1998.

³ Исаев И. А. История государства и права России: Учебное пособие.— М., 2002.— С. 311—312.

⁴ Цечоев В. К., Власов В. И. История отечественного государства и права.— Ростов н/Д, 2003.— С. 170.



Нурмагамбетов Р. Г.

О ПОНЯТИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

«Современная эпоха начиная с начала 90-х годов прошлого столетия характеризуется распадом прежнего биполярного мирового порядка и формированием новых национальных моделей»¹, — пишет в своей работе К. Токаев. В настоящий момент Республика Казахстан наряду с республиками Центрально-Азиатского региона переживает ответственный период своей истории. По мнению Б. Мамыкановой, он связан прежде всего с «завершением этапа постсоветских реформ и национальным определением внешней политики многих государств в связи с постоянно растущей угрозой терроризма силы, не имеющей определенных границ»². Невозможно не согласиться с данной точкой зрения, если учитывать тот факт, что актуальным на сегодняшний момент в международной политике остается вопрос национального самосознания и самоопределения, «связанный с появлением независимых государств на территории Евразии, жесткой конструкцией биполярного мира»³. Независимый Казахстан на международной арене появился в конце 1991 г., и по истечению шестнадцати лет во внешней политике руководству страны во главе с Н. А. Назарбаевым удалось создать надежный потенциал международных связей в форме солидной договорно-правовой базы взаимоотношений со многими государствами Востока и Запада. За годы независимого развития Республикой Казахстан было подписано 420 двухсторонних договоров и соглашений на межгосударственном и межправительственном уровнях. Казахстан стал участником свыше 80 международных конвенций. В настоящее время благодаря про-

водимой Президентом страны Н. А. Назарбаевым политике в области международных отношений международный статус Республики Казахстан достиг высокого уровня. Это произошло, по нашему мнению, вследствие того, что руководство страны во главе своей внешней политики поставило приоритет в формировании и защиты национальных интересов как в правовой системе Республики Казахстан, так и на арене международных отношений во взаимодействии с другими государствами.

В 1999 г. завершился период Десятилетия международного права Организации Объединенных Наций, провозглашенного резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 44/23 от 17 ноября 1989 г., главными целями которого являлись: «содействие принятию и уважению принципов международного права; поощрение... изучения, распространения и более широкого признания международного права»⁴. Наиболее очевидно итоги Десятилетия проявились при анализе национальных механизмов, определяющих роль и место международного права в правовой системе государств. Регламентация соотношения международного и национального права стала неотъемлемым элементом современного международного законодательства. Не могло это не обойти и Республику Казахстан, являющуюся непосредственным участником международных отношений.

В определении понятия национальной и международной правовых систем в общей теории права обнаруживается несколько подходов. Разброс мнений был значительным, от первоначальных узких определений до сегодняшнего широкого понимания. И сейчас, когда категория «правовая система» прочно вошла в научный оборот и можно говорить о постепенном сближении трактовок и о формировании более или менее

Р. Г. НУРМАГАМБЕТОВ,
ст. преподаватель кафедры права
КФ ГОУВПО «ЧелГУ», к. ю. н.
(г. Костанай)





общеизвестного ее содержания, различия сохраняются. Но поскольку данная категория находит и нормативное закрепление, прежде всего для обозначения связи правовой системы и международного права очевидна потребность выработки более строгого и вместе с тем обобщающего ее понятия, учитывающего особенности не только национальной, но и международной правовых систем.

Начало широкого обсуждения темы о правовой системе отмечено появлением серии статей российских исследователей В. Н. Кудрявцева, А. М. Васильева, Ю. А. Тихомирова, С. С. Алексеева, Л. Б. Тиуновой, Н. И. Матузова. Позднее стали выходить более крупные работы данных исследователей.

Правовая система многими исследователями поначалу увязывалась только с правом и рассматривалась как ее «формы проявления» права (нормы, правоотношения, правосознание)⁵. Ю. А. Тихомиров включал в нее лишь цели и принципы правового регулирования, основные разновидности правовых актов, системообразующие связи, сохраняя в целом такое понимание и сейчас⁶. С. С. Алексеев понимал под правовой системой «совокупность всех правовых явлений государства», более того — выделяя в ней главную, конститутивную часть (писаное право как систему норм, юридическую практику, правовую идеологию) и подвижную, динамическую часть (правоотношения, индивидуальные предписания, санкции), а что еще более важно — четко обозначая соответствие, связь между доминирующим положением одного из трех главных элементов правовой системы и характером (особенностью) самой национальной правовой системы, которая, по его мнению, входит в определенную правовую семью одного государства⁷. Обращает на себя внимание, вместе с тем, тот факт, что при таком понимании в правовую систему исследователями не включались организационные компоненты. Признанный авторитет в исследовании правовых систем современности американский исследователь Р. Давид не дает нам обобщенного определения понятия правовой системы, но, «характеризуя ту или иную семью, описывает право (законы, обычаи), судебную практику судебную систему, доктрину»⁸, обращая тем самым внимание на то, что выделенные им элементы, в общем, и являются структурны-

ми компонентами понятия «правовая система». Несколько иной точки зрения придерживается американский юрист Л. Фридман, который в качестве элементов правовой системы выделяет структуру (правовые учреждения в широком смысле, их компетенцию и процедуру деятельности), сущность (собственно право), правовую культуру (отношение людей к праву, их убеждения, ценности, идеалы, ожидания)⁹. Казахстанский исследователь в области права А. Е. Абишев соотносит правовую систему с национальной правовой культурой, исследовав место «казахстанской правовой системы среди правовых семей народов мира, ее исторические, культурные, генетические аспекты»¹⁰. Помнению Я. Броунли, «главным компонентом и центром правовой системы и правовой культуры является субъект права — прежде всего человек в его юридическом качестве носителя субъективных прав и обязанностей»¹¹.

Достаточно неожиданный разнородной обнаруживает учебная литература по теории государства и права, причем, новейшая, изданная в последние годы. Сейчас, когда вопрос о правовой системе, заметим еще раз, прочно занял место в числе исследуемых и дискутируемых проблем в теории права, более того, получил и нормативное закрепление, обходить его молчанием, очевидно, нельзя. Между тем ряд последних учебников и курсов лекций казахстанских и российских исследователей по теории права фактически не говорят о правовой системе ни слова. Тем не менее создается впечатление, что теоретики порой сами не всегда четко различают систему права и правовую систему. В учебнике под редакцией Г. Н. Манова вопрос о правовой системе вообще рассматривается в параграфе о понятии системы законодательства, попутно с изложением вопроса о соотношении системы права и системы законодательства. Подчеркивается при этом, что категория правовой системы появилась недавно и слабо разработана. Авторы не дают своего понятия, отмечая лишь, что правовая система — сложное, собирательное, многоплановое явление, в итоге фактически сбиваются и употребляют «система права» и «правовая система» как взаимозаменяемые понятия. К примеру, интересна точка зрения Е. М. Абенова, заявляюще-

го, что «в правовой системе казахстанского права обособленное положение занимает международное право, которое включается в структуру национального права в целом»¹².

При всем разнообразии представлений о правовой системе в общей теории права явно обозначается один общий момент. Практически все авторы (и научной, и учебной литературы) говорят и имеют в виду только национальные правовые системы. Из некоторых изданий можно вывести, что международно-правовой системы не существует вообще: «правовая карта мира включает множество национальных правовых систем, каждая из которых интегрирует всю правовую действительность конкретного государства»¹³. В курсе лекций под редакцией Н. И. Матузова и А. В. Малько говорится даже о «правовых массивах мира», национально-правовых системах, правовых семьях, группах правовых систем. Но не оказалось места у международно-правовой системы. Заметим, что взгляд на международное право как отрасль в ряду отраслей внутреннего права видится логичным при отсутствии внимания к существованию международно-правовой системы.

Подводя итог вышесказанному, нам хотелось бы отметить следующее: все общетеоретические исследования «внутренней» правовой системы Республики Казахстан, по-нашему мнению, соотносятся исследователями с понятиями «система права» и «правовая система» как взаимозаменяемыми категориями. В целом надо признать, что последние годы общая теория казахстанского права была ориентирована на внутреннее право, существование международного права не принималось в расчет, либо оно трактовалось как отрасль национального права наряду с другими отраслями (например, гражданским, уголовным правом), теоретические разработки проводились без учета особенностей международного права и его норм. Это были вынуждены констатировать сами теоретики (в частности, С. С. Алексеев, А. М. Васильев, Б. Айдарбеков). К примеру, Б. Айдарбеков в своем исследовании справедливо подметил, что сегодня в общей теории казахстанского права не уделяется должного внимания исследованию международной правовой системы, что не соответствует тому месту в жизни казахского народа, которое она те-

перь заняла¹⁴. В. Г. Буткевич, рассматривая проблему соотношения внутригосударственного и международного права, признал отставание теории права в ее решении, более того, подчеркнул, что в общей теории права по этому вопросу есть лишь соображения, по существу отгораживающие ее от проблем международного права»¹⁵.

Юристы-международники, исследующие те или иные теоретические вопросы международного права и обращающиеся поэтому неизбежно к общей теории права, вынуждены констатировать неприемлемость общетеоретических понятий и конструкций к международному праву и нынешнюю отчужденность национально-правового права от международного права.

Очевидна потребность в «переориентации» теории права, в расширении объекта ее внимания, с тем чтобы она по праву считалась общей теорией, фундаментальной наукой всего правоведения. В этом в равной мере солидарны теоретики и международники. Поэтому актуальным становится вопрос исследования правовой системы Республики Казахстан применительно к международному праву, которое вряд ли находится на таком же уровне, как в общей теории применительно к внутреннему праву. В последнее время понятию и содержанию международно-правовой системы исследователями в целом не уделялось столь пристального внимания.

Может быть, поэтому в работах юристов-международников нередко не усматривалось какого-либо различия между системой международного права и международно-правовой системой, а соответствующие понятия употреблялись как равнозначные. Исследователь М. М. Солнцева вообще практически сводит правовую систему к праву. По ее мнению, «нельзя конструировать такое же широкое понятие международно-правовой системы, по аналогии с внутригосударственной правовой системой, из-за особенностей международного права, в частности той, что не существует единого, общего международного правосознания»¹⁶.

Отсутствие специальных широких исследований казахстанских исследователей, посвященных международно-правовой системе, объясняется в определенной мере, очевидно, и тем, что кроме академического интереса не было прак-





тической потребности. С закреплением в Конституции Республики Казахстан норм международного права в качестве составной части правовой системы Республики Казахстан такая потребность назрела. Хотя и сейчас различие в подходах к понятию правовой системы сохраняется. В одних работах и публикациях проводится четкое разграничение права и правовой системы. В других они рассматриваются как тождественные. Позднее А. В. Соловьев несколько изменил свое мнение, характеризуя правовую систему, в частности, «как совокупность применяемых в Республике Казахстан норм (национального, международного и иностранного права)»¹⁷.

Выведение всеобъемлющего понятия и уяснение содержания международно-правовой системы не является самоцелью, во всяком случае, в данной работе. Поэтому долгий разбор недостатков или достоинств «узкого» и «широкого» понятий, состоятельности аргументов представляется здесь малопродуктивным. Важно совместить взгляды на правовую систему и в общей теории казахстанского права, и в теории международного права выявить общий подход. Только тогда можно будет говорить на «одном языке» о взаимодействии правовых систем и о нормах международному праву в правовой системе Республики Казахстан.

Отправным моментом здесь нам видится то, что содержание международной и национальной правовых систем, состав их компонентов идентичны, по меньшей мере, совместимы. Это не означает «стирания граней», «механического переноса конструкций без учета особенностей обеих правовых систем». Различия между ними значительные, такого же порядка, как между внутренним правом и международного права которые давно и обстоятельно обозначены. Но это различия не структуры, не набора элементов систем, а «насыщения» внутреннего содержания самих элементов. Как исключительно точно подмечено, это различия внутри одного рода явлений, рассматриваемые системы представляют две стороны в праве, но меру правового они сохраняют в равной степени (А. М. Васильев).

Отсюда вряд ли «узкое» понимание международно-правовой системы только как системы норм или суживание ее до рамок собственно права адекватно отражает ее действительное содержа-

ние, так же, как оно вряд ли поможет адекватной оценке места и роли норм международного права в правовой системе Республики Казахстан. Ибо если речь о правовой системе, проблема выглядит объемнее, чем просто соотношение и взаимодействие национального права и международного права, о чем писали и дискутировали ранее. Само право, его система — основополагающее начало правовой системы, но именно начало. Правовая система Республики Казахстан гораздо шире, она охватывает все правовые стороны жизни казахстанского общества. Такой подход к правовой системе, выработанный в еще общей теории, — характеристика ее как «всего правового», — в принципе пригоден к международно-правовой системе. Во всяком случае, ничто в международной правовой действительности не противоречит этому. Но понятие правовой системы, характеристика ее содержания, особенностей правовых систем современности должны охватывать особенности международно-правовой системы.

Прежде всего, весьма ценное, как представляется нам, и уже отмечавшееся выше положение, выведенное в общей теории, о точном соответствии трех основных компонентов правовой системы трем ведущим семьям правовых систем, не «работает», если иметь в виду международно-правовую систему. Своеобразие каждой семьи национальной правовой системы Республики Казахстан во многом определяется особенностью способа правообразования, доминирующим положением одного из трех элементов правовой системы — собственно права (романо-германская семья), юридической (судебной) практики (англосаксонская семья), правовой идеологии (религиозно-общинная семья).

Одна из особенностей международно-правовой системы видится нам в том, что здесь едва ли можно выделить господствующий способ нормообразования (в той же степени, в какой тот или иной способ определяет «лицо» национальной правовой системы). Иными словами, если романо-германскую семью еще называют нормативно-законодательной, англосаксонскую — нормативно-судебной, а религиозно-общинную можно условно именовать нормативно-обычной (от слова «обычай»), доктринальной, то международно-правовую систему нельзя отнести ни к той, ни к другой, ни к тре-

твей. А если точнее — она есть своеобразное сочетание признаков и той, и другой, и третьей.

Современное международное право становится преимущественно договорным. Многие институты и отрасли в достаточно интенсивном процессе кодификации в последние десятилетия «обрели новую форму», перейдя из обычного права в писаное. Новые молодые отрасли международного права появляются, как правило, также в договорной форме. И вполне закономерно прогрессивное развитие международного права нередко связывается с его кодификацией. Однако и сейчас нельзя «списывать» обычное право, которое продолжает играть большую роль в жизни казахского общества на протяжении очень долгого времени. Новые нормы международного права нередко появляются в норме обычая. Обычные нормы помогают расширению сферы действия договоров. Те или иные нормы международного права становятся общепризнанными во многом благодаря возможностям обычного пути возникновения юридических обязательств. Можно сказать больше: по нашему мнению, общее в международном праве в значительной степени состоит из обычных норм. В целом обычай является современным и активно функционирующим источником права.

Отнюдь не «закулисное» место в функционировании и развитии международного права занимает юридическая практика (не только судебная и арбитражная, но деятельность всех международных органов, связанная с реализацией норм международного права). Строго говоря, юридические решения (прежде всего судебные) не создают прецедента, следовательно, не являются источником права. Но общепризнана роль международных органов не только в обеспечении единообразного толкования и применения права, в установлении существования обычных норм международного права, но и в нормообразовательном процессе. Их решения (например, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, решения Международного суда и т. д.) служат важным этапом в процессе становления новых норм международного права, в создании единообразной и постоянной практики государств. И вполне обоснованным видится вывод о большом влиянии, которое будет оказывать ясная и последователь-

ная судебная практика на развитие международного права. Важным компонентом международно-правовой системы традиционно является доктрина (труды специалистов по публичному праву, проекты и резолюции Института международного права, других научных учреждений, доклады членов Комиссии международного права и подготовленные ею проекты договоров и конвенций и т. д.). Если применительно к национальным правовым системам одним из главных, конститутивных элементов, по мнению Д. Кадырбекова¹⁸, является «господствующая правовая идеология», особенно имея в виду религиозно-общинную семью, а доктрина — только как одна из ее форм либо одна из форм «господствующего правосознания», то в международно-правовой системе доктрина выступает как самостоятельная, обособленная, причем, активная составляющая. Здесь проявляется еще одна особенность международной правовой системы, в отличие от внутригосударственной. В свою очередь, через доктрину определенное влияние (порой весьма немалое) на правовую систему оказывают идеология и правосознание. Активная роль доктрины объясняется опять-таки спецификой нормообразования в международной сфере, большим удельным весом обычных норм. Отсюда очевидно, что она (доктрина) — важное средство доказывания существующего права, а по ряду проблем — и важное средство его развития, оказывающее на него формирующее воздействие. Международный Суд при рассмотрении дел, как и судьи в особых мнениях, неоднократно апеллировали к «доктрине», к «трудам специалистов». Наконец, своя специфика присуща и такому элементу международно-правовой системы, как международное правосознание. Главное здесь не в том, что якобы не существует единого, общего международного правосознания (хотя весьма обоснованно пишут о международно-правовом сознании народов, государств и, заметим, об общем международном правосознании). Применительно к внутреннему праву исследователями тоже чаще имеется в виду некое «единое, общее» правосознание, а представления, суждения, мнения о праве различных субъектов, их реакция на установленные государством правила поведения (обратная связь). Главная особенность международного правосознания видится нам в структуре, в его активных элементах.



Здесь на первый план выдвигается отношение субъектов (прежде всего государств) к необходимости юридической регламентации определенных отношений (взгляды на право в перспективе). В этом смысле международное правосознание в значительной мере является исходным моментом развития международного права, в целом международно-правовой системы.

Подчеркнем еще раз: в международно-правовой системе активную роль играют все способы правообразования, соответственно, в относительно равной мере доминирующими являются все ее основные компоненты — само право как система норм, юридическая практика и правосознание, доктрина, идеология. Весьма четко и сжато на эту особенность международно-правовой системы указывает ст. 38 Статута Международного Суда: «Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет:

а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;

б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;

с) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм»¹⁹.

Наконец, проблема концепции норм международного права как части внутренней правовой системы Республики Казахстан выявляет общую особенность международно-правовой системы: нормативная ее часть формируется (зарождается) в международной сфере, а механизм реализации находится как в международной, так и (в большей мере) во внутрисударственной сфере.

Отмеченные особенности национальной правовой системы Республики Казахстан и международной правовой системы определяют направление дальнейшего исследования проблемы действия норм международного права в правовой системе Казахстана.



¹ Внешняя политика Казахстана на рубеже веков // Мысль.— 2004.— № 11.— С. 28.

² Мамыканова Б. Глобализация и проблемы национальной трансформации в странах Центральной Азии // Саясат.— 2004.— № 10.— С. 28.

³ Елишбеков А.А. Казахстан в системе внешнеполитических отношений // Вест. КазНУ.— 2003.— №3 (30).— С. 49.

⁴ Бирюков П. Н. Международное право.— Воронеж.— 1996.— С. 78.

⁵ Васильев А. М. О системах советского и международного права // Советское государство и право.— 1985.— № 1.— С. 21.

⁶ Тихомиров Ю. А. Международное право и механизм управления международными отношениями.— М., 1989.— С. 123.

⁷ Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х томах. Т. 1.— М., 1981.— С. 87.

⁸ Давид Р. Основные правовые системы современности.— М., 1997.— С. 231.

⁹ Там же.— С. 234.

¹⁰ Абишев.А. Внешнеполитические приоритеты Республики Казахстан // Экспресс К.— 2002.— 24 сент.— С. 3.

¹¹ Броунли Я. Международное право. В 2-х книгах. Кн. 1.— М., 1997.— С. 402.

¹² Абенов Е. М. Внешнеполитические интересы Республики Казахстан // Саясат.— 1995.— № 6.— С. 56.

¹³ Шаймаков. Г. Внешнеполитическая деятельность Республики Казахстан в международных организациях // Поиск: Серия гуманитарных наук.— 2002.— № 4.— С. 95.

¹⁴ Айдарбеков Б. Стратегия и приоритет национальных интересов Казахстана // Саясат.— 2005.— № 3.— С. 4.

¹⁵ Буткевич В. Г. Соотношение внутрисударственного и международного права.— Киев, 1987.— С. 234.

¹⁶ Солнцева. М. М. Мирровая политика и международное право.— М., 1991.— С. 34.

¹⁷ Соловьев А. В. Принципы исследования внешнеполитической деятельности в контексте методологии международных отношений // Вест. КазНУ.: Серия Философия.— 2003.— № 1 (19).— С. 134.

¹⁸ Кадырбеков Д. Формирование стратегии внешней политики Казахстана в переходный период // Евразийское сообщество.— 1999.— № 4/5.— С. 54.

¹⁹ Броунли Я. Международное право. В 2-х книгах. Кн. 1.— М., 1997.— С. 123.



Кузнецов С. П.

О ПРИНЦИПАХ ПОСТРОЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

В целях обеспечения финансовой стабильности муниципальных образований местные бюджеты должны формироваться на строго определенных принципах. Принципы построения местных бюджетов закреплены в Европейской Хартии о местном самоуправлении, Бюджетном кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Прежде чем анализировать принципы местных бюджетов, представляется целесообразным привести определение собственно понятию «принцип». В соответствии с толковым словарем русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой принцип — это основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы¹.

В. А. Апрелева формулирует понятие принципа следующим образом: принцип — это определенный методологический подход, который опирается на объективные условия и закономерности сущности предмета, на который обращается данный принцип и который отражает его важнейшие содержательные особенности².

Исходя из приведенных вариантов понятий, предлагается следующая формулировка принципов местных бюджетов: *принципами местных бюджетов является совокупность основных исходных положений, закономерностей, сущности построения местных бюджетов, обеспечивающих самостоятельное функционирование муниципальных*

образований для решения вопросов местного значения.

Европейская Хартия местного самоуправления (ст. 9)³ закрепляет семь основных принципов, обеспечивающих финансовую самостоятельность органов местного самоуправления:

1) органы местного самоуправления имеют право получать достаточные собственные финансовые средства и свободно ими распоряжаться;

2) финансовые средства должны быть соразмерны предоставленным полномочиям;

3) часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов;

4) финансовые системы должны быть достаточно разнообразными и гибкими;

5) защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления путем ввода процедуры финансового выравнивания;

6) предоставляемые местным органам самоуправления субсидии по возможности не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов;

7) доступ органов местного самоуправления к национальному рынку ссудного капитала.

Эти положения Европейской Хартии о местном самоуправлении обязательны для нашего государства, поскольку Россия ратифицировала Хартию 11 апреля 1998 г. Федеральным законом № 55-ФЗ⁴.

В соответствии со ст. 28 Бюджетного кодекса РФ бюджетное устройство основывается на принципах: единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;





самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; эффективности использования бюджетных средств; общего совокупного покрытия расходов бюджета; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств⁵.

Из перечисленных принципов основополагающим, как нам представляется, является принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ. В системе местного самоуправления данный принцип означает:

— право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

— наличие собственных источников доходов местных бюджетов, определяемых в соответствии с законодательством РФ;

— право органов местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, определять направления расходования средств местных бюджетов;

— законодательное закрепление регулирующих доходов местных бюджетов и полномочий по формированию доходов этих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и налоговым законодательством;

— право органов местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, определять источники финансирования дефицита местного бюджета;

— недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения решений о местном бюджете, сумм превышения доходов над расходами местных бюджетов и сумм экономии по расходам местных бюджетов;

— недопустимость компенсации за счет местного бюджета бюджетов других уровней в случаях потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

По мнению В. И. Фаддеева, самостоятельность местного бюджета обеспечивается:

· наличием собственных источников доходов;

· правом определять направления

использования и расходования бюджетных средств;

· правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе исполнения (данные средства не подлежат изъятию органами государственной власти);

· правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

· ответственность органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета⁶.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Под минимальным местным бюджетом понимается расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий минимальные социальные стандарты.

Ряд статей V главы Бюджетного кодекса определяют принципы бюджетов муниципальных образований.

С 1 января 2005 г. вступила в силу ст. 31.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая дополнена Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ⁷. В соответствии с этой статьей принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает:

1) определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

2) установление и исполнение расходных обязательств;

3) формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

4) определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом.

Таким образом, впервые законодательно закреплен принцип равенства бюджетных прав органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 9)⁸ закрепляет следующие основные принципы межбюджетных отношений:

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности межбюджетных отношений.

В названном Федеральном законе обозначено семь принципов, на основании которых должны строиться межбюджетные отношения и осуществляться формирование местных бюджетов.

Первый из представленных принципов предполагает взаимную ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за достаточную наполняемость доходной части местных бюджетов.

Второй принцип обязывает формировать доходную часть местных бюджетов по единой методике, но с учетом отдельных особенностей муниципальных образований.

Третий — означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечивать выравнивание доходов городских округов и муниципальных районов, и в свою очередь органы местного самоуправления муниципальных районов — осуществлять те же функции в отношении поселений.

В соответствии с четвертым принципом должны быть максимально сокращены встречные финансовые потоки. На примере Ханты-Мансийского автономного округа дотационность муниципальных образований составляет 30—50%, а дотации, направляемые из бюд-

жета округа, складываются в основном из налога на доходы физических лиц, который собирается на местах и 70% через систему Федерального казначейства направляется в доходную часть субъекта. Т. е. налицо встречные финансовые потоки: в одну сторону налоги, а навстречу — дотации. В целях сокращения встречных потоков представляется целесообразным увеличить долю налога на доходы физических лиц, поступающего в местные бюджеты.

Пятый принцип ст. 9 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» предполагает компенсацию затрат из местных бюджетов по решениям органов государственной власти. По нашему мнению, этот принцип нарушает самостоятельность органов местного самоуправления по расходованию местных бюджетов, поскольку компенсация предполагает, что местные администрации сначала осуществляют затраты на мероприятия по решению органов государственной власти (федеральных или региональных), а затем суммы этих затрат возвращаются из соответствующих бюджетов. По нашему мнению, этот принцип должен быть изложен в следующей редакции: «*Осуществление расходов, возникающих по решению органов государственной власти, осуществляется только за счет субвенций из соответствующего уровня бюджетной системы РФ*».

Шестой принцип повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов представляется не совсем конкретным, поскольку «повышение» означает рост от чего-то достигнутого, а уровень достигнутого может быть разным. Трактовка этого принципа в редакции закона не обязывает органы местного самоуправления повышать собственные доходы, а только призывает к этому, т. е. носит декларативный характер. К увеличению собственных доходов должны быть созданы условия (стимулы), при которых будет обеспечена доходность местных бюджетов от собственных доходов. Увеличение доли налога на доходы физических лиц в собственных доходах можно считать одним из условий для стимулирования органов местного самоуправления к созданию новых рабочих мест, что приведет к росту объема средств, поступа-



ющих от обозначенного налога. Полагаем, что этот принцип необходимо изложить в следующей редакции: «Создание стимулов для увеличения собственных доходов муниципальных образований». Задача создания таких стимулов, по нашему мнению, должна решаться органами государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации.

Седьмой принцип гласности межбюджетных отношений, по нашему мнению, не вызывает комментариев, поскольку гласность — это составляющая демократии, и этот принцип также закреплен в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Е. С. Шугрина приводит следующие три принципа, определяющие финансово-экономическую основу местного самоуправления:

1. Принцип достаточности ресурсов.
2. Принцип ограниченности ресурсов подведомственной органу власти территории.
3. Принцип инфраструктурной целостности⁹.

По мнению Е. С. Шугриной, принцип достаточности ресурсов предусматривает, что при разграничении полномочий ресурсы, передаваемые органам местного самоуправления, должны быть соразмерны тем задачам, которые перед этими органами поставлены. Думается, что применение этого принципа не вызывает сомнений, поскольку для выполнения определенных полномочий необходимы ресурсы, сопоставимые с поставленными задачами.

Второй принцип, предложенный Е. С. Шугриной, предусматривает, что при распределении ресурсов необходимо, прежде всего, использовать те из них, которые имеются на территории, подведомственной органу власти, за которым они закреплены. Ресурсы других территорий могут закрепляться здесь только в том случае, если собственных ресурсов недостаточно. Необходимо согласиться, что данный принцип позволяет стимулировать максимально эффективное использование ресурсов собственной территории.

Третий принцип требует комплексного подхода к вопросу наделения органов власти ресурсами, исходя из тех предметов ведения, которые определены для данного органа власти законом. Т. е. органы местного самоуправ-

ления должны быть наделены ресурсами, обеспечивающими завершающий цикл, например в вопросах жизнеобеспечения поселений.

И. В. Выдрин выделяет следующие принципы построения местных бюджетов:

- единой бюджетной классификации доходов и расходов, утвержденной законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов;
- достоверности, означающей высокую степень надежности прогноза развития территории, основных направлений и программ социально-экономического развития, показателей доходов и расходов бюджета и полноты информации об исполнении местного бюджета;
- самостоятельности, предполагающей свободное рассмотрение, утверждение представительным органом местного самоуправления и исполнение администрациями муниципальных образований соответствующих бюджетов;
- сбалансированности, означающей равенство расходов соответствующих бюджетов с учетом установленного предельного дефицита бюджета и принимаемых мер по его покрытию;
- гласности, обеспечивающей своевременное информирование населения о состоянии формирования и исполнения бюджета муниципального образования¹⁰.

Представленное многообразие принципов местных бюджетов в различных нормативно-правовых актах не дает четкой, формально определенной конкретики, в соответствии с которой должно осуществляться формирование и расходование местных бюджетов. Также следует отметить, что Европейская Хартия местного самоуправления закрепляет принципы формирования муниципальных бюджетов в ст. 9, которая имеет название «Финансовые ресурсы». В Бюджетном кодексе принципы местных бюджетов сформулированы в V главе «Принципы бюджетной системы Российской Федерации». Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» фиксирует принципы местных бюджетов в ст. 9 под названием «Основные принципы межбюджетных отношений, средства и порядок бюджетного регулирования». И. В. Выдрин



называет «принципы построения местных бюджетов».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹¹ обозначает принципы территориальной организации органов местного самоуправления (гл. II) и правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления (ст. 18), а принципы местных бюджетов не закрепляет. Значимость местных бюджетов в решении местных вопросов весьма высока. Следовательно, представляется целесообразным на основании принципов, закрепленных в указанных нормативно-правовых актах и с учетом мнений ученых разработать конкретные принципы построения местных бюджетов. По нашему мнению, формирование, утверждение, расходование местных бюджетов должно осуществляться на следующих принципах:

1. Достаточности финансовых ресурсов.

2. Единой бюджетной классификации доходов и расходов, установленной законодательством Российской Федерации.

3. Равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

4. Взаимной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

5. Самостоятельности формирования, утверждения и исполнения органами местного самоуправления.

6. Достоверности, означающей высокую степень соответствия прогнозируемых показателей развития территории с потенциалом финансовых ресурсов.

7. Сбалансированности расходов и доходов с учетом устанавливаемого предельного дефицита и принимаемых мер по его покрытию. (Размер предельного дефицита в % должен ежегодно

устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.)

8. Эффективности и экономности использования бюджетных средств.

9. Создания стимулов для увеличения собственных доходов муниципальных образований.

10. Выравнивания уровня бюджетной обеспеченности путем предоставления дотаций или за счет дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от федеральных или региональных налогов и сборов.

11. Минимизация встречных финансовых потоков.

12. Осуществление расходов, возникающих по решению органов государственной власти, осуществляются только за счет субвенций из соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

13. Доступа муниципальных образований к кредитным ресурсам.

14. Гласности, обеспечивающей своевременное информирование населения о состоянии формирования и исполнения бюджета.

15. Прозрачности, означающей ясность содержания доходов и расходов для каждого.

16. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

С целью обеспечения принципа прозрачности местных бюджетов представляется, что необходимо дополнить редакцию ч. 4 ст. 52 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующим содержанием: «Отчеты об исполнении местных бюджетов по результатам квартала и финансового года выносятся на публичные слушания в соответствии с требованием ст. 28 настоящего Федерального закона».

¹ Ожегов С. И. и Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова.— 4-е изд., дополненное.— М.: Азбуковик, 1999.— С. 595.

² *Апрелева В. А.* Очерки по гносеологии искусств.— Челябинск, 1999.— С. 12.

³ Собрание законодательства РФ.— 1998.— № 36.— Ст. 4466.

⁴ Собрание законодательства РФ.— 1998.— № 15.— Ст. 1695.

⁵ Собрание законодательства РФ.— 1998.— № 31.— Ст. 3823.

⁶ *Кутафин О. Е., Фадеев Е. И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник.— 2-е изд., переработ. и доп.— М.: Юристъ, 2000.— С. 239.

⁷ Собрание законодательства РФ.— 2004.— № 34.— Ст. 3535.

⁸ Собрание законодательства РФ.— 1997.— № 39.— Ст. 4464.

⁹ *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: Учебник.— М.: Дело, 1999.— С. 218—219.

¹⁰ *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право: Учебник.— М.: НОР-МА, 2000.— С. 345—346.

¹¹ Собрание законодательства РФ.— 2003.— № 40.— Ст. 3822.





Багмет А. М.,
Бычков В. В.

ОГНЕСТРЕЛЬНОЕ ОРУЖИЕ И БОЕПРИПАСЫ КАК ПРЕДМЕТ КОНТРАБАНДЫ

В соответствии со ст. 17 Закона РФ «Об оружии»¹ ввоз на территорию РФ и вывоз из РФ боевого ручного стрелкового оружия осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ. Ввоз на территорию РФ и вывоз из РФ гражданского и служебного оружия и патронов к нему осуществляются по разрешениям МВД РФ, а конструктивно сходных с оружием изделий — по согласованию с МВД РФ после проведения сертификации указанного оружия, патронов к нему и конструктивно сходных с оружием изделий. При этом ввоз оружия на территорию РФ может осуществляться юридическими лицами — поставщиками, а его вывоз из РФ — юридическими лицами, имеющими лицензию на производство оружия. Ввоз оружия на территорию РФ и его вывоз из РФ иными лицами осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Ввоз на территорию РФ и вывоз из РФ единичных экземпляров спортивного и охотничьего оружия производятся с разрешения органов внутренних дел.

Согласно ст. 14 Закона иностранными гражданами может ввозиться на территорию РФ спортивное и охотничье оружие при наличии приглашения юридического лица, имеющего лицензию на охоту, контракта на охоту с указанным юридическим лицом или приглашения для участия в спортивных мероприятиях и соответствующего разрешения МВД РФ. Указанное оружие должно

быть вывезено из РФ в сроки, установленные контрактом или приглашением. Запрещаются ввоз на территорию РФ и использование на территории РФ всех видов, типов и моделей оружия иностранными гражданами в целях обеспечения личной безопасности, защиты жизни и здоровья других граждан, их собственности, сопровождения грузов и в иных целях (за исключением охоты и спортивных мероприятий).

Российскими законодателями предусмотрена уголовная ответственность за перемещение через границу РФ огнестрельного оружия и боеприпасов помимо или с сокрытием их от таможенного контроля либо с обманном использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряженным с недекларированием или недостоверным декларированием.

Анализ судебно-следственной практики показал определенные трудности при отнесении указанных объектов к предметам контрабанды. Например, объект, по определению являющийся оружием, не может быть отнесен к предмету рассматриваемого преступления.

На наш взгляд, при решении вопроса о признании оружия предметом контрабанды следует руководствоваться положениями Закона «Об оружии». В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона, к **огнестрельному оружию** относится оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии снарядом, получающим направленное движение за счет энергии порохового или иного заряда.

Признаками огнестрельного оружия являются²:

— конструктивная предназначенность, выражающаяся через основную

Анатолий Михайлович БАГМЕТ,
заместитель прокурора Челябинской
области, к. ю. н.
В. В. БЫЧКОВ,
старший преподаватель кафедры ОПР
Челябинского ЮИ МВД РФ
(г. Челябинск)





цель создания устройства — механическое поражение цели, под которой понимается временное или постоянное (вплоть до прекращения существования) нарушение целостности объекта или его функционирования (разрывы, деформации, проломы, сотрясения, расколы и т. п.);

— дистанционность поражения (хотя в Законе нет указаний о расстоянии, при котором поражение снарядом, выпущенным из оружия, может служить основанием для причисления его к таковому; надо полагать, что оно должно быть значительным);

— направленность движения снаряда;
— энергетическая обеспеченность за счет порохового или иного заряда (энергия, сообщаемая снаряду огнестрельного оружия пороховым или иным зарядом, должна быть достаточна для дистанционного поражающего воздействия на цель).

В соответствии со ст. 2 Закона «Об оружии» оружие в зависимости от целей его использования соответствующими субъектами, а также по основным параметрам и характеристикам, подразделяется на:

— гражданское;
— служебное;
— боевое ручное стрелковое и холодное.

К гражданскому оружию относится оружие, предназначенное для использования гражданами РФ в целях самообороны, занятий спортом и охоты. Гражданское огнестрельное оружие должно исключать ведение огня очередями и иметь емкость магазина (барабана) не более 10 патронов (ст. 3 Закона).

Из огнестрельного к гражданскому относится:

1) оружие самообороны:
— огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие;
— огнестрельное бесствольное оружие;
2) спортивное оружие:
— огнестрельное с нарезным стволом;
— огнестрельное гладкоствольное;
3) охотничье оружие:
— огнестрельное с нарезным стволом;
— огнестрельное гладкоствольное;
— огнестрельное комбинированное (нарезное и гладкоствольное), в том числе со сменными и вкладными нарезными стволами.

К служебному относится оружие, предназначенное для использования должностными лицами государственных органов и работниками юридических лиц, которым законодательством РФ разрешено ношение, хранение и применение указанного оружия, в целях самообороны или для исполнения возложенных на них федеральным законом обязанностей по защите жизни и здоровья граждан, собственности, по охране природы и природных ресурсов, ценных и опасных грузов, специальной корреспонденции. К служебному оружию относится огнестрельное гладкоствольное и нарезное короткоствольное оружие отечественного производства с дульной энергией не более 300 Дж, а также огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие. Служебное оружие должно исключать ведение огня очередями, нарезное служебное оружие должно иметь отличия от боевого ручного стрелкового оружия по типам и размерам патрона, а от гражданского — по слеодообразованию на пуле и гильзе. Емкость магазина (барабана) служебного оружия должна быть не более 10 патронов (ст. 4 Закона).

Основными признаками служебного оружия являются:

— принадлежность к ствольному огнестрельному оружию, причем имеющему строго определенные тактико-технические параметры;

— целевая предназначенность для использования предпрятиями и организациями с особыми уставными задачами.

В настоящее время имеется перечень моделей служебного оружия, включенного в Государственный кадастр служебного и гражданского оружия (например: пистолет ИЖ-71 кал. 9X17; револьверы Р-92С кал. 9x18; «ДОГ-1» кал. 12,5X35; РЛС-1 кал. 9x17 «Курц»; ТКБ-0216С кал. 9x17 «Курц»; «Удар-С» У-94С кал. 12,3x22).

К боевому ручному стрелковому относится оружие, предназначенное для решения боевых и оперативно-служебных задач, принятое в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства РФ на вооружение МО, МВД, ФСБ и др. силовых министерств РФ, а также изготавливаемое для поставок в другие государства в порядке, установленном Правительством РФ (на-

пример, 7,62 мм автомат Калашникова; 5,45 мм ручной пулемет Калашникова; 7,62 мм пулемет Калашникова танковый; 12,7 мм пулемет танковый; 12,7 мм пулемет пехотный и т. п.) (ст. 5 Закона).

Под ручным понимается оружие, перемещаемое, обслуживаемое и применяемое одним человеком без помощи каких-либо дополнительных устройств.

К огнестрельному оружию не могут быть отнесены предметы, хотя и соответствующие приведенному в Законе описанию, но не способные даже на небольшом расстоянии причинить сколько-нибудь существенный вред.

Кроме того, в соответствии с толкованием ч. 2 ст. 188 УК РФ к предмету преступления нельзя отнести основные части и комплектующие детали к огнестрельному оружию, т. к. это не оговорено в диспозиции уголовно-правовой нормы, как это сделано в отношении материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу РФ. Хотя абсурдность этого налицо — оружие можно перевозить через границу разукomплектованным. Нам кажется, что обвинение можно предъявлять по ч. 2 ст. 188 УК РФ за контрабанду указанных объектов, в случае доказывания умысла именно за незаконное перемещение через границу разукomплектованного огнестрельного оружия.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона «Об оружии», к **боеприпасам** относятся предметы вооружения и метаемое снаряжение, предназначенные для поражения цели и содержащие разрывной, метательный, пиротехнический или вышибной заряды либо их сочетание.

К категории боеприпасов относятся артиллерийские снаряды и мины, военно-инженерные подрывные заряды и мины, ручные и реактивные противотанковые гранаты, боевые ракеты, авиабомбы и т. п., независимо от наличия или отсутствия у них средств для инициирования взрыва, предназначенные для поражения целей, а также все виды патронов к огнестрельному ору-

жию, независимо от калибра, изготовленные промышленным или самодельным способом.

Патроном называется устройство, предназначенное для выстрела из оружия, объединяющее в одно целое при помощи гильзы средства инициирования, метательный заряд и метаемое снаряжение (п. 1 ст. 1 Закона «Об оружии»).

Сигнальные, осветительные, холостые, строительные, газовые, учебные и иные патроны, не имеющие поражающего элемента (снаряда, пули, дроби, картечи и т. п.) и не предназначенные для поражения цели, не относятся к боеприпасам³.

Боеприпасы подразделяются:

1) взрывного действия (гранаты, мины, как правило, заводского изготовления, а также самодельные взрывные устройства, в которых в большинстве случаев используется порох охотничьих патронов);

2) стрелковые (патроны к стрелковому огнестрельному оружию).

Следует иметь в виду, что в быту и в специальной литературе к боеприпасам часто относят не только патроны, гранаты, мины, но и все компоненты, используемые при снаряжении этих предметов (порох, дробь, пыжи, прокладки и т. д.)⁴. Однако, по нашему мнению, аналогично основным частям и комплектующим к огнестрельному оружию, в рассматриваемом случае, то есть относительно контрабанды, элементы боеприпасов не будут предметами преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 188 УК РФ.

В заключение считаем необходимым акцентировать, что при совершении контрабанды исключены ссылки на дополнения в ч. 1 ст. 222 УК РФ⁵ об отказе в уголовном преследовании за незаконные действия (приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка, ношение) с гражданским гладкоствольным оружием и боеприпасами к нему. То есть огнестрельное гражданское гладкоствольное оружие и боеприпасы к нему, не являющиеся предметом преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 222 УК РФ действующего законодательства, относятся к предметам контрабанды.

Однако когда лицо наряду с контрабандой совершает деяния, предусмотренные ч. 1 ст. 222 УК РФ, то есть незаконные приобретение, передачу, сбыт, хранение, перевозку, ношение



огнестрельного оружия и боеприпасов, действия виновного следует квалифицировать по совокупности совершенных преступлений⁶.

Кроме того, для решения вопроса о том, являются ли обнаруженные при

пересечении таможенной границы объекты огнестрельным оружием и боеприпасами, с целью соотношения их с предметами контрабанды, во всех случаях необходимо проведение экспертизы.



¹ Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // СЗ РФ.— 1996.— № 51.— Ст. 5681; Сборник законов Российской Федерации.— М., 2004.— С. 757—764.

² Сворцов С. М., Шелковникова Е. Д. Федеральный закон «Об оружии»: Комментарий // Под ред. В. Я. Кикотя.— М., 2001.— С. 8—14.

³ П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 12.03.2002 г. «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» / Сборник постановлений пленумов Верховного Суда РФ по уголовным делам // Сост. С. Г. Ласточкина, Н. Н. Хохлова.— М., 2003.— С. 254.

⁴ Криминалистика: Учебник / Под ред. И. Ф. Пантелеева, Н. А. Селиванова.— М., 1988.— С. 204.

⁵ В редакции Федерального закона от 21.07.04 г. № 73-ФЗ.

⁶ П. 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 3.02.1978 г. «О судебной практике по делам о контрабанде» / Сборник постановлений пленумов Верховного Суда РФ по уголовным делам.— С. 169.

Посохова В. А.

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНФИСКАЦИИ ИМУЩЕСТВА

В своем историческом развитии конфискация имущества как мера правового воздействия прошла ряд основных этапов, соответствующих развитию уголовного законодательства. *Первый этап* характеризует развитие уголовного законодательства дореволюционной России. Он начинается, по нашему мнению, с издания Русской Правды — сборника правовых обычаев, постановлений из княжеских уставов и судебных решений. Это важнейший источник древнерусского права. В ней содержались нормы, упоминающие о конфискации имущества. Это наказание применялось за поджог, разбой, казнокрадство и другие опасные преступления. Так, ст. 7 Русской Правды (пространная редакция) устанавливала: «Будет ли стал на разбой без всякой свады, то за разбойника люди не платят, но выдают и всего с женою и с детьми на поток и на разграбление»¹. Применение потока и разграбления, по мнению Н. М. Карамзина, затрагивало интересы не только виновного, но и его семьи: «Жена и дети ответствовали тогда за вину мужа и родителя, ибо считалась его собственностью»².

Говорилось о конфискации имущества в Новоторговом уставе от 22 апреля 1667 г., который содержал правовые нормы, регулирующие внутреннюю и внешнюю торговлю, оказывал положительное воздействие на происходящие социально-экономические процессы. Закрепленные в Уставе положения были направлены, в первую очередь, на защиту купечества и финансовых интересов государства, призваны были укреплять национальный суверенитет страны. К примеру, ст. 41 Устава закрепляла: «А которые иноземцы, утаясь, меж себя учнут рускими товары у города торговать без записи тайно с своею братьею беспошлинно,

а про то сыщется, и те товары имать на великого государя»³. Исходя из смысла данной нормы, можно сделать вывод, что слово «имать» означает «изъять», т. е. конфисковать, отобрать в казну государя. Беспошлинная и помимо торговли иностранцев влекла за собой конфискацию их товара⁴.

Статья 42 названного Устава содержит следующее положение: «На Москве и в городех всем иноземцам никаких товаров врознь не продавать. А будет учнут врознь продавать, и те товары имать на великого государя»⁵. Данным положением запрещалась розничная торговля иностранцев под страхом конфискации товара в доход государя. В развитие этого положения ст. 74 Устава предусматривала конфискацию тайно ввезенных в Россию золотых изделий⁶.

Составной частью правовой системы России рассматриваемого периода являлось принятое 12 января 1682 г. «Соборное деяние об уничтожении местничества», нормы которого были призваны регулировать складывающиеся в обществе отношения между обществом и властью. В случае нарушения существовавших общественных отношений, наряду с основным наказанием предусматривалась конфискация имущества, принадлежащего виновному: «А которые, презрев его государское повеление, всчинили тогда места, и тем чинено наказание и разорение отъятием поместий их и вотчин»⁷. Клицам, нарушившим государственную волю, применялась конфискация не только жилища (поместья), но и земли (вотчины). При этом в Соборном деянии отмечалось: «...поместья его и вотчины взять на великого государя безповоротно и роздать, кому великий государь пожалует...»⁸. Конфискованное имущество возврату не подлежало и использовалось по усмотрению государя.

Как санкцию за нарушение действовавшего законодательства в виде конфискации имущества следует рассматривать содержащееся в Соборном де-

В. А. ПОСОХОВА,
преподаватель кафедры уголовного права
УЮИ МВД РФ
(г. Челябинск)



янии указание на то, что «...быть в опале и разорении без всякой пощады»⁹.

В последующем законодательство о конфискации имущества нашло свое отражение в принятом 17 марта 1714 г. Указе «О фискалах и о их должности и действиях». Фискалы осуществляли надзор и преследование правонарушений в государственных интересах. Фискалитет создавался как особая отрасль сенатского управления, а сами фискалы выступали доверенными лицами царя. В ст. 2 Указа закреплено положение о приоритете их деятельности: «Всякие взятки и кражу казны и прочее, что во вреду государственному интересу быть может, какова б оное имени ни было»¹⁰. Из этого следует, что одной из функций фискалов было выявление наиболее опасных государственных преступлений, в т. ч. взяточничества и кражи государственных средств.

При этом вызывают интерес закрепленные в ст. 4 Указа методы работы фискалов: «Во всех тех делах фискалам надлежит только проведывать и доносить и при суде обличать, а самим ничем ни до кого, также и в дела, глас о себе имеющая, отнюдь ни тайно, ни явно не касатца, под жестоким штрафом или разорением и ссылкой (смотря по делам, чего будет достоин), а також, как в письмах, так и на словах в позыве всякого чина людем бесчестных и укорительных слов отнюдь не чинить»¹¹.

Данной нормой к фискалам, наряду со штрафом и ссылкой, предусматривалась возможность за нарушение возложенных на них обязанностей применения наказания в виде разорения, т. е. конфискации имущества. Одновременно в рассматриваемом Указе от 17 марта 1714 г. предусматривался материальный стимул деятельности фискалов. В частности, ст. 11 Указа закрепляла: «Из штрафных денег, которые по фискальским делам взяты будут, половину иметь в казну, а другую разделить на двое, и одну часть из этого отдать тому фискалу, через чье изыскание штрафные деньги взяты будут, а другую оставить на роздел общей провинциал фискалу со всеми городовыми фискалы той губернии, из которой двадцатую часть отдела, присылать к обор фискалу с товарищи»¹². Четвертая часть изымаемых в качестве штрафных санкций денег отдавалась лицу, выявившему

преступление, за совершение которого предусматривалась конфискации имущества. Данный Указ явился важной вехой укрепления государственной власти того периода.

Одним из наиболее значимых законодательных актов Петра I в области гражданского права является принятый 23 марта 1714 г. Указ «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах». В ст. 7 Указа содержится следующее положение: «...Ежели же из них прозвания оного не примут, тогда недвижимое все повинно будет взять на государя, кроме движимого, которое в разделении оставляется предъявленным образом»¹³. Рассматриваемая статья подтверждает установленный 23 января 1712 г. запрет последнему в роде завещать свою недвижимость, доставшуюся ему по наследству, посторонним лицам. Последний в роде может назначать наследницей одну из женщин своего рода, но с тем, однако, обязательным условием, чтобы ее муж и его наследники навсегда приняли ее родовую фамилию. В случае отказа принять новую фамилию недвижимость переходит в казну, а движимое разделяется обычным образом¹⁴.

Дальнейшее законодательное развитие конфискации имущества содержится в Артикуле воинском от 26 апреля 1715 г. В нем предусматривались различные виды наказаний, в том числе имущественные, которые чаще всего применялись к офицерам. К их числу относятся штраф, вычет из жалования, конфискации имущества¹⁵.

Глава первая Артикула воинского называется «О страхе божи» и посвящена преступлениям против веры. В артикуле 5 закреплено положение: «Ежели кто слышит таковое хуление, и в принадлежащем месте благовременно извету не подаст, оный имеет по состоянию дела, яко причастник богохуления, живота или своих пожитков лишен быть»¹⁶. Данная норма предусматривала возможность конфискации имущества за богохуление, нарушение порядка отправления церковной службы в войсках.

Глава пятнадцатая Артикула воинского называется «О сдаче крепостей, капитуляции и акордах с неприятелем» и устанавливает наказания за «изменческие действия» во время войны. Такие деяния российское законодатель-

ство квалифицировало как наиболее тяжкие и устанавливало за их совершение суровое наказание. Так, в статье 117 закрепляется: «Есть ли полк, или рота дерзнут без ведома и указа его величества, или его фельдмаршала, с неприятелем в трактат или капитуляцию вступать, тогда надлежит начальных, которые в том виновны, чести, пожитков и живота лишать... А ежели преступителей получить не можно, то с оными тако как с дезертирами поступлено, и оных пожитки забраны быть имеют»¹⁷. Из этого следует, что за совершение воинских преступлений предусматривалась высшая мера наказания — лишение чести, пожитков (конфискация имущества) и жизни для офицеров. Согласно статье 118: «Кто из офицеров, которому команда в крепости поверена, оное место без крайней нужды здаст, и оставит, оный имеет чести, пожитков и живота лишен быть...»¹⁸. В рассматриваемых нормах за совершение воинских преступлений, наряду с наказанием против личности, предусматривалась и конфискация имущества.

О поступательном развитии уголовного законодательства России о конфискации имущества свидетельствует принятие 19 февраля 1721 г. Указа «О возвращении в прежние места беглых крестьян и бобылей». В ст. 4 Указа закреплялось: «А ежели чьи беглые жили в дворцовых волостях и в патриарших и архиерейских, и монастырских и церковных вотчинах, а они потому ж в помянутой указанной срок на прежние их жилища не отвезут, и после того указанного срока явятца, и за то и прикащиков, которые в том указанном сроке в тех волостях будут, движимое и недвижимое их имение, взяв и оценив, отдать тому, чьи те крестьяне будут...»¹⁹. Этой нормой возлагалась ответственность за нарушение срока возврата беглых в виде конфискации их имущества.

В развитие этого положения в ст. 6 содержалось следующее указание: «...А буде те беглые, так же и прикащики и старосты тех сел и деревень, в которых явятца, с розыску будет говорить, что они тех беглых принимали по письмам вотчинников своих и те подлинныя письма объявят, и за то сверх помянутых зажилых денег все его движимые и недвижимые имения и заводы взяв, отдавать тому ж, кому те беглые отда-

ны будут со всем, что чего во оных обретатися будет»²⁰. Этой нормой предусматривалась конфискация всего имущества в пользу владельцев беглых.

Новый импульс в развитии института конфискации имущества получил в принятом 8 апреля 1782 г. Уставе благочиния. Так, в частности, в Уставе предусмотрен самостоятельный раздел «О квартальном надзирателе и его должности», ст. 157 которого закрепляла важное положение: «Квартальный надзиратель должен ведать о всех в квартале его ведомства живущих людях, чего ради хозяева домов или их поверенные обязаны всегда давать знать квартальному надзирателю о всех к ним на житье приезжающих или приходящих, отъезжающих или отходящих»²¹. Виновные в приеме посторонних лиц для проживания, несообщении о вновь прибывших явных свидетелей или добрых порук подлежали суровому наказанию, вплоть до ссылки на галеры и конфискации имущества или битья кнутом и ссылки на каторгу²².

Важной вехой в развитии российского уголовного законодательства стало принятие в 1845 г. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. С его принятием завершилась проведенная при Николае I систематизация российского законодательства в области уголовного права. Согласно ст. 61 Уложения «К наказаниям как уголовным, так и исправительным присоединяется, в некоторых определяемых законами случаях, церковное покаяние, по распоряжению духовного начальства осужденных. Определяется также в случаях, именно законом означенных, и конфискация всех или части принадлежащих осужденным вещей или других имуществ»²³.

Раздел четвертый Уложения называется «О преступлениях и проступках против порядка управления». В главе шестой «О тайных обществах и запрещенных сходбищах» предусмотрена ст. 352, в которой закреплено: «Все имущество, принадлежащее означенным предшеших 347, 348 и 349 статьях тайным обществам книги, бумаги, инструменты, знаки какого-либо рода, мебель и т. п., конфискуются, если не будут подлежать истреблению, продаются в пользу местного приказа общественного призрения».

Особенность данной нормы состоит в том, что она, во-первых, содержит





указания на предметы, подлежащие конфискации (книги, бумаги, инструменты, знаки какого-либо рода, мебели и т. п.), во-вторых, предусматривает возможность их уничтожения (истребления) и, в-третьих, допускает возможность их передачи в пользу местного приказа общественного призрения.

Конфискация имущества, согласно ст. 277, предусматривалась за участие в бунте или заговоре против власти верховной или же в государственной измене. При этом предусматривалась конфискация всего родового и благоприобретенного виновным имущества.

Второй этап развития уголовного законодательства о конфискации имущества начинается с проведения Октябрьской социалистической революции (1917—1918 гг.). Развитие законодательства о конфискации имущества рассматривается нами с опубликования 24 ноября 1917 г. Декрета СНК «О суде». В нем говорилось: «...местные суды решают дела именем Российской Республики и руководятся в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств лишь поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию...». Начался этап по созданию нового социалистического законодательства, отличавшийся политической направленностью, которая отражала задачи, стоящие перед диктатурой рабочего класса.

В Постановлении Всероссийского Революционного Комитета № 513 от 28 ноября 1917 г. говорилось, что «лица, занимающиеся тайной выделкой или продажей алкоголя, его суррогатов или вообще алкогольных напитков, предаются военно-революционному суду и подвергаются штрафу вплоть до конфискации имущества»²⁴. Данным постановлением предусмотрен запрет на занятие индивидуальной трудовой деятельностью без соответствующего на то разрешения, где в качестве правовой меры воздействия, наряду со штрафом, предусматривалась и конфискация имущества.

Инструкция НКЮ от 19 декабря 1917 г. «О революционном трибунале» в числе мер наказания предусматривала секвестр или конфискацию (частичную или общую) имущества виновного²⁵. Декретом от 29 декабря 1917 г.

«О прекращении платежей по купонам и дивидендам» предусматривалась конфискация имущества за сделки с ценными бумагами²⁶.

В этот период принимаются решительные меры по противодействию взяточничеству и спекуляции. Так, 8 мая 1918 г. принят Декрет СНК РСФСР «О взяточничестве», в котором устанавливалось, что «если лицо, виновное в даче или принятии взятки, принадлежит к имущему классу и пользуется взяткой для сохранения или приобретения привилегий, связанных с правом собственности, то оно приговаривается к наиболее тяжелым, неприятным и принудительным работам, и все его имущество подлежит конфискации»²⁷.

Классовый подход к назначению вида наказания того периода состоял в том, что виновный приговаривался к наиболее тяжелым, неприятным и принудительным работам, а все подлежащее ему имущество подлежало конфискации. В Декрете ВЦИК от 9 мая 1918 г. «О предоставлении Народному Комиссару Продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» устанавливалось, что все, имеющие излишки хлеба и не вывозящие его на ссыпные пункты, а также расточающие хлебные запасы на самогон, объявляются врагами народа, предаются революционному суду и приговариваются к тюремному заключению на срок не менее 10 лет, изгоняются навсегда из общины, а все их имущество подвергается конфискации²⁸.

Анализ нормативно-правовых актов этого периода свидетельствует о ярко выраженном несоответствии совершенного деяния и назначаемого наказания, что способствовало массовым репрессиям и многочисленным нарушениям прав и свобод человека. Объявление врагом народа влекло не только применение длительных сроков лишения свободы, но и конфискацию их имущества.

Декретом СНК «О спекуляции» от 22 июля 1918 г. была предусмотрена частичная или полная конфискация имущества²⁹. Законодательство периода Гражданской войны (1918—1920 гг.) отличается созданием правовой базы для укрепления существующего режима. Конфискация имущества предусматривалась «Положением о революционных

военных трибуналах», утвержденным Декретом ВЦИК от 20 ноября 1919 г.³⁰, а также Декретом СНК РСФСР от 16 апреля 1920 г. «О реквизициях и конфискации». Право конфискации предоставлялось, в частности, Президиуму ВЧК, революционным трибуналам и народным судам. При этом следует отметить, что конфискации не подлежали предметы домашнего обихода и предметы для профессиональной работы и производства³¹.

В этот период начался этап становления системы наказаний советского уголовного права, нормы которого подвергались различным изменениям. Развернутую систему наказаний впервые дают Руководящие начала по уголовному праву РСФСР 1919 г., включающие в систему наказаний конфискацию имущества. При этом конфискация имущества могла быть применена как в качестве основного, так и дополнительно вида наказания.

Одной из характерных особенностей периода Гражданской войны явилась миграция населения, в том числе за пределы России. Реакцией государства на это явилось принятие 19 ноября 1920 г. Декрета СНК РСФСР «О конфискации всего движимого имущества граждан, бежавших за пределы республики или скрывающихся до настоящего времени»³². Декретом от 28 марта 1921 г. было объявлено о конфискации имущества граждан, проживавших в РСФСР и добровольно ушедших с контрреволюционными войсками³³.

Период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921—1925 гг.) потребовал много усилий организационного и правового плана. Декретами СНК РСФСР от 15 июля 1921 г. «Об ответственности за нарушение декретов о натуральных налогах и об обмене и о порядке возбуждения и направления дел об этих нарушениях», а также от 3 октября 1921 г. в отношении неплательщиков налогов и лиц, нарушающих Декрет об обмене,³⁴ предусматривалась конфискация имущества.

17 октября 1921 г. был издан специальный Декрет СНК «О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ»³⁵, который определил, что конфискацией считается безвозмездное принудительное отчуждение государством имущества, приме-

няемое как наказание по приговорам народных судов, революционных трибуналов и чрезвычайных комиссий по делам, по коим последним предоставлено право вынесения приговора, а равно по распоряжению административных властей, и в случае конфискации, применяемой в виде наказания, органы власти, производящие конфискацию, обязаны были оставить владельцу конфискуемого имущества и членам его семьи предметы домашнего обихода, орудия мелкого или кустарного производства, если они служат средством к существованию и не являются предметами эксплуатации труда, а также продукты питания, необходимые для личного потребления осужденного и его семьи на срок не менее 6 месяцев.

В представленном определении названы признаки, присущие конфискации имущества. Это его безвозмездность и принудительный характер отчуждаемого государством имущества. Данная мера наказания применялась по приговору народных судов, революционных трибуналов и чрезвычайных комиссий по делам, по коим последним предоставлено право вынесения приговора, а равно по распоряжению административных властей.

В первом Уголовном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу 1 июня 1922 г., конфискация имущества входила в перечень наказаний. Она была одним из наиболее распространенных наказаний по УК РСФСР 1922 г. Так, из 200 статей Особенной части Кодекса конфискация упоминалась в 55 статьях. Применялась конфискация как за так называемые контрреволюционные преступления, так и за преступления против порядка управления, хозяйственные и воинские преступления. Конфискация предусматривалась как основным, так и дополнительным видом наказания.

В ст. 38 рассматриваемого УК было записано: «Конфискация имущества состоит в принудительном безвозмездном отчуждении в пользу государства всего или точно определенного судом имущества осужденного, за исключением необходимых для осужденного и его семьи предметов домашнего обихода и служащего средством к существованию осужденного и его семьи инвентаря мелкого кустарного или сельскохозяйственного производства или инвентаря,





необходимого для профессиональной работы осужденного, а также за исключением предметов питания, необходимых для личного потребления осужденного и его семьи на срок 6 месяцев.

Инвентарь, необходимый для профессиональной работы осужденного, может быть конфискован, если суд постановляет о лишении данного осужденного права заниматься соответствующей профессией».

22 ноября 1926 г. 2-й сессией ВЦИК XII созыва был принят УК РСФСР, который введен в действие с 1 января 1927 г. Он более детально урегулировал особенности назначения наказания, в т. ч. конфискацию имущества. В ст. 20 раздела четвертого «О мерах социальной защиты, применяемых по Уголовному кодексу в отношении лиц, совершивших преступление» предусматривалась возможность применения в качестве мер социальной защиты полной или частичной конфискации имущества (п. «л»). Развивая это положение, ст. 40 рассматриваемого УК РСФСР закрепляла, что «Конфискация имущества состоит в принудительном и безвозмездном отчуждении в пользу государства всего или точно определенного судом имущества осужденного, являющегося его личной собственностью или долей в общей собственности».

Данное определение содержит упоминавшиеся в УК 1922 г. такие признаки конфискации имущества, как принудительный характер и безвозмездность отчуждения имущества. Отличие состоит в указании на то, что подлежащее конфискации имущество является его личной собственностью или долей в общей собственности. Законодатель, таким образом, отказался от перечисления имущества, которое не подлежало конфискации. В УК РСФСР 1926 г. количество статей, в которых предусматривалась конфискация, несколько уменьшилось. Конфискация была исключена из 16 статей.

28 марта 1927 г. постановлением ЦИК и СНК РСФСР был принят «Сводный закон о реквизиции и конфискации имущества»³⁶. Этот закон устанавливал применение конфискации как меры наказания лишь «в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особой части Уголовного кодекса РСФСР». Число таких статей было сокращено.

15 июня 1927 г. было издано постановление ЦИК и СНК СССР «Об ограничении конфискации по суду». Этим постановлением предусмотрено ограничение применения конфискации. В частности, не подлежали конфискации необходимые для осужденного и находящихся на его иждивении лиц одежда, белье, обувь, мебель и иные предметы домашнего обихода. Необходимые орудия личного кустарного и ремесленного труда осужденного, а также необходимые для личных профессиональных занятий осужденного инструменты, пособия всякого рода и книги могли быть конфискованы только если осужденный был лишен судом права на занятие данной профессией. Семена, необходимые для очередных посевов в трудовом земледельческом хозяйстве, и неснятый урожай не могли быть конфискованы, за исключением урожая с промышленных садов и огородов, если эксплуатация их носила трудовой характер.

Не подлежали конфискации жилые и надворные постройки в сельских местностях, необходимые для проживания семьи осужденного, а равно составляющие неотъемлемую принадлежность сельского хозяйства. Не могли быть конфискованы предметы питания и топлива, необходимые для личного потребления осужденного, его семьи и лиц, находящихся на его иждивении, в течение 6 месяцев, а также денежные суммы в размере, определяемом законодательством союзных республик, и паевые взносы в кооперативные организации.

Период борьбы за коллективизацию сельского хозяйства (1930—1934 гг.) сопровождался мероприятиями репрессивного характера. Постановлением ЦИК СНК СССР от 12 сентября 1930 г. было предусмотрено, что в кулацких хозяйствах конфискации не подлежит только то имущество, на которое не может быть обращено взыскание по налогам. Постановлением ЦИК СНК СССР от 27 сентября 1934 г. «О взыскании невыполненных в срок натуральных поставок и денежных платежей и о конфискации имущества по суду» было установлено, что при конфискации имущества по подобным делам не подлежит конфискации лишь следующие имущество единоличных хозяйств: один жилой дом, топливо, необходимое для

отопления жилых помещений, носильное зимнее и летнее платье, обувь, белье и другие предметы домашнего обихода, необходимые для осужденного и лиц, состоящих на его иждивении³⁷.

Период коллективизации нанес большой ущерб развитию сельского хозяйства, повлек нехватку продовольствия и многочисленные жертвы среди населения и репрессии.

Принятые 25 декабря 1958 г. Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик³⁸ в разделе 3 «О наказании» в ст. 21 «Виды наказаний» закрепили, что, кроме основных наказаний, к осужденным могут применяться дополнительные наказания, в числе которых называется конфискация имущества. Содержание конфискации имущества содержится в ст. 30 Основ, согласно которой (ч. 1) конфискация имущества состоит в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства всего или части имущества, являющегося личной собственностью осужденного.

Часть 2 ст. 30 Основ закрепляет положение, согласно которому конфискация имущества может быть назначена только за государственные и тяжкие корыстные преступления в случаях, указанных в законе.

27 октября 1960 г. принят Уголовный кодекс РСФСР, который вступил в действие с 1 января 1960 г. Глава четвертая «О наказании» в числе видов наказания предусматривала конфискацию имущества (п. 10 ст. 21), а ст. 22 УК содержала указания о том, что конфискация имущества может применяться только в качестве дополнительного вида наказания³⁹. Согласно ч. 1 ст. 35 УК РСФСР 1960 г. «Конфискация имущества состоит в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства всего или части имущества, являющегося личной собственностью осужденного. Если конфискуется часть имущества, то суд должен указать, какая часть имущества конфискуется, или перечислить конфискуемые предметы».

Согласно ч. 2 ст. 35 рассматриваемого УК, «не подлежат конфискации предметы, необходимые для осужденного и лиц, находящихся на его иждивении, согласно перечню, данному в приложении к настоящему Кодексу».

Часть 3 ст. 35 УК РСФСР предусматривала положение, согласно которому

«при конфискации имущества государство не отвечает по долгам и обязательствам осужденного, если они возникли после принятия органами дознания, следственными или судебными органами мер по сохранению имущества и притом без согласия этих органов».

В развитие этого положения в ч. 4 рассматриваемого УК закреплено: «В отношении претензий, подлежащих удовлетворению за счет конфискованного имущества, государство отвечает лишь в пределах актива, причем в отношении очередности удовлетворения претензий соблюдаются правила, установленные Гражданским процессуальным кодексом РСФСР».

Анализ Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. позволяет сделать вывод о том, что в наказании, которым является конфискация имущества, практически ничего не изменилось. Это наказание могло быть применено как в обязательном порядке, так и по усмотрению суда. Санкции ст. 64—69 УК (особо опасные государственные преступления), 77 (бандитизм), 78 (контрабанда), 93 (хищение в особо крупных размерах) и некоторых других предусматривали конфискацию имущества в обязательном порядке. За такие преступления, как, например, кража, грабеж, разбой, совершенные при отягчающих обстоятельствах, конфискация могла применяться по усмотрению суда.

Третий этап развития уголовного законодательства, закрепляющего конфискацию имущества в качестве наказания, приходится на принятие Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г. Предусмотренная в ст. 44 УК РФ система наказаний содержит исчерпывающий перечень ее видов, расположенных в определенном порядке с учетом тяжести, где предусмотрена и конфискация имущества — п. «ж». В соответствии с ч. 1 ст. 52 УК РФ, конфискация имущества определялась как принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного.

Новым является содержащееся в ч. 2 данной статьи предписание об установлении конфискации имущества за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений. Конфискация могла назначаться только как дополнительное наказание





и лишь в случаях, прямо предусмотренных уголовным законом.

Конфискация имущества применялась в качестве дополнительного вида наказания (ч. 3 ст. 45 УК РФ). Не подлежало конфискации имущество, необходимое осужденному или лицам, находящимся на его иждивении, согласно перечню, предусмотренному уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162 конфискация имущества как вид наказания (ст. 52 УК РФ) начиная с 11 декабря 2003 г. признана утратившей силу.

27 июля 2006 г. Федеральным законом № 153-ФЗ наименование раздела VI изложено в следующей редакции: «Иные меры уголовно-правового характера», который дополнен гл. 15.1 «Конфискация имущества». Законодательное определение конфискации имущества содержится в ст. 104.1 УК РФ, которое отличается от ранее существовавших определений. В нем содержится указание на предмет конфискации, его виды, возможность конфискации денежной суммы взамен имущества (ст. 104.2 УК РФ) и особенности возмещения причиненного ущерба (ст. 104.3 УК РФ).

Ретроспективный анализ развития института конфискации имущества свидетельствует о том, что первоначально данный вид наказания в истории отечественного уголовного законодательства выполнял не только функции наказания, но и являлся важным правовым средством регулирования общественных отношений в сфере внутренней и внешней торговли, способствовал осуществлению налоговой политики, регулировал гражданско-правовые отношения о наследовании имущества и т. д.

В последующем конфискация имущества рассматривается как вид наказания. По УК РСФСР 1922 г. конфискация имущества выступала в основном в качестве дополнительного наказания, но применялась за любое преступление по усмотрению суда. В Уголовном

кодексе РСФСР 1926 г. в ст. 20 предусматривалась возможность применения в качестве мер социальной защиты полной или частичной конфискации имущества (п. «л»). Это наказание в качестве основного было предусмотрено лишь в санкции ст. 63 УК РСФСР, в которой устанавливалась ответственность за сокрытие наследственного имущества.

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. конфискация имущества приобрела значение только дополнительного наказания и могла применяться лишь в случаях, специально оговоренных в уголовном законе. Такое же правило сохранилось в ст. 52 УК РФ 1996 г. с той лишь особенностью, что конфискация имущества устанавливается за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, понятие которых приведено в ст. 15 УК РФ.

С 27 июля 2006 г. Федеральным законом № 153-ФЗ конфискация имущества отнесена к иным мерам уголовно-правового характера, сохранив при этом такие признаки, присущие ранней редакции, как принудительный характер и безвозмездность обращения по решению суда имущества в собственность государства, что свидетельствует о близости социально-правовой сущности этих понятий.

На наш взгляд, такое положение конфискации имущества в современном уголовном законодательстве является вполне логичной и необходимой мерой, направленной на восстановление социальной справедливости. Эта мера государственного принуждения отличается от наказания тем, что не имеет элемента кары, ее применение должно предшествовать наказанию. Обращение добытого преступным путем в доход государства не должно расцениваться как наказание. Это всего лишь восстановление законных прав потерпевшего, в связи с чем виновный не может чувствовать себя наказанным тем, что у него отобрали не принадлежащие ему ценности.

¹ См.: Российское законодательство X—XX вв. Законодательство Древней Руси: В 9 т.— М., 1984.— Т. 1.— С. 64.

² Карамзин Н. М. История государства Российского. Т. 1—4.— Калуга, 1993.— С. 160.

³ Российское законодательство X—XX вв.— М., 1986.— Т. 4.— С. 124.

⁴ Там же.— С. 141.

⁵ Там же.— С. 124.

⁶ Там же.— С. 143.

⁷ Там же.— С. 39.

⁸ Там же.— С. 45.

⁹ Там же.— С. 46.

¹⁰ Там же.— С. 174.

¹¹ Там же.

¹² Там же.— С. 176.

¹³ Там же.— С. 298.

¹⁴ Там же.— С. 305.

¹⁵ Там же.— С. 324.

¹⁶ Там же.— С. 329.

¹⁷ Там же.— С. 348.

¹⁸ Там же. С. 348.

¹⁹ Там же.— С. 111.

²⁰ Там же.— С. 111.

²¹ Российское законодательство X—XX вв.— М., 1987.— Т. 5.— С. 357.

²² Там же.— С. 408.

²³ Российское законодательство X—XX вв.— М., 1988.— Т. 6.— С. 186.

²⁴ Документы Первой Пролетарской революции.— ОГИЗ, 1936.— С. 28.

²⁵ СУ РСФСР.— 1917.— № 12.— Ст. 170, п. 2.

²⁶ СУ РСФСР.— 1918.— № 13.— Ст. 185.

²⁷ СУ РСФСР.— 1918.— № 35.— Ст. 467.

²⁸ СУ РСФСР.— 1918.— № 35.— Ст. 468.

²⁹ СУ РСФСР.— 1918.— № 54.— Ст. 605.

³⁰ СУ РСФСР.— 1918.— № 58.— Ст. 549.

³¹ СУ РСФСР.— 1920.— № 29.— Ст. 143.

³² СУ РСФСР.— 1921.— № 18.— Ст. 111.

³³ СУ РСФСР.— 1921.— № 21.— Ст. 134.

³⁴ СУ РСФСР.— 1921.— № 70.— Ст. 557.

³⁵ СУ РСФСР.— 1921.— № 70.— Ст. 564.

³⁶ СУ РСФСР.— 1927.— № 38.— Ст. 248.

³⁷ СЗ СССР.— 1934.— № 48.— Ст. 370.

³⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1959.— № 1.— Ст. 6.

³⁹ В ред. Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1982 г.

// Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1982.— № 41.— Ст. 1513.



Дауенов М. Ю.

ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Предупреждение (профилактика) преступлений — одна из главных задач направлений казахстанской уголовной политики и нуждается в новом идеологическом, правовом, организационном, кадровом, научном обеспечении.

Термин «профилактика» в толковом слове С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой определяется как совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка.

В педагогике, психологии и социальной педагогике под профилактикой понимается деятельность специалиста, направленная на выявление причин и условий, способствующих отклонениям в поведении социальных объектов, с тем, чтобы с помощью специально разработанных мер социально-экономического, организационно-воспитательного характера предупредить, не допустить новых отклонений от заданных или общепринятых норм и правил, уменьшить вероятность их проявления. В профилактической работе важное значение имеет исследование всей совокупности причин, побудительных мотивов, обстоятельств и действий подростка, социальных групп, окружающих его и способствующих девиантному поведению. Следовательно, психолого-педагогическая профилактика — это комплекс организационно-воспитательных мероприятий, направленный на предупреждение или нейтрализацию основных причин и условий, вызывающих девиантное поведение лиц, частично пораженных в правах.

Однако определяющим средством профилактики преступлений должно стать правовое воспитание, которое занимает особое место в формировании правосознания лиц, еще только вступающих в жизнь.

Человек с развитым правосознанием осознается в качестве гражданина государства, субъекта прав и обязанностей, участника сложных и многообразных отношений, при этом конкретизируется его социальный статус. Исследования

личности несовершеннолетних правонарушителей свидетельствуют о том, что правовые знания не перерастают в убеждения и руководство к действию, поэтому преступное поведение есть результат дефектов ценностного аспекта сознания личности, и этим определяется возможность изучения правосознания этих лиц.

Дефекты и деформации правосознания правонарушителей имеют специфические черты, обусловленные антисоциальной и субкультурной средой, отсутствием знаний о нормах уголовного закона, правовых установок, убеждений, навыков. Среди несовершеннолетних правонарушителей распространены такие типы правосознания, как циничный и нигилистский.

С целью предупреждения преступлений и других правонарушений важно изучать генезис формирования правосознания, его содержание, так как только такое осмысление дает возможность выбрать правильные средства перевоспитания по отношению к тем индивидам, восприятие правовых норм которых оказалось недостаточным.

Дефекты правосознания сказываются тогда, когда у личности искажены потребности, интересы, нравственные взгляды и ценностные ориентации. Если нравственные устои не срабатывают, то правосознание выступает единственным регулятором правомерного поведения; оно разграничивает возникающие у несовершеннолетнего желания на правомерные и противоправные, способствует правильному формированию представлений о возможных последствиях.

Механизм связи правовоспитательной деятельности, формирования правосознания сложен и зависит не только от индивида, но и от условий, в которых происходит формирование правосознания, и субъектов воспита-

М. Ю. ДАУЕНОВ,
директор Института права КГУ
им. А. Байтурсынова, профессор
(г. Костанай)

90

Уголовно-правовая
доктрина



тельно-профилактической деятельности. Задачи профилактики правонарушений лиц, частично пораженных в правах, решаются множеством субъектов: государственных и негосударственных, специализированных, различающихся по функциональному предназначению, объему прав и обязанностей, формам и методам деятельности и другим признакам. В профилактической деятельности субъектов постоянно на всех уровнях должен присутствовать правосознательный элемент, в том числе при разработке, принятии нормативно-правовых актов, их реализации и исполнении. Организация профилактики по предупреждению преступности и других правонарушений лиц, частично пораженных в правах, требует существенной переориентации правоохранительной практики и поиска средств и методов исправления юных правонарушителей в аспекте правосознания с учетом единства его пяти элементов: значения права; представления о праве; отношения к действующему праву; требования, предъявляемого к праву; отношения к исполнению правовых предписаний.

Анализ современного состояния профилактики преступности среди несовершеннолетних, детской безнадзорности и беспризорности свидетельствует о том, что одной из основных причин их увеличения являются безработица и материальная нужда родителей, которая не дает возможности детям посещать детские сады и школы. Среди иных причин преступности среди несовершеннолетних можно отметить:

- совершение правонарушений и преступлений ради престижа;
- личная, семейная, материальная и бытовая неустроенность;
- неудачная попытка подражания старшим;
- непонимание и безразличие со стороны окружающих и т. д.

Так, многие исследователи отмечают, что к девиантности ведет несоответствие учебной нагрузки реальным силам некоторых детей. Такие подростки постепенно теряют уверенность в себе, своих силах, интерес к учебе, отрываются от коллектива и т. д. К различным отклонениям в поведении может привести элементарное несоблюдение основных требований, предъявляемых к процессу проведения уроков (причина — недостаточный уровень

профессиональной компетентности преподавателей).

Недоброжелательное отношение со стороны педагогов к трудным несовершеннолетним, устойчивый психологический барьер ведут к озлобленности, эгоизму, лживости, грубости, упрямству, а постоянное состояние психического дискомфорта приводит к нервному истощению, снижению работоспособности, дезорганизованности всей деятельности и поведения. Таким образом, психически травмирующая обстановка, перегрузки, отсутствие современной помощи со стороны педагога ведут к появлению отклоняющегося поведения, связанного с индивидуально-психологическими особенностями развития личности несовершеннолетнего. Поэтому одним из условий эффективности ресоциализации несовершеннолетних с девиантным поведением является педагогическая поддержка несовершеннолетних в решении трудных ситуаций.

Организация профилактики преступлений лиц, частично пораженных в правах, должна осуществляться как с учетом социально-психологических явлений, так и в аспекте правосознания. Данный аспект профилактики должен быть организован и проведен с обязательным участием правоведов, социологов, психологов, педагогов. Они окажут квалифицированную помощь в выявлении причин преступлений и других правонарушений среди несовершеннолетних, дефектов их правосознания, личностных особенностей и отклонений в поведении, в психотерапевтическом воздействии на несовершеннолетних правонарушителей, организации воспитательно-профилактической работы, формировании правовых установок, навыков и привычек активного правомерного поведения. Своевременные и достоверные сведения позволят принять меры по предотвращению преступлений и других правонарушений на ранней стадии.

В настоящий момент перед государством и общественностью остро встала задача принятия скорейших мер по профилактике преступлений среди несовершеннолетних. В свою очередь, эти меры необходимо связывать с повышением роли и значения комиссий по защите прав несовершеннолетних, в компетенцию которых входит:

- усиление воспитательной работы в детских дошкольных учреждениях, школе и семье;





— привлечение негосударственных организаций, изучение и применение их опыта в работе с несовершеннолетними;
— защита прав и интересов несовершеннолетних и т. д.

Надлежащего надзора за ребенком в школе, дома и на отдыхе можно добиться только при условии личной ответственности родителей и педагогов. В настоящий момент педагоги общеобразовательных школ не имеют методических рекомендаций и правил работы с целью профилактики трудновоспитуемых. Задача разработки этих методических рекомендаций прямо поставлена перед МОН РК.

Необходимо внести предложения о подготовке будущих специалистов для работы с несовершеннолетними и девиантным поведением на юридических и педагогических факультетах высших учебных заведений республики, в учебных заведениях МВД РК.

Хотя ОВД и несут главную тяжесть работы с «трудными» подростками, но основную роль из гуманных соображений и целесообразности законодатель должен отдать комиссиям, общественным организациям, организациям образования. Органы внутренних дел являются субъектом уголовного преследования, и поэтому ведущая роль в воспитании принадлежит родителям, школе и педагогам.

На практике распространены случаи, когда несовершеннолетние не реагируют на справедливые замечания взрослых, но с пониманием относятся к критической оценке их поведения друзьями и знакомыми по месту учебы и жительства. На такой психологической особенности несовершеннолетних правонарушителей основано привлечение их сверстников к воспитательному воздействию на правонарушителей: оказание помощи неуспевающим в обучении; совместные занятия спортом; привлечение к труду; приобщение к художественному творчеству и т. д.

Заслуживает распространения практика использования в профилактической работе молодежи, добровольно изъявившей желание содействовать органам правопорядка.

Так, при активном участии МВД РК в некоторых регионах Казахстана, в том числе и в Костанае, из числа студентов, молодых преподавателей и педагогов были созданы и действуют общественные молодежные отряды содействия по-

лиции. Лица, частично пораженные в правах, и члены ОМОСП — сверстники обучаются в одних учебных заведениях, они соседи по двору или микрорайону. Налаживание между ними доверительных взаимоотношений позволит создать здоровую обстановку на улице и во дворе.

В нынешнем положении основными направлениями и механизмами профилактики преступности должны стать:

— создание специализированных социальных служб, занимающихся разработкой и внедрением новых форм (методов) социальной, информационной, пропагандистской работы с подрастающим поколением;

— мониторинг информационных и культурных запросов социально уязвимых категорий несовершеннолетних;

— организация методической помощи специалистам в информационной и пропагандистской работе по профилактике правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних;

— внедрение результатов разъяснительной, профилактической и организационной работы по предупреждению правонарушений и преступлений среди лиц, частично пораженных в правах;

— повышение ответственности за воспитательную работу с несовершеннолетними, а также за соблюдение их законных прав, свобод и интересов.

Первым шагом в формировании ювенальной юстиции послужил бы перевод инспекции по делам несовершеннолетних из МВД в ведение гражданского ведомства — Министерства юстиции. Кроме того, в целях обеспечения контроля и оказания социальной помощи несовершеннолетним, в отношении которых суд назначил наказания, альтернативные лишению свободы, а также освобожденным от отбывания наказания, необходимо создать специальную службу, структурно входящую в состав уголовно-исполнительной системы. В перспективе данный орган, объединив с уголовно-исполнительной инспекцией, можно преобразовывать в соответствующую международным нормам службу пробации.

Успешная реализация указанных мероприятий станет возможной при условии достаточного финансирования со стороны как местного, так и республиканского бюджетов, а также при получении грантов международных донорских организаций или спонсорской помощи.

Турлубеков Б. С.

НЕКОТОРЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ ТЕРРОРИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемы выявления исторических истоков терроризма, его сущностных характеристик, социально-деструктивного начала, тенденций развития и разработки мер по предупреждению для мирового сообщества давно уже не являются чем-то новым. Однако для нашего общества и государства эти вопросы в полной мере обозначились только в последние годы, когда коренные изменения произошли в политических, экономических и социальных отношениях.

Основные причины политически мотивированного насилия имеют внутреннюю природу и произрастают на российской почве. В. Е. Петрищев, говоря о базисных внутренних факторах, формирующих неблагоприятную обстановку в области противодействия терроризму, наряду с другими выделяет: криминализацию общества, стремление прорваться к рычагам власти со стороны организованной преступности, причем достижение этих целей зачастую осуществляется с применением террористических методов (Петрищев В. Е. Заметки о терроризме.— М.: Эдиториал УРСС, 2001.— С. 17—18).

На распространенность негосударственных террористических проявлений, как одной из опасных форм криминальных деяний, влияют, по-видимому, те же факторы, что определяют рост общеуголовной преступности: заметное снижение жизненного уровня основного населения страны в сочетании с возросшей дифференциацией, что, естественно, вызывает озлобленность значительной части россиян. Усугубляется положение ряда социальных групп, которые прежде находились в привилегированном положении. Происходит отчуждение и маргинализация значительной части интеллигенции, военнослужащих, в том числе бывших работников спецслужб, военных специалистов. Продолжается обострение социального неравенства, ослабление

семейных и социальных связей, все острее проявляются недостатки воспитания, негативные последствия миграции, разрушение культурной самобытности, нехватка объектов культурно-бытового назначения, а также распространение средствами массовой информации идей и взглядов, ведущих к росту насилия, неравенства и нетерпимости (Киреев М. П. Антитеррор. Адекватна ли правовая база? // Журнал рос. права.— № 1.— С. 15).

В России неустойчивость общественных отношений обострена еще и кризисными явлениями в хозяйственно-экономической сфере, сложностью социально-политической обстановки, наличием затяжного кризиса в Северо-Кавказском регионе. Это является благодатной почвой для эскалации насилия и агрессивности в обществе, которые нередко становятся самовыделяющимися ценностями. Все это приводит к тому, что та или иная экономическая, этническая, социальная, религиозная или другая группа пытается навязать свою волю обществу, используя насилие в качестве инструмента реализации своих устремлений.

Россия, географически расположенная в Евразии, традиционно достаточно тесно связана с государствами Европы и Азии, прежде всего — Афганистаном, Ираном, Ираком, Турцией. В такой непростой геополитической ситуации очень осторожно и взвешенно определяет свою внешнеполитическую, понимая всю ее сложность. При этом не забыты недавние десять лет в Афганистане и масштабность нынешних ее негативных последствий для нашей страны, в первую очередь проявившихся в Чечне. Именно Россия, по глубокому убеждению автора, может и должна стать своеобразным «геополитическим буфером» между сторонами этого конфликта. Тем не менее, даже такая сдержанная позиция может сделать и Россию объектом террористических атак. Это связано прежде всего с неурегулированной до сих пор ситуацией в Чечне и вокруг нее. По мнению члена «узкого» кабинета министров по

Б. С. ТУРЛУБЕКОВ,
заведующий кафедрой уголовного права
и процесса, к. ю. н., профессор
(г. Костанай)

93

Уголовно-правовая
доктрина



вопросам политики и безопасности Израиля Н.Щаранского, теракты в Москве, Иерусалиме, Нью-Йорке и Чечне — звенья одной цепи (Зеленин Д. Взрыв ненависти и отчаяния // Эхо планеты.— 2001.— № 39.— С. 10—11).

Сегодня террористические организации за рубежом находятся в состоянии активности и представляют собой не типичные до недавнего прошлого группки заговорщиков, фанатиков и аскетов, а целые преступные «концерны» с четкой функционирующей системой внутреннего разделения труда. Все вышеперечисленное превращает захваты банков, рэкет, взятие заложников с целью получения выкупа в отрасль высокодоходного криминального бизнеса. Доказана прямая связь многих наркобаронов и наркоторговцев с террористическими организациями в разных странах мира, в том числе и участвующих на территории Чечни.

На наш взгляд, причины терроризма в России следующие.

В первой половине 90-х гг. XX в. Россия столкнулась со стремительным ростом преступности, в том числе насильственной. Произошло также некоторое изменение мотивации насильственных преступлений: увеличился удельный вес среди них корысти, мести, стремления к устранению конкурентов и т. д. Появилось такое ранее практически не известное отечественной криминальной практике явление, как заказные убийства.

К сожалению, для многих людей и групп терроризм стал лишь просто способом решения проблем — политических, национальных, религиозных, субъективно-личностных, корыстных и т. д. К нему сейчас особенно часто прибегают те, которые иным путем не могут удовлетворить свое алчное влечение к власти, дорваться до материальных благ, достичь успеха иным, законным путем, в открытом соперничестве, например в деле утверждения или отстаивания национальной независимости. Для многих терроризм есть

способ реализации своих бредовых идей переустройства мира и всеобщего счастья.

По данным исследований криминологов, в конце 90-х годов XX века и начале нового тысячелетия в структуре преступности увеличивается удельный вес корыстных преступлений, в том числе связанных с завладением собственностью, при совершении которых использовалось физическое и психическое насилие («демонстративные» взрывы, поджоги и иные действия). Это создавало — и в целом, как отмечалось выше, вполне объяснимую видимость «усиления терроризма», не раскрывая его подлинных причин и сущности.

Анализ статистики показывает, что окончание 90-х гг. характеризуется обстановкой, благоприятной для роста организованной преступности как в целом по стране, так и в отдельных ее регионах. Исследования свидетельствуют, что именно организованная преступность способна увеличить число тяжких и особо тяжких насильственных преступлений. Организованная преступность также часто имеет вполне видимое сочетание и взаимосвязь с преступлениями террористического характера, такими, например, как захват заложников, похищение людей, незаконный оборот оружия, взрывчатых веществ, боеприпасов и т. п.

В то же время анализ статистических данных показывает, что нет функциональной зависимости опасных для общества преступлений от применения оружия. С ростом общего числа рассматриваемых преступлений число совершенных с применением оружия снижается и в целом по России, и в отдельном ее регионе. Однако это не относится к терроризму и преступлениям террористического характера. Волна террористических актов с использованием взрывных устройств и взрывчатых веществ в рассматриваемый период продолжала нарастать, как мы уже отметили выше, до 2001 г. включительно.

Шаймурунова А. К.

ПРИНЦИП ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ И ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И НАКАЗАНИЯ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Уголовное право представляет собой совокупность норм, упорядоченных определенным образом. Во главе любой классификации, любого системообразующего комплекса лежат принципы, на которых строится система. Это выглядит примерно как цемент, скрепляющий кирпичи, а может, фундамент, находящийся в основании постройки. В связи с этим принципы уголовного права, их законодательное закрепление приобретают важное значение.

Уголовный кодекс Республики Казахстан 1997 г. не закрепляет в отдельной статье систему принципов, присущих данной отрасли права, лишь декларирует соблюдение конституционных и общественных принципов. По мнению Г. Ф. Поленова, такая позиция является оправданной, поскольку эти принципы проявляются во многих статьях и положениях Уголовного кодекса¹. Это принципы законности, справедливости, равенства граждан перед законом, личной виновной ответственности, гуманизма, дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности и наказания. Если по первым пяти принципам в теории уголовного права существует более или менее однозначное мнение по поводу их трактования, то содержательная сторона принципа дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности и наказания до последнего времени является предметом горячих дискуссий и споров в научной среде. Автор статьи считает важным изложить свое видение данной проблемы.

Обратившись к ряду источников, в которых в разное время предпринимались попытки исследования институтов дифференциации и индивидуализации

уголовной ответственности наказания, можно констатировать, что исторически становление принципа индивидуализации предшествовало утверждению в теории принципа дифференциации уголовной ответственности и наказания.

Под индивидуализацией уголовного наказания традиционно понимается определение судом конкретной меры уголовно-правового воздействия лицу, признанному виновным в совершении преступления².

В соответствии с требованиями уголовного законодательства Республики Казахстан суд назначает лицу, признанному виновным в совершении преступления, справедливое наказание в пределах, установленных соответствующей статьей Особенной части, и с учетом положений Общей части Уголовного кодекса. При назначении наказания учитываются характер и степень общественной опасности преступления; личность виновного, в том числе его поведение до и после совершения преступления; обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность и наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи или лиц, находящихся на его иждивении (ст. 52 УК РК).

Таким образом, индивидуализация наказания предполагает, с одной стороны, назначение справедливого наказания, соразмерного тяжести преступления и общественной опасности личности виновного, а с другой — определение меры уголовно-правового воздействия, которая максимально способствовала бы достижению целей наказания.

Обращает на себя внимание выказанное некоторыми учеными сомнение по поводу необходимости существования принципа индивидуализации наказания и принципа индивидуализации уголовной ответственности. Сторонники данного мнения полагают, что дос-

А. К. ШАЙМУРУНОВА,
доцент кафедры уголовного права
и процесса, к. ю. н. Института права
Костанайского государственного
университета им. А. Байтурсынова
(г. Костанай)





таточно одного принципа индивидуализации уголовной ответственности³. Между тем в теоретических исследованиях большинство авторов среди принципов уголовного права называет оба эти принципа. Думается, что данные принципы при всей их общности все же имеют самостоятельное значение, ярким подтверждением чему служит УК РК, который, например, предоставляет суду право вместо реального наказания применять условное осуждение (ст. 63 УК). Являясь одним из видов уголовной ответственности, оно не может считаться наказанием, так как не указано в системе мер наказания, определенных уголовным законом.

Исследуя данный вопрос, Ю. Б. Мельникова пишет, что принцип индивидуализации наказания вступает в действие только в результате индивидуализации уголовной ответственности, когда выясняется, что за совершенное деяние к виновному должен быть применен тот или иной вид наказания, а не какая-либо иная мера уголовной ответственности. В остальном, отмечает автор, эти два принципа совпадают⁴.

В этой связи представляется оправданной позиция тех авторов, которые не замыкаются на традиционном толковании закона по поводу принципа индивидуализации наказания, а формулируют более общее понятие индивидуализации уголовной ответственности правонарушителя. В этом случае, по мнению И. М. Гальперина, следует более пристально изучать личность преступника, обращая внимание не только на занятие виновным общественно полезным трудом, наличие семьи и тому подобное, но и на различные характерологические свойства личности, отношения в коллективе, линию поведения на производстве и в быту, заключающиеся в проявлении различных эмоций (эгоизма, агрессивности, пренебрежения к людям или, наоборот, альтруизма и т. п.)⁵. Совокупность указанных обязательных и факультативных факторов, считает И. М. Гальперин, поможет более правильно применять дифференцированные в законе формы уголовной ответственности.

В юридической литературе обоснованно разделяется почти всеми правоведами общетеоретическое положение о том, что для индивидуализации наказания всегда нужна объективная

предпосылка — дифференциация уголовной ответственности.

Так, А. А. Рябинин отмечает, что при реализации уголовной ответственности на стадии определения вида и размера наказания нельзя обойтись только индивидуальными признаками. Средством достижения цели индивидуализации служит дифференцированный подход, в основу которого положен принцип деления правонарушителей по классификационным и иным признакам, указанным в законе⁶.

Дифференциация уголовной ответственности — это градация (разделение, расслоение) ответственности в уголовном законе, в результате которой законодателем устанавливаются различные уголовно-правовые последствия в зависимости от типовой степени общественной опасности преступления и личности виновного⁷. Такое определение принципа дифференциации уголовной ответственности соответствует устоявшемуся и справедливому по существу суждению о различении сфер дифференциации и индивидуализации ответственности. Эти сферы различаются, прежде всего, по субъектам: если дифференциация ответственности — деятельность законодателя, то ее индивидуализация — деятельность правоприменителя⁸.

В настоящее время дифференциация уголовной ответственности признается основным направлением отечественной уголовно-правовой политики. Между тем, отмечает Т. А. Лесниевски-Костарева, признание дифференциации уголовной ответственности кардинальным направлением уголовно-правовой политики не всегда было аксиоматичным. Достаточно отметить, что многие авторы, писавшие о принципах, не называли в их числе дифференциацию. Обычно она лишь попутно анализируется в работах об индивидуализации, которой посвящены многие тома ценных исследований⁹.

Как отмечают И. В. Шмаров и М. П. Мелентьев, был период, когда дифференциация из понятия индивидуализации ответственности в стадии назначения наказания ощутимо не выделялась и рассматривалась применительно к конкретному лицу или группе лиц, характеризующихся в законе всего лишь общими признаками¹⁰.

Можно согласиться с мнением этих ученых о том, что при такой постанов-

ке вопроса учитывались типологические свойства различных категорий преступников. Фактически же они растворялись в индивидуальных особенностях отдельных лиц¹¹.

И. В. Шмаров и М. П. Мелентьев говорят о необходимости разделения тесно связанных между собой понятий дифференциации и индивидуализации, чтобы избежать их смешения при назначении уголовного наказания. По их мнению, такое смешение может во многом способствовать недооценке общественной опасности лиц, совершивших тяжкие преступления, необоснованно либеральному назначению и исполнению в отношении них наказания или же, напротив, завышению общественной опасности лиц, совершивших преступления, не являющиеся тяжкими, что, в свою очередь, может привести к ничем не оправданным крайностям: от применения лишения свободы за все преступления, в том числе и за менее опасные, до либерального отношения к опасным преступникам¹².

Надо сказать, что в работах многих исследователей столь, казалось бы, ясная граница между сферами дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности выглядит несколько «размытой». Например, Н. С. Малевин пишет: «Система действующих имущественных санкций в меньшей степени принимает во внимание индивидуальные особенности личности правонарушителя, не столько индивидуализируя, сколько дифференцируя меры ответственности (хотя между этими понятиями нет принципиального различия)»¹³.

Даже те авторы, которые, как, например, В. И. Курляндский, признают, что «решение вопросов о дифференциации ответственности должно составлять исключительную прерогативу законодателя»¹⁴, не различают четко дифференциацию и индивидуализацию ответственности. Так, В. И. Курляндский здесь же утверждает, что решение вопроса об освобождении конкретного лица от уголовной ответственности — это индивидуализация ответственности, которую автор считает нужным назвать дифференциацией ответственности: «По существу в такого рода случаях речь идет не столько об индивидуализации, сколько о дифференци-

ции ответственности. Однако *de lege lata* будем относить это к индивидуализации ответственности, осуществляемой в процессе правоприменительной деятельности органов государства»¹⁵.

Автор статьи разделяет мнение Ю. Б. Мельниковой о том, что законодательно регламентированные основания освобождения от уголовной ответственности — это дифференциация ответственности, осуществляемая законодателем в самом уголовном законе. А освобождение конкретного лица от ответственности судебными или следственными органами (на основании критериев, предписываемых законом) — индивидуализация ответственности¹⁶.

Другой исследователь — А. А. Тер-Акопов — отмечает: «Нуждается в уточнении и перечень факторов, влияющих на назначение наказания, которые в широком смысле влияют на дифференциацию ответственности»¹⁷.

Нередко и зарубежные исследователи не делают различий между процессами, с одной стороны, установления в законе оснований уголовной ответственности и ее дифференциации, и с другой — индивидуализации ответственности в суде. Так, Р.-П. Калис считает, что между составом преступления и назначением наказания догматических различий нет; последовательно законные квалификации есть не что иное, как предугаданные подлежащие назначению меры наказания. Они есть лишь законодательный ответ на вопрос, который обычно стоит перед судьей при назначении меры наказания. По мнению Р.-П. Калиса, разделение компетенции между законодателем и судьей надуманно. В некоторых случаях может иметь место смешение функций, «перемещение компетенций» этих субъектов. Суть не в догматических принципах и конструкциях, а в стратегии. Отсюда, делает вывод автор, предпосылки наказуемости можно понимать как законом предвосхищенные основания назначения наказания¹⁸.

Близка изложенной позиция А. Монтенбрюка, который пишет, что различие между квалифицирующими признаками (дифференциация наказания) и обстоятельствами, учитываемыми при назначении наказания, сделано законодателем чисто случайно¹⁹; содержательного различия между ними нет.



Ряд немецких исследователей, напротив, различает сферы дифференциации и индивидуализации наказания. Так, большинство немецких ученых выделяет в уголовном праве самостоятельные области: 1) назначения наказания (*Strafzumessung*) и 2) предпосылок наказания (*Strafvoraussetzungen*). Но при различении этих областей часто подчеркивается, что это две стороны одной медали²⁰.

Таким образом, автор статьи приходит к выводу, что дифференциация и индивидуализация тесно взаимосвязаны и представляют собой «две стороны» уголовной ответственности. Они логически следуют одна за другой. Тем не менее рассматриваемые процессы имеют различную правовую природу.

Вначале законодатель устанавливает уголовную ответственность и типовое наказание за тот или иной вид преступления, очерчивает общий контур наказуемости; затем он градуирует эту ответственность, повышая или уменьшая ее, вплоть до возможности полного освобождения от нее. И, наконец, правоприменитель избирает конкретную, индивидуальную меру ответственности в рамках, уже определенных законодателем на предыдущих этапах.

Институт освобождения от наказания, как бы продолжающий этап назначения наказания, по мнению ученых, не относится к процессу дифференциации уголовной ответственности. По существу — это индивидуализация процесса реализа-

ции наказания, о чем свидетельствуют закрепленные в этом институте нормы: условно-досрочное освобождение от отбывания наказания (ст. 70); замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания (ст. 71); освобождение от наказания в связи с болезнью (ст. 73); отсрочка отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей (ст. 72); освобождение от отбывания наказания в связи с истечением сроков давности обвинительного приговора суда (ст. 75 УК РК).

Таким образом, дифференциация и индивидуализация настолько тесно связаны, что их можно назвать сторонами одного целого, в котором центр тяжести смещается в зависимости от стадии его использования²¹ (на стадии определения оснований уголовной ответственности, назначения наказания, его исполнения или освобождения от наказания или замены неотбытой части более мягким наказанием).

Раскрыв содержание принципа дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности и наказания, в заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть о важности закрепления в УК РК принципов уголовного права. Их регламентация играет большую роль не столько в теоретическом, сколько в практическом плане. Это оказание действительной помощи законодателю в процессе создания новых правовых норм, а также правоприменителю при работе с конкретным уголовным делом.



¹ *Поленов Г. Ф.* Уголовное право Республики Казахстан. Общая часть.— Алматы, 1999.— С. 7.

² *Карпец И. И.* Индивидуализация наказания в советском уголовном праве.— М., 1961.— 94 с.; *Стручков Н. А.* Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью.— Саратов, 1970.— 174 с.; *Комхадзе К. А.* Индивидуализация наказания за неосторожные преступления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1984.— 28 с.

³ *Мельникова Ю. Б.* Дифференциация ответственности и индивидуализация наказания.— Красноярск, 1989.— С. 76.

⁴ Там же.— С. 89.

⁵ *Гальперин И. М.* Дифференциация уголовной ответственности и эффективность наказания // Советское государство и право.— 1983.— № 3.— С. 75—79.

⁶ *Рябинин А. А.* Основы исправительно-трудового (уголовно-исполнительного) права Российской Федерации. Вопросы дифференциации и индивидуализации наказания.— М., 1995.— С. 71.

⁷ *Лесниевски-Костырева Т. А.* Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика.— М., 1999.— С. 52.

⁸ Там же.— С. 37.

⁹ Там же.— С. 37.

¹⁰ *Шмаров И. В., Мелентьев М. П.* Дифференциация исполнения наказания в исправительно-трудовых учреждениях.— Пермь, 1971.— С. 28.

¹¹ Там же.— С. 29.

¹² Там же.— С. 28—29.

¹³ *Малеин Н. С.* Неотвратимость и индивидуализация ответственности // Советское государство и право.— 1992.— № 11.— С. 56—60.

¹⁴ *Курляндский В. И.* Уголовная ответственность и состав преступления.— М., 1974.— С. 80.

¹⁵ Там же.— С. 90.

¹⁶ *Мельникова Ю. Б.* Дифференциация ответственности и индивидуализация наказания.— Красноярск, 1989.— С. 39.

¹⁷ *Тер-Акопов А. А.* Основания дифференциации ответственности за деяния, предусмотренные уголовным законом // Советское государство и право.— 1991.— № 10.— С. 72—75.

¹⁸ *Calliess R. -P.* Die Rechtsnatur der "besonders schweren Falle" und Regelbeispiele im Strafrecht // Juristische Schulung.— 1975.— № 5.— S. 115—118.

¹⁹ *Montenbruck A.* Strafen und Straframessung.— Berlin, 1983.— S. 43.

²⁰ *Arzt G.* Die Neufassung der Diehlbestimmungen. Gleichzeitig ein Beitrag Regelbeispiele // Juristische Schung.— 1972.— № 3.— S. 386—389.

²¹ *Лесниевски-Костырева Т. А.* Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика.— М., 1999.— С. 58—59





Попов В. И.

СПОР, ДИСКУССИЯ, ПОЛЕМИКА, ЮРИДИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ

Спор применительно к данной теме — это: «1. словесное состязание, обсуждение чего-нибудь, в котором каждый отстаивает свое мнение, свою правоту. *Вести с. Ученые споры.* 2. Взаимное притязание на владение чем-нибудь»¹. В переносном смысле спор — это поединок, битва, единоборство (преимущественно в поэтической речи), состязание или соперничество. Спор пронизывает социальную жизнь. На семинарских, практических занятиях студенты спорят друг с другом и преподавателем. Члены коллектива, группы также спорят между собой, подчиненные — с руководителем, который отстаивает свою позицию, с коллегами, находящимися на одной ступени иерархии (горизонтальные отношения). Споры, связанные с применением юридических норм, включаются в сферу правового регулирования общественных отношений. Так, международный спор — это «формально признанное разногласие субъектов международного права, возникающее по вопросу факта или права. Может быть двусторонним или многосторонним, возникать в различных сферах деятельности государств в отношении толкования или применения того или иного международного договора, ответственности конкретного государства и т. д. Должны решаться мирными средствами»².

В трудовом праве зафиксированы понятия индивидуального и коллективного трудовых споров: «Индивидуальный трудовой спор — неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о ко-

торых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров» (ст. 381 ТК РФ); «Коллективный трудовой спор — неурегулированные разногласия между работниками (их представителями) и работодателями (их представителями) по поводу установления изменения условий труда (включая заработную плату), заключения, изменения и выполнения коллективных договоров, соглашений, а также в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии актов, содержащих нормы трудового права в организациях» (ст. 398 ТК РФ).

Споры общественного и политического характера разгораются в Государственной Думе, на страницах печати, по радио и телевидению.

В процессе ведения спора в явном или скрытом замаскированном виде проявляется противоречие между спорящими сторонами. В. Н. Скобелкин отмечал, что наименования «спор», «конфликт», «разногласие» условны и принципиального значения не имеют. Предметом рассмотрения является не спор, конфликт или разногласие, а требование работников о восстановлении нарушенного права или об установлении или изменении условий труда³.

Существует мнение, что вполне допустимо использование термина «конфликт» для обозначения некоего общественного явления, в юридической литературе — как синонима слова «спор», но не в текстах нормативных актов.

Понятия индивидуального и коллективного трудового спора регламенти-

Владимир Ильич ПОПОВ,
зав. кафедрой трудового и
административного права ЧелГУ,
д. ю. н., профессор
(г. Челябинск)



рованы Трудовым кодексом РФ. Трудовой спор определяется как неурегулированное разногласие. Следует согласиться с некоторыми авторами о том, что урегулированных разногласий нет. Если разногласие урегулировано, оно просто не существует.

Следует признать, что трудовым спором является трудовой конфликт, переданный на рассмотрение юрисдикционным органам, к которым относят комиссию по рассмотрению трудовых споров, суды, примирительную комиссию, посредника, трудовой арбитраж. Отнесение к органам рассмотрения трудовых споров органов надзора и контроля (прокуратура и органы государственной инспекции труда) является ошибочным, несмотря на то что Трудовой кодекс наделяет их контрольными и надзорными полномочиями (ст. 193, 373 ТК РФ).

Дискуссией (лат. *discussio* — исследование, рассмотрение, разбор) называют такой публичный спор, целью которого является выяснение и сопоставление различных точек зрения, поиск, выявление истинного мнения, нахождение правильного решения спорного вопроса. Дискуссия считается эффективным способом убеждения, так как ее участники сами приходят к тому или иному выводу⁴.

Другой характер носит полемика. Это спор при обсуждении, выяснении научных, литературных, политических вопросов. Об этом свидетельствует и этимология (т. е. происхождение) данного термина. Древнегреческое слово *polemos* означает «воинственный, враждебный». Polemika — это не просто спор, а такой, при котором имеется конфронтация, противостояние, противоборство сторон, идей и речей. Исходя из этого, полемику можно определить как борьбу принципиально противоположных мнений по тому или иному вопросу, публичный спор с целью защиты, отстоять свою точку зрения и отвергнуть мнения оппонента.

Из данного определения следует, что полемика отличается от дискуссии, диспута именно своей целевой направленностью. Участники дискуссии, диспута, сопоставляя противоречивые суждения, стараются прийти к единому мнению, найти общее решение, установить истину.

Цель полемики иная: надо одержать победу над противником, отстоять и утвердить собственную позицию.

Однако следует иметь в виду, что подлинно научная полемика ведется не просто ради победы как таковой. Опираясь на принципиальные позиции, полемисты решают социально значимые вопросы, их выступления направлены против всего, что мешает эффективному общественному развитию⁵.

Полемика — эта наука убеждать. Она учит подкреплять мысли убедительными и неоспоримыми доводами, научными аргументами. Polemika особенно необходима, когда вырабатываются новые взгляды, отстаиваются общечеловеческие ценности, права человека, складывается общественное мнение. Она служит воспитанию активной гражданской позиции. Слово «дебаты» французского происхождения (*debat* — спор, прения). Прения — русское слово, зафиксированное в лексике XVII в. Толковые словари определяют эти слова как прения, обмен мнениями по какому-либо вопросам, обсуждение какого-либо вопроса, публичный спор по какому-либо вопросам, например «горячие дебаты, парламентские дебаты».

Словами дебаты, прения, как правило, именуют споры, которые возникают при обсуждении докладов, сообщений, выступлений на собраниях, заседаниях, конференциях и т. п.⁶

В любом случае, спор — это процедура, процесс обсуждения проблемы, способ исследования и анализа, при котором каждая из сторон, аргументируя, отстаивая и опровергая, оппонировывая мнения другой стороны — соперника, противника, собеседника, — претендует на монопольное установление истины. Любой спор эмоционально окрашен. «В споре, как правило, рождаются неприязнь, обида, ненависть, приводящие в лучшем случае к разрыву отношений, в худшем — к войне»⁷. Как видим, спор нередко ведет к агрессии и затмевает разум.

В процессе ведения спора в явном или скрытом виде проявляется некоторое *противоречие*, которое позволяет сформулировать *проблему*. В ходе коллективного осуждения либо происходит разрешение проблемы, либо каждая из противоборствующих сторон остается при своем мнении.

Выделяется семь вариантов протекания дискуссии-спора.

Эвристический подход к ведению спора, когда одна из сторон, не наста-





ивая на своем подходе к решению проблемы, используя методы убеждения, интуицию и здравый смысл, постепенно склоняет к своей точке зрения другого или других собеседников, участников спора.

Логический подход к ведению спора, для которого характерны жесткий логический анализ и аргументация, благодаря чему, следуя приемам и правилам формальной логики, участники дискуссии приходят к некоторому окончательному выводу.

Софистический подход к ведению спора, при котором одна из сторон стремится победить своего оппонента любым, даже логически неправильным путем, используя так называемые софизмы.

Авторитарный подход к ведению спора, когда одна из сторон, опираясь на авторитеты либо используя свой авторитет, а нередко и власть, навязывает свою точку зрения другим.

Критикующий подход к ведению спора, когда одна из сторон всецело акцентирует внимание лишь на недостатках, слабых местах и позициях своих оппонентов, не хочет и не стремится увидеть позитивные элементы в противоположной точке зрения и не может предложить свое решение.

Демагогический подход к ведению спора, который заключается в том, что одна из сторон ведет спор не ради истины, а скорее всего, для того, чтобы увести дискуссию в сторону от истины, преследуя при этом свои личные, часто неизвестные участникам спора цели.

Что же делать, если возникает реальная необходимость доказать свою точку зрения руководителю, да еще не испортив с ним отношений?

Правильный способ доказать свое мнение означает не стремление привести руководителя в замешательство и не демонстрацию ему его некомпетентности в каком-либо вопросе, а решение важного делового вопроса. Кроме того, желательно не спорить с руководителем в присутствии третьего лица.

Выступая против мнения руководителя, важно:

- знать, когда нужно, а когда не нужно отстаивать свою точку зрения;
- знать, какие вопросы можно обсуждать, а какие — нет;

- знать, как возражать, не вызывая раздражения, как доказывать свое мнение и не быть неприятным при этом для своего руководителя.

Если Вы считаете, что необходимо возразить своему руководителю, постарайтесь сделать это тактично, избегая при этом конфронтации и враждебной реакции.

Характер противоречий в споре нередко зависит от обсуждаемого вопроса, эмоционального фона при его обсуждении, психологической межличностной совместимости двух спорящих и от прочности и опыта профессиональных отношений.

Если Вы проиграли спор, если руководитель так и не понял Ваших доводов, признайте это, не озлобляясь, но не теряя своего «Я». Если Вы начнете сердиться, демонстрировать свое явное неудовлетворение результатом обсуждения, это может привести к разрыву отношений и к отчужденности со стороны руководителя.

Ну а если Вы «выиграли» спор, будьте скромны и спокойны, не ликуйте по данному поводу. Не вставайте в позу — «Я же говорил Вам». Лучше выскажите признательность руководителю за то, что он Вас выслушал, понял и принял Ваше предложение.

Юридический диалог — обобщенное понятие, введенное А. О. Солодухиной и О. А. Солодухиным, имеющее право на существование. Авторы не формулируют это понятие, раскрывая содержательную его сторону и давая «упорядоченные знания о формах интеллектуальной практики ведения юридического диалога: о методах и средствах логически доказательной аргументации защищаемой позиции и опровержения точки зрения своего оппонента, о выработке правильной стратегии и тактики юридического спора, о культуре вопросов и ответов в ходе дискуссии, о психологических формах убеждения собеседника в правоте отстаиваемых мнений, об элементах ораторского мастерства в публичном выступлении»⁸.

Юридический диалог прежде всего межличностное взаимодействие, связанное с юридическими нормами, их реализацией. Другой признак юридического диалога — противоречие мнений, взглядов, высказываний, носящих спорный характер. Наконец, целью юридического диалога является стрем-

ление убедить, доказать сопернику свою правоту в отстаивании истины.

Таким образом, *юридический диалог* — это процедура межличностного общения, связанная с отстаиванием противостоящих правовых позиций с целью достижения истины при решении правовых споров.

Спор всегда имел и имеет сейчас важное значение в системе общественных отношений. С одной стороны, спор — важнейший источник, вернее, даже побудитель знания, его расширения, углубления. В споре намечаются

пути получения знаний, он развивает мысль, будит в человеке творческое отношение к окружающей его действительности, заставляет сомневаться зачастую в том, что прочно утвердилось в системе отношений между людьми. Спор, в частности прения сторон в судебном процессе, способствует вынесению обоснованных и законных приговоров и решений. Но, с другой стороны, спор может быть источником распространения негативной информации, источником зла, агрессии и началом возникновения конфликтов.



¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. Изд. 8-е, стереотип.— М., Сов. Энциклопедия, 1970.

² Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. С. Крутских.— 2-е изд., переработ. и доп.— М.: ИНФРА, 2003.— С. 582—583.

³ Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих.— М., 1969.— С. 163—167, 169—170.

⁴ Павлова Л. Г. Спор, дискуссия, полемика.— М.: Просвещение, 1991.— С. 6.

⁵ Там же.— С. 6—7.

⁶ Павлова Л. Г. Цит. соч.— С. 7.

⁷ Шахиджанян В. В споре не рождается истина! / Российская газета.— 2002.— 22 нояб.

⁸ Солодухина А. О., Солодухин О. А. Юридический диалог. Теория и практика, круг проблем.— М.: Экспертное бюро—М, 1998.— С. 4.



Сагандыков М. С.

УЧАСТИЕ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА

Конституционный судебный контроль и надзор призван обеспечить надлежащую реализацию принципов регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений.

В соответствии со ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Правительство Российской Федерации обязано не позднее трех месяцев направить в Государственную Думу законопроект о внесении изменений и дополнений в закон, положения которого признаны неконституционными, а Государственной Думе предписано рассматривать этот законопроект во внеочередном порядке. Можно ли считать возложение этих обязанностей на указанные государственные органы эффективными мерами реализации конституционных положений? Представляется, что нет. Обязанность рассмотреть законопроект не означает обязанность его принять. Он может «лежать» в Государственной Думе после рассмотрения его в первом чтении сколько угодно, и заставить Государственную Думу ускорить процесс принятия закона никто не в силах.

Фактическое отсутствие юридической ответственности правотворческих органов за принятие актов, не соответствующих Конституции, ставит проблему возможности обеспечения реализации конституционных принципов в порядке конституционного судопроизводства, если нарушение принципа заявители связывают с неурегулированностью вопроса. «В ряде случаев,— считает О. Хохрякова,— отсутствие в законе прямого указания по тому или иному вопросу, “молчание закона” может быть восполнено, а нарушенные права граждан восстановлены в результате конституционного истолкования соответствующих правовых норм, выявления их конституционно-правового смысла и корректировки на основе этого сложившейся правоприменительной практики»¹.

Следует поддержать позицию О. Хохряковой, которая справедливо

отмечает, что наличие указанных выше обязанностей Правительства и Государственной Думы не решает всех проблем, поскольку до принятия закона может пройти достаточно много времени, ведь Государственная Дума может не принять закон в предложенной Правительством редакции, а даже если и сделает это, то на пути нормативного акта может встать Совет Федерации².

Конституционный Суд в одном из решений по делу об индексации сумм, касающихся возмещения вреда гражданам, пострадавшим в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, на основе общероссийского прожиточного минимума, признав положение закона неконституционным, до внесения соответствующих поправок ориентировал суды на использование при индексации роста прожиточного минимума субъекта Российской Федерации³.

О. Хохрякова, признавая формальное нарушение принципа разделения ветвей власти, считает уместной подобную практику Конституционного Суда, так как она преследует цель защиты прав и законных интересов граждан России⁴. С этим выводом автора следует согласиться.

Еще раз заметим, что рассмотренная проблема имеет место только в том случае, когда признание акта неконституционным создает ситуацию неурегулированности вопроса. В других же случаях решение Конституционного Суда, признающее акт неконституционным, напрямую обеспечивает реализацию конституционного принципа. Например, Конституционный Суд, признав ограничение компенсации за вынужденный прогул по вине работодателя определенным сроком оплаты не соответствующим Конституции Российской Федерации, фактически гарантировал эффективную реализацию кон-

М. С. САГАНДЫКОВ,
доцент кафедры трудового и социального
права ЮУрГУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)

104

Право
и труд



ституционного принципа судебной защиты прав работника⁵.

Публично-правовая сторона реализации конституционных принципов регулирования труда связана, прежде всего, с государственной защитой прав работников и работодателей. При этом для повышения эффективности реализации конституционных принципов чрезвычайно важным является наличие действенного механизма судебного контроля за этим процессом.

Для обозначения проблемы приведем позицию Европейского Суда по правам человека, который по вопросу недовольства заявителей положениями законодательства Российской Федерации, предусматривающими различные социальные гарантии, указывает на то, что он не может подменять собой внутригосударственные органы власти при определении или пересмотре адресатов и сумм льгот и компенсаций, предусмотренных шкалой социальных гарантий⁶.

Другой крайностью является возможность судебных органов самостоятельно определять направление и характер реализации конституционных принципов.

Д. Недельски справедливо критикует так называемую «американскую модель» судебного контроля. Ее недостаток состоит в том, что она не нацелена на конструктивный диалог между всеми ветвями власти по поводу понимания и реализации конституционных принципов, а также соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина⁷. В американской модели власти конституционные права человека имеют узкое значение, являясь лишь критерием конституционности положений того или иного закона. Они не являются предметом «демократического обсуждения», и уж тем более не обладают качеством конституционных принци-

пов, реализация и обеспечение которых осуществляется не только (может быть даже, не столько) судебными, но и всеми остальными государственными органами, как законодательными, так и исполнительными⁸.

На наш взгляд, за судебными органами не должно оставаться последнее решение по вопросам реализации конституционных положений. Эффективный судебный контроль — лишь один из аспектов совершенствования механизма реализации норм Конституции.

В частности, при осуществлении судебного контроля Конституционный Суд Российской Федерации вправе оценивать соответствие введения тех или иных льгот установленным Конституцией целям и задачам, а также обеспечение справедливого баланса между публичными и частными интересами при выборе тех или иных мер социальной защиты⁹.

С другой стороны, вынесение отрицательного решения (признание нормы не соответствующей Конституции) не ставит и не должно ставить «крест» на попытках законодателя по-другому урегулировать данную сферу общественных отношений. Органы конституционного контроля могут лишь в известной степени определять направление реализации конституционных положений, но никак не характер этого процесса, и тем более не конкретные формы, способы и средства правового регулирования.

Задачей Конституционного Суда Российской Федерации и других органов конституционного контроля и надзора является направление реализации конституционных принципов в русло Конституции. Данные органы призваны заставить законодателя находить прямую связь между конституционными положениями и конкретными нормами закона.



¹ Хохрякова О. Социально-экономические права. Российская Федерация // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 2003.— № 1 (42).— С. 92.

² См.: Хохрякова О. Указ. соч.— С. 94.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 11-П по делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 г. и от 12 февраля 2001 г.), Федеральных законов от 12 февраля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»», от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев // Российская газета.— 2002.— 2 июля.

⁴ См.: Хохрякова О. Указ. соч.— С. 94.

⁵ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 1995 г. по делу о проверке конституционности части второй ст. 213 КЗоТ Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. И. Шульженко и С. А. Мазанова // Вестник Конституционного Суда РФ.— 1995.— № 2—3.

⁶ См.: Решение Европейского суда по правам человека от 30.01.2001 г. «По вопросу приемлемости жалобы № 46671/99, поданной Павлом Бурковым против Российской Федерации» // Журнал российского права.— 2001.— № 5.— С. 110—113.

⁷ Недельски Д. Социально-экономические права: демократия и равенство на всех уровнях // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 2003.— № 1 (42).— С. 97.

⁸ James V. Calvi, Susan Coleman. American law and legal systems. Third edition. 1997.— P. 131.

⁹ Хохрякова О. Социально-экономические права. Российская Федерация // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.— 2003.— № 1 (42).— С. 93.



Филиппова Э. М.,
Антипова Е. И.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРИНЦИПОВ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Вопрос о понятии принципов права социального обеспечения является дискуссионным. Это объясняется разнообразием взглядов как на само понятие «принципы права», так и на принципы отрасли права социального обеспечения. Так, в общей теории права под основными началами и руководящими идеями, которые выражали сущность, главные свойства и общую направленность развития правовых норм в пределах всей системы права¹. Другие ученые считают, что принципы права — это сами нормы права, закрепляющие стержневые положения регулирования конкретной сферы общественных отношений². Мы же солидарны с позицией ученых, которые утверждают, что принципы права можно определить как закрепленные в законодательстве, отражающие закономерности общественно-политической жизни идейно-руководящие положения, определяющие общую направленность, характер и содержание правового регулирования общественных отношений³. Кроме того, дискуссионность вопросов объясняется многообразием и сложностью общественных отношений, регулируемых правом социального обеспечения, отсутствием законодательного закрепления данных принципов.

Основой регулирования социально-обеспечительных отношений выступают принципы права социального обеспечения. Л. Н. Анисимов, К. Н. Гусов под принципами права социального обеспечения понимают руководящие начала, определяющие внутреннее единство данной отрасли права и основные направления ее дальнейшего развития⁴. Думается, что сформулированная дефиниция освещает одну составляющую понятия принципов права социального обеспечения, а именно,

направленность развития данной отрасли права. Однако правовой принцип выражает сущность и свойства ключевых правовых категорий той или иной отрасли права (чтобы отразить специфику конкретной отрасли права). В связи с чем мы считаем удачным определение, сформулированное В. П. Галагановым, где отражены некоторые особенности социального обеспечения. «Под принципами социального обеспечения можно понимать закрепленные в действующем законодательстве основополагающие начала (идеи), выражающие сущность норм права социального обеспечения и главные направления социальной политики государства в области правового регулирования отношений, связанных с материальным обеспечением «еще», «временно», «уже» нетрудоспособных граждан и иных категорий граждан, определяемых в нормативном порядке»⁵.

С нашей точки зрения, принципы права социального обеспечения должны отражать сущность социального обеспечения, как важнейшей правовой категории этой отрасли права. К сожалению, в действующем законодательстве определение понятия «социальное обеспечение» отсутствует. Пробел в законе пытается восполнить наука. Однако в доктрине существуют разные взгляды на сущность данной правовой категории. Так, В. С. Андреев рассматривал социальное обеспечение как совокупность определенных социально-экономических мероприятий, связанных с обеспечением граждан в старости и при нетрудоспособности, с заботой о матери и ребенке, с медицинским обслуживанием и лечением как важнейшими средствами оздоровления, профилактики и восстановления трудоспособности. М. О. Буянова под социальным обеспечением понимает форму выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в

Эльвира Маисовна ФИЛИППОВА,
ст. преподаватель кафедры трудового
и социального права ЮУрГУ;
Евгения Игоревна АНТИПОВА,
студент гр. Ю-573
(г. Челябинск)

107

Право
и труд



случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества⁶. Л. Ржаницына определяет социальное обеспечение как распределение пенсий, пособий и предоставление социальных услуг нетрудоспособным и приравненным к ним категориям граждан по постоянно действующим основаниям, нормам и правилам, определенным общефедеральным законодательством как обязательных для всех участников и уровней⁷. Представляется, что указанные определения не позволяют четко отделить такое понятие, как «социальная защита», от понятия социального обеспечения, отличительной особенностью которого выступает его организационно-управленческий, экономический характер регулирования деятельности системы социальных учреждений.

По нашему мнению, социальное обеспечение — это система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального, социального положения человека вследствие наступления трудных жизненных ситуаций или обстоятельств, признаваемых государством социально значимыми, за счет средств целевых социальных фондов. Данное определение отражает существенные признаки социального обеспечения:

1) носит организационно-структурный характер, может осуществляться в различных организационно-правовых формах: обязательное социальное страхование, государственная социальная помощь и др.;

2) направлено на выравнивание положения человека в обществе, поддержание его социального статуса в установленных законом случаях: утраты,

снижения доходов, инвалидности, временной нетрудоспособности и т. д.;

3) осуществляется государством из целевых социальных фондов. Указанные особенности социального обеспечения оформляются в идейно-правовые начала, на базе которых оформляются социально-обеспечительные отношения. Исходя из такого понимания, раскроем понятие принципов права социального обеспечения. Под ними следует понимать законодательно закрепленные руководящие положения в области создаваемых государством правовых, организационных, экономических мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального, социального положения человека вследствие наступления трудных жизненных ситуаций или обстоятельств, признаваемых государством социально значимыми, и характеризующие внутреннее единство и тенденции развития отрасли права социального обеспечения.

Для принципов права социального обеспечения характерно то, что они: раскрывают сущность социального обеспечения; представляют собой идейно-правовую основу, в соответствии с которой регулируются социально-обеспечительные отношения, устанавливаются основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания; отражают закономерности социального развития; заключают в себе определенное социально-экономическое, политическое содержание. Указанные признаки принципов права социального обеспечения доказывают тот факт, что правовой принцип служит основным ориентиром как для правотворческой, так и правоприменительной деятельности.

Таким образом, принципы права социального обеспечения определяют внутреннее единство и взаимосвязь норм отрасли права социального обеспечения и закрепляют правила построения социально-обеспечительных отношений.



¹ *Марченко М. Н.* Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2. Теория права.— М., 1998.— С. 23; *Алексеев С. С.* Проблемы теории права.— Свердловск, 1972.— С. 102.

² *Федорова М. Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования.— Омск, 2003.— С. 51.

³ *Шафилова Г. Х., Сагандыков М. С.* Конституционные принципы регулирования труда в Российской Федерации.— Челябинск, 2004.— С. 22.

⁴ Право социального обеспечения России / Под ред. К. Н. Гусова.— М., 2004.— С. 72; Трудовое и социальное право России / Под ред. Л. Н. Анисимова.— М.: ВЛАДОС, 1999.— С. 36.

⁵ *Галаганов В. П.* Право социального обеспечения.— М., 2004.— С. 70.

⁶ *Усс А. В., Толоконский В. А., Иванков В. И., Лисица В. Н.* Социальный кодекс РФ: проблемы кодификации законодательства о социальном обеспечении.— Новосибирск, 2004.— С. 22, 23.

⁷ *Шарин В.* «Социальное обеспечение» — понятие, требующее уточнения // Социальное обеспечение.— 2005.— № 6.— С. 37.





УГОЛОВНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Куленко О. И.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРОКУРАТУРЫ И СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ ПРАВООЩИТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Осуществление правовой реформы, укрепление самостоятельности и независимости судебной власти в Российской Федерации привели к значительному расширению сферы судебного контроля за соблюдением законности, прав и свобод граждан. Судебная власть все более занимает подобающее ей место в системе разделения властей, и судебный контроль теперь распространяется на все сферы общественных отношений.

Конституция РФ провозгласила, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ст. 46 Конституции РФ). Только на основании судебного решения допускаются арест, заключение под стражу и содержание под стражей, ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, по судебному решению может также осуществляться проникновение в жилище граждан против их воли (ст. 22—25 Конституции РФ).

Конституционный Суд Российской Федерации своим постановлением от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» подтвердил полномочие судов общей юрисдикции о рассмотрении дел о признании законов субъектов Российской Федерации несоответствующими федеральному законо-

дательству, недействующими и не подлежащими применению, а также признал право прокурора при осуществлении возложенных на него полномочий обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Федерации федеральному закону¹.

Кроме того, согласно п. 4 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» правовые акты органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, общественных объединений и органов местного самоуправления, также могут быть обжалованы в судебном порядке.

В то же время государство, сообразуясь с объективными потребностями общества, не только сохранило единую централизованную систему прокурорского надзора за исполнением законов органами власти, управления и контроля, но и дополнительно возложило на прокуратуру полномочия по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми коммерческими и некоммерческими организациями. Исполнение законов указанными организациями и законность издаваемых ими правовых актов также включены в сферу прокурорского надзора.

Судебная власть и прокурорский надзор — два тесно связанных между

Олег Иванович КУЛЕНКО,
зав. кафедрой юридического факультета
ЧелГУ, к. ю. н., доцент
(г. Челябинск)

110

Уголовное и гражданское
судопроизводство



собой взаимодействующих, взаимопересекающихся государственно-правовых института, без которых гражданское общество спокойно существовать не может. Тот и другой служат защите прав человека, обеспечивают законность и правопорядок, но делают это своими методами².

Произошедшие изменения в правовом регулировании механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина требуют четкого определения соотношения судебного контроля и прокурорского надзора за законностью.

Концепция развития прокуратуры на переходный период, справедливо признавая, что постепенно расширяющийся судебный порядок защиты прав граждан является наиболее надежным и эффективным, вместе с тем исходила из того, что правосудие не заменяет и не подменяет прокурорский надзор за законностью, а судебная система не может и не должна выполнять надзорные функции прокуратуры, поскольку суд в силу многих причин весьма ограничен в своих возможностях. Данный вывод сохраняет свою актуальность и может быть положен в основу решения рассматриваемой проблемы на современном этапе развития российской государственности.

Научная концепция прокурорского надзора отвергает спекулятивные рассуждения о «поднадзорности суда прокуратуре». Речь идет о профессиональном взаимодействии прокуратуры и органов судебной власти в деле обеспечения подчинения закону любого участника судопроизводства.

Следует осознать, что, создавая независимую судебную власть, общество отнюдь не заинтересовано в появлении некоего монопольного органа по защите прав граждан, единственно способного решать, что законно, а что противоречит закону. Эта бесспорная мысль нашла отражение в Конституции РФ, которая не только заложила основы независимой судебной власти, но и сохранила прокуратуру.

Поэтому нельзя согласиться с мнением И. Л. Петрухина, считающего, что прокуратура с ее функцией общего надзора — рудимент средневековья, оживший в странах с тоталитарным режимом для всеобъемлющего контроля за государственными институтами, обществом, подданными³.

За годы, прошедшие после принятия в Российской Федерации Концепции судебной реформы, прокуратура серьезно реформирована. Изменены приоритеты прокурорского надзора. Во главу всей прокурорской деятельности поставлены интересы защиты прав и свобод человека и гражданина⁴.

Помещение статьи о прокуратуре в раздел Конституции РФ, посвященный судебной власти, — это та правовая реальность, которая не может не сказаться на методах реализации задач прокуратуры путем более тесного взаимодействия с судом. Законодатель стремился показать, что суд и прокуратура — это два органа, которые дополняют правоохранительную деятельность друг друга.

Отсюда можно сделать два вывода: о возрастании значения правозащитной функции прокуратуры, которая для суда является основной, решающей, и о возрастании в числе методов прокурорского реагирования такого средства, как обращение в суд за разрешением любых правовых конфликтов, которые не поддаются устранению иными традиционно прокурорскими средствами.

На протяжении нескольких лет обществу внушалась мысль о судебной защите прав граждан как чуть ли единственном способе защиты. Действительно, судебный порядок защиты является наиболее надежным и эффективным. Вместе с тем нужно учитывать и то, что суд в силу многих причин, включая усложненный порядок деятельности, весьма ограничен в своих возможностях. Население понимает это и ищет альтернативные способы защиты. И они — эти способы более оперативного реагирования на ущемление прав граждан и организаций — должны быть. Один из них — деятельность прокуратуры. Число обращений граждан в органы прокуратуры за защитой своих нарушенных прав намного превышает обращение в судебные органы.

Для примера можно привести статистику органов прокуратуры лишь одного субъекта Федерации — Челябинской области. В 2005 г. органами прокуратуры области разрешено 38307 заявлений и обращений граждан, 7492 из которых удовлетворены. Остальные отклонены по причине неправомерности требований заявителей либо по ним даны разъяснения закона.





Почти половина, то есть 18270 разрешенных жалоб и обращений, связаны с обжалованием правовых актов и действий коллегиальных органов управления и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан. Из них удовлетворено каждое четвертое обращение. При этом по протестам прокуроров органами управления и должностными лицами отменено около 2760 названных правовых актов. Судами же признаны незаконными 970 правовых актов, причем значительная часть из них — по заявлениям самих прокуроров.

В рамках осуществления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отношении 727 руководителей возбуждены дела об административном правонарушении за невыплату заработной платы. В отношении 22 руководителей возбуждены уголовные дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 145-1 УК РФ, 625 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушений законности. В результате задолженность по заработной плате по области, снизилась с 358,9 до 60 млн рублей.

Активно используя полномочия по обращению в суд с исками в защиту прав и законных интересов граждан, органами прокуратуры Челябинской области в 2005 году предъявлено 8238 исков на сумму более 149 млн рублей, в том числе 3360 исков о взыскании задолженности по заработной плате⁵.

Приведенные данные наглядно показывают, что прокуратура «переваривает» в себе огромную массу тех обращений граждан и организаций, которые при отсутствии прокурорского надзора за соблюдением законности должны были стать предметом судебных разбирательств, а значит, могли бы просто парализовать судебную систему⁶.

Если говорить о сферах распространения компетенции суда и прокуратуры в контроле (надзоре) за законностью, то, с одной стороны, они в значительной степени совпадают, а с другой — прокурорская значительно шире судебной. Прокурор не ограничивается рассмотрением вопросов о законности действий и решений поднадзорных органов и организаций, а также их должностных лиц. В поле зрения прокурора и соблюдение порядка приема и рассмотрения обращений граждан в государственных органах и органах местно-

го самоуправления, и законность расходования бюджетных средств, и выплаты заработной платы, и обеспечение установленных законом льгот военнослужащим, ветеранам, семьям с детьми и т. п., и соблюдение законности при регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях во всех правоохранительных органах. Отсюда и значительно более широкий круг лиц, попадающих в сферу надзора.

Способы осуществления судом и прокуратурой своих контрольно-надзорных полномочий принципиально отличаются. Суд реализует их только по инициативе заинтересованных лиц, по мере поступления конкретных заявлений и жалоб граждан, организаций, материалов следственных и оперативных органов, и, как правило, публично, путем судебного разбирательства.

Надзор прокуратуры действует постоянно и непрерывно. Ежегодно органы прокуратуры анализируют состояние правопорядка на подведомственной им территории, на основании результатов его анализа планируют свою деятельность по выявлению и устранению нарушений закона. Прокуратуре, в отличие от суда, необязательно ждать поступления обращений заинтересованных лиц, чтобы начать проверку. Согласно ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» основанием для проведения проверки исполнения законов может быть любая информация о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором. А на таких направлениях, как соблюдение законов в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, содержание задержанных и арестованных, исполнение уголовных наказаний, прокурорский надзор действует независимо от наличия информации о нарушении законов с целью их предотвращения⁷.

Прокурорские проверки характеризуются оперативностью. Для этого не требуется особой процедуры, обязательной для судопроизводства, — протоколирования, назначения и проведения слушаний и т. п. Законом и приказами Генерального прокурора РФ установлены жесткие сроки рассмотрения органами прокуратуры жалоб и заявлений граждан и орга-

низаций по поводу нарушения законности и жесткий контроль за сроками, порядком и правильностью рассмотрения обращений со стороны вышестоящих органов прокуратуры.

Весьма немаловажным для характеристики прокурорского надзора и его соотношения с судебным контролем является бесплатность, а значит, полная доступность для граждан и организаций. Обращения в прокуратуру не требуют оплаты госпошлины, привлечения дорогостоящих адвокатов. Более того, в ряде случаев прокурор, сам обращаясь в суд в интересах граждан или организаций, освобождает их от значительных материальных затрат (ч. 4 ст. 27, ч. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 45 ГПК РФ и др.)⁸.

Одно из важнейших свойств прокурорского надзора, отражающих особенность его полномочий, — это инициативность. Таким свойством не обладает и не может обладать по объективным причинам судебный контроль. Как отмечалось, любое дело, дающее суду возможность осуществлять контроль за законностью, возбуждается в суде исключительно по обращениям сторон. Судья, с какими бы нарушениями закона, прав и свобод граждан ни сталкивался, сам по своей инициативе ничего сделать для устранения этих нарушений не в состоянии до тех пор, пока ущемленная в правах сторона или прокурор в ее интересах не обратятся в суд.

Следует учитывать и другой существенный момент. Есть немало нарушений закона, по которым ни одна из сторон не заинтересована обращаться в суд, а, следовательно, без инициативного вмешательства прокурора данные нарушения не могут быть устранены в судебном порядке. Речь идет, к примеру, о незаконных решениях органов власти и местного самоуправления о предоставлении необоснованных льгот отдельным организациям, предпринимателям, гражданам, где нет «ущемленной стороны», которая может возбудить судебное дело; незаконных решениях следователя о прекращении уголовного дела о хищении государственной собственности, злоупотреблении властью и т.п. и необоснованном освобождении от уголовной ответственности лиц, причинивших ущерб. В этом заключается объективная ограниченность

судебного контроля, которому не присуща проверочная деятельность, а значит, способность не только фиксировать и устранять нарушения закона, но и выявлять и пресекать их. Напротив, прокурор, исходя из постоянного и непрерывного характера надзора, обязан самостоятельно, по собственной инициативе проверять законность действий и решений поднадзорных объектов и лиц с целью выявления, пресечения и устранения нарушений закона, восстановления нарушенных прав.

Именно инициативность позволяет прокуратуре, например, выявлять и устранять незаконные правовые акты министерств, ведомств, органов власти и местного самоуправления, государственного контроля, военного управления, которые достаточно редко попадают в орбиту судебного контроля по обращениям заинтересованных лиц. В то же время полномочия суда по контролю за законностью обладают императивностью. Если прокурор собственными надзорными средствами не устранил нарушения закона, то он обращается в суд и благодаря императивности судебных полномочий может добиться восстановления законности.

Таким образом, особенности форм осуществления прокурорского надзора и надзорных полномочий позволяют прокуратуре, во-первых, по обращениям заинтересованных лиц и собственной инициативе самостоятельно устранять нарушения закона, прав и свобод граждан, интересов общества во внесудебном, оперативном порядке, освобождая от данной обязанности суды, а во-вторых, следить за соблюдением законности там, где объективно невозможен судебный контроль. С другой стороны, по ряду вопросов судебный контроль за законностью носит исключительный характер, а постановления суда, вступившие в законную силу, окончательны и обязательны для всех. Такое сочетание активного по своим полномочиям прокурорского надзора и обязательного по своим окончательным решениям судебного контроля служит организационной основой для взаимодействия суда и прокуратуры, укрепления законности и правопорядка в стране.

Отсюда следует сделать вывод, что демократическое общество предполагает создание «многоканальной», альтернативной системы охраны и защи-





ты прав человека. Акцент на судебную форму защиты прав и свобод человека и гражданина отнюдь не должен повлечь сворачивания усилий прокуратуры в этом направлении. Компенсируя ряд уязвимых сторон суда, прокуратура за счет своих преимуществ может удачно дополнить и усилить судебную форму защиты прав человека⁹.

Следует отметить, что в наиболее сложных ситуациях прокурор реализует правозащитную функцию через суд, путем участия во всех видах судопроизводства, предусмотренных ст. 118, ч. 2 Конституции РФ.

Президент России В. В. Путин справедливо отметил, что «судебная реформа не может быть эффективной без активного участия прокуратуры в судебном процессе»¹⁰.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ закрепил ведущую роль прокурора в уголовном преследовании и ввел новые процедуры уголовного судопроизводства. В частности, бремя доказывания вины подсудимого возложено исключительно на сторону обвинения, причем отказ государственного обвинителя от поддержания обвинения является обязательным для суда. Исходя из этого, суд не может рассмотреть уголовное дело публичного или частнопубличного обвинения без участия в судебном процессе прокурора. Это неременное условие реализации конституционного принципа состязательности судебного разбирательства, предусмотренного ч. 3 ст. 123 Конституции РФ.

Введена стадия предварительного слушания уголовного дела, где кроме прочих рассматриваются ходатайства об исключении доказательств, о прекращении уголовного дела и другие вопросы. Поскольку бремя опровержения доводов защиты о недопустимости доказательств лежит на прокуроре, его участие в предварительном слушании обязательно.

Исходя из требований приказа Генерального прокурора № 61 «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», государственные обвинители должны всемерно способствовать установлению судом истины, необходимой для вынесения законного, обоснованного и справедливого решения¹¹.

Необходимость повышения качества судебных решений обуславливает це-

лесообразность обеспечения большего взаимодействия между судами и прокуратурой, в том числе по обязательствам, вытекающим из положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Главной целью при этом является создание подлинных гарантий для обеспечения законности и правопорядка, а также осуществление эффективной защиты прав и свобод человека и формирующегося гражданского общества.

В контрольных стадиях уголовного процесса прокурор способствует тщательной проверке законности и обоснованности приговора, устранению судебных ошибок. С этой целью он поддерживает принесенное представление и активно участвует в исследовании доказательств в суде второй инстанции.

Значительное расширение судебной юрисдикции в разрешении гражданско-правовых конфликтов — одно из несомненных достижений судебно-правовой реформы. «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» — записано в ст. 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина и в ст. 46 Конституции РФ. Судебная власть, осуществляемая посредством гражданского (арбитражного) судопроизводства, становится универсальным и всеобъемлющим средством защиты прав и свобод граждан и их объединений.

Соответственно возрастает и значение такого вида правозащитной деятельности прокурора, как его обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 45 ГПК). Закон предусматривает и случаи обязательного участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

Как правило, прокурор обращается в суд тогда, когда иные средства прокурорского реагирования оказываются недостаточно эффективными для устранения правового конфликта. Это полномочие прокурора является важной гарантией обеспечения прав граждан, которые сами не всегда могут защитить свои интересы. Речь идет, прежде всего, о социально незащищенных слоях населения (инвалидах, несовершеннолетних, престарелых, недееспособных гражданах). Особенно актуальны иски прокурора о лише-

нии родительских прав морально разложившихся людей, иски о возмещении ущерба, причиненного производственным травматизмом, незаконными увольнениями, невыплатой заработной платы и т. п.

Существенна роль прокурора и в арбитражном процессе. Арбитражный процессуальный кодекс РФ предусматривает право прокурора на обращение в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов (п. 1 ст. 52 АПК РФ).

Условия проведения экономических реформ, а также дальнейшее развитие новых гражданско-правовых отношений, связанных с использованием земли и другой недвижимости в качестве залога в обеспечение разного рода договоров, приватизация государственной муниципальной собственности, аренда с правом выкупа и т. п. порождают неизвестные нашему обществу правоотношения, а вместе с ними конфликты и злоупотребления, особенно в части перекачивания государственной собственности в частный сектор. В связи с этим повышается роль судебных способов защиты интересов

государства, общества и личности, используемых прокуратурой.

Плодотворность сотрудничества суда и прокуратуры в разрешении экономических споров и защите гражданских прав определяется тем, что прокурор не только заявляет иск, он обеспечивает его доказательствами, в чем, несомненно, оказывает суду существенную помощь.

Дальнейшее развитие этого взаимодействия прокуратуры и суда видятся в значительном расширении практики заявления прокурорами исков в интересах неопределенного круга лиц — экологических исков, исков, связанных с незаконной продажей государственных и муниципальных объектов, исков в защиту прав потребителей. Такого рода иски прокурора, имеющие большое социальное значение, нуждаются, как правило, в серьезном обосновании, требуют предварительных проверок и исследований, нуждаются и в серьезном правовом обеспечении — как в законодательстве о прокуратуре, так и в гражданском процессуальном праве. О значении этой практики свидетельствует и опыт других стран.

¹ Жуков М. Суды без правил // Коммерсант.— 2000.— 16 февр.

² Петрухин И. Л. Прокурорский надзор и судебная власть: Учебное пособие.— М.: Проспект, 2001.— С. 4.

³ Петрухин И. Л. Указ. соч.— С. 17.

⁴ Бессарабов В. Г. Состояние и некоторые аспекты реализации судебно-правовой реформы в деятельности российской прокуратуры // Право и жизнь.— 2004.— № 66 (2).

⁵ Информационный бюллетень Прокуратуры Челябинской области.— 2006.— № 1. (Официально не публиковался).

⁶ Шалумов М. Указ. соч.

⁷ Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор: не междоусобица, а взаимодействие // Российская юстиция.— 2001.— № 4.

⁸ См., напр.: Сухарев А. Я. Права человека и правозащитная деятельность государства // Права человека в России и правозащитная деятельность государства.— СПб., 2003.— С. 7—12.

⁹ Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период.— М., 1994.— С. 39.

¹⁰ Скуратов Ю. Разрушать или реформировать? // Российская Федерация.— 1995.— № 7.— С. 52.

¹¹ «Об организации работы прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства». Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 61 от 17 августа 2006 г. / Официально не публиковался; См. также: Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. А. Я. Сухарева.— М.: Норма, 2005.— С. 395—415.



Арабули Д. Т.

РАСШИРЕНИЕ СЛУЧАЕВ РАССМОТРЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА СУДОМ В ОТСУТСТВИЕ ПОДСУДИМОГО

Комплекс предоставленных обвиняемому (подсудимому) полномочий предполагает его непосредственное участие в следственных действиях, в судебном разбирательстве уголовного дела в судах первой, второй и надзорной инстанций, в рассмотрении судом вопроса об избрании в отношении него меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, о продлении срока содержания под стражей, о помещении в медицинский или психиатрический стационар, о временном отстранении от должности и т. д. Применение этих правил в предусмотренных законом случаях допускает определенную гибкость, что выражается в возможности рассмотреть те или иные вопросы в отсутствие обвиняемого (подсудимого). До внесения в июле 2006 г. изменений в уголовно-процессуальный закон России перечень таких случаев сводился к следующему: принятие судебного решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отсутствие обвиняемого, когда он объявлен в международный розыск (ч. 5 ст. 108 УПК РФ); продление срока содержания обвиняемого под стражей в случаях нахождения обвиняемого на стационарной судебно-психиатрической экспертизе и при иных обстоятельствах¹, исключающих возможность его доставления в суд (ч. 13 ст. 109 УПК РФ); проведение предварительного слушания в отсутствие обвиняемого по его ходатайству (ч. 3 ст. 234 УПК РФ); если по уголовному делу о преступлении небольшой или средней тяжести подсудимый ходатайствует о рассмотрении данного уголовного дела в его отсутствие (ч. 4 ст. 247 УПК РФ). Федеральным законом РФ от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»»²

были несколько расширены случаи, когда допускается рассмотреть те или иные вопросы в отсутствие обвиняемого (подсудимого). Можно сказать, что ключевой для изменения ряда норм является ст. 247 УПК РФ, часть пятая которой предусматривает сегодня проведение судебного разбирательства по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в отсутствие подсудимого, который находится за пределами территории Российской Федерации и (или) уклоняется от явки в суд, если это лицо не было привлечено к ответственности на территории иностранного государства по данному уголовному делу.

Законодатель некоторых стран придерживается во многом аналогичного подхода. Так, национальное уголовно-процессуальное законодательство различных государств содержит в себе нормы, позволяющие рассмотреть уголовное дело по существу без непосредственного участия подсудимого. Например, ч. 2 ст. 294 УПК Республики Беларусь (по состоянию на 11 мая 2000 г.) предусматривает разбирательство уголовного дела в отсутствие обвиняемого в случаях, когда: 1) лицо, обвиняемое в совершении преступления, не представляющего большой общественной опасности, или менее тяжкого преступления, признает свою вину и ходатайствует о разбирательстве дела в его отсутствие; 2) обвиняемый находится вне пределов Республики Беларусь и уклоняется от явки в судебное заседание³. В ч. 2 ст. 315 УПК Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 4 июля 2006 г.) практически дублируются указанные выше правила. Разбирательство дела в отсутствие подсудимого может быть допущено лишь в случаях: 1) когда подсудимый, обвиняемый в совершении преступления небольшой тяжести, ходатайствует о рассмотрении

116

Уголовное и гражданское
судопроизводство



Джина Тамазовна АРАБУЛИ,
К. Ю. Н.
(г. Челябинск)

дела в его отсутствие; 2) когда подсудимый находится вне пределов Республики Казахстан и уклоняется от явки в суд⁴. Разбирательство дела в отсутствие подсудимого по УПК Республики Кыргызстан (по состоянию на 13 марта 2003 г.) допустимо лишь в случае, если подсудимый находится вне пределов Кыргызской Республики и уклоняется от явки в суд⁵. Несколько шире очерчены случаи разбирательства дела в отсутствие подсудимого в ч. 2 ст. 321 УПК Республики Молдова от 14 марта 2003 г. № 122 — XV⁶: 1) если подсудимый уклоняется от явки в суд; 2) если подсудимый, находясь под арестом, отказывается предстать перед судом для разбирательства дела и его отказ подтверждается также его защитником; 3) в случае рассмотрения дела о совершении незначительных преступлений, когда подсудимый изъявил желание, чтобы судебное разбирательство проводилось в его отсутствие. При этом сделана оговорка для применения первого пункта части второй указанной статьи, которая предполагает, что судебная инстанция принимает решение о производстве судебного разбирательства в отсутствие подсудимого только при условии представления прокурором веских доказательств того, что лицо, которому предъявлено обвинение и дело в отношении которого направлено в суд, прямо отказалось от своего права предстать перед судом и лично обеспечивать свою защиту, а также уклоняется от уголовного преследования и рассмотрения дела в суде (ч. 6 ст. 321 УПК Республики Молдова). Судебная практика и законодательство США, по общему правилу, не допускают заочного рассмотрения уголовного дела. Судебное разбирательство дела не может состояться, если обвиняемый решает скрыться от правосудия до начала суда⁷. Но если обвиняемый является на процесс в его начале, а затем по собственной воле решает скрыться от правосудия, то заочное рассмотрение дела допускается⁸.

Вновь введенную норму (ч. 5 ст. 247 УПК РФ) необходимо, на наш взгляд, рассматривать в единстве и взаимосвязи с другими законодательными положениями. Так, основанием (причиной) для внесения изменений в уголовно-процессуальный закон России явились ратификация Российской Федерацией

Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма и принятие Федерального закона РФ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изменениями от 27 июля 2006 г.) «О противодействии терроризму». В справке к Федеральному закону «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» говорится, что Конвенцией создается комплексная правовая основа для практического взаимодействия правоохранительных органов различных государств в деле выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений террористического характера, затрагивающих юрисдикции и интересы двух и более государств⁹. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»», как указано в справке к нему, направлен на повышение эффективности правового регулирования отношений в области противодействия терроризму и борьбы с ним¹⁰.

В самой статье содержится указание на наличие исключительных случаев заочного рассмотрения уголовного дела. Ведя речь о понятии «исключительные случаи», мы используем в сочетании с его значением и правовые предписания, гарантии прав потерпевшего и подсудимого, тех участников, защита которых провозглашена в качестве назначения уголовного судопроизводства.

Так, в Толковом словаре русского языка¹¹ «исключительный» понимается как являющийся исключением (то, что не подходит под общее правило, отступление от него), не распространяющийся одинаково на всех, небывалый, необыкновенный... С точки зрения права об исключительности случаев могут свидетельствовать: характер совершенного преступного деяния, его квалификация, направленность противоправных действий и распространение негативных последствий, личность подсудимого (обвиняемого), а также невозможность обеспечения явки подсудимого в судебном разбирательстве, несмотря на принятие государством всех необходимых мер для установления места нахождения обвиняемого (подсудимого) и (или) обеспечения его явки





в суд. Поэтому объем дел, подпадающих под действие ч. 5 ст. 247 УПК РФ и характеризующихся наличием исключительных случаев, должен быть минимальным в общем массиве всех уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях. Само построение предложения, очередность, последовательность слов свидетельствуют именно о таком подходе: подсудимый не только должен находиться за пределами территории Российской Федерации и (или) уклоняться от явки в суд, но и важно отсутствие факта привлечения такого подсудимого к ответственности на территории иностранного государства по данному уголовному делу¹². Любое государство заинтересовано в осуществлении уголовного преследования в отношении лица и его осуждении, если совершенное даже вне пределов этого государства преступление посягает или затрагивает интересы данного государства, либо взятые на себя обязательства по международным договорам на основании принципа взаимности предполагают оказание государствами друг другу содействия и правовой помощи в сфере уголовного судопроизводства. Исходя из этого, нельзя распространять ч. 5 ст. 247 УПК РФ и рассматривать по существу уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях в отсутствие подсудимого, если эти преступления не имеют террористического характера.

Государство в лице его органов и должностных лиц на основании ч. 1 ст. 11 УПК РФ обязано создать условия для реализации участниками уголовного судопроизводства предоставленных им правомочий. Одним из неотъемлемых составляющих прав обвиняемого (подсудимого) является право, предусмотренное п. 3d ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., — это право допрашивать показывающих против него свидетелей. Лицо, обвиняемое в совершении преступления, на определенном этапе возбужденного против него судебного разбирательства должно иметь соответствующую и надлежащую возможность оспаривать показания любых показывающих против него свидетелей. Поэтому Европейский суд считает, что в принципе все доказательства по уголовному делу должны представляться в присутствии обвиняемого

в ходе публичного разбирательства с целью проведения состязательных прений¹³. Можно было бы говорить, что подсудимый, обвиняемый в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, скрываясь от суда, несет тем самым негативные последствия, которые выражаются в том, что он не принимает участие в исследовании доказательств, представленных сторонами в судебном разбирательстве, и лишает себя права задать вопросы свидетелям, показывающим против него. Государство, вводя заочное рассмотрение уголовных дел, направляет свои усилия на защиту прав и законных интересов потерпевших. Но будет ли итоговое решение суда — приговор отвечать требованиям обоснованности и справедливости, если его вынесению предшествовало судебное разбирательство в отсутствие подсудимого? Для самого потерпевшего не менее важно участие подсудимого в судебном разбирательстве, поскольку он, так же как и государство, заинтересован в привлечении к уголовной ответственности лица, действительно совершившего преступление. Потерпевший не должен быть лишен возможности задать вопросы подсудимому, выразить свое отношение к нему и преступлению, сформировать свое мнение после исследования в судебном заседании всех доказательств. Отсутствие подсудимого создает предпосылки для одностороннего подхода к рассмотрению уголовного дела, для неточностей в установлении всех обстоятельств, подлежащих доказыванию, демонстрирует не в полной мере защищенность лиц, потерпевших от преступления, неэффективное использование всего принудительного аппарата государства.

Складывающаяся практика по возбуждению перед судом ходатайств об избрании самой строгой меры пресечения в виде заключения под стражу и их удовлетворению выступает в качестве фактора, ограничивающего применение ч. 5 ст. 247 УПК РФ. С учетом сведений о рассмотрении судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей (по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ) можно констатировать, что практически в полном объеме имеет место удовлетворение подобных ходатайств. Так, в 2004 г.

судами первой инстанции было рассмотрено по уголовным делам о тяжких преступлениях 113570 ходатайств, удовлетворено — 103295; особо тяжких — 63158, удовлетворено — 59158. В 2005 г. судами первой инстанции было рассмотрено по уголовным делам о тяжких преступлениях 135104 ходатайств, удовлетворено — 122999; особо тяжких — 69116, удовлетворено — 65055. Аналогично складывается и судебная практика при рассмотрении судами ходатайств о продлении срока содержания под стражей. В 2004 г. судами первой инстанции было рассмотрено таких ходатайств по уголовным делам о тяжких преступлениях — 35783, удовлетворено — 34694; особо тяжких преступлениях — 51700, удовлетворено — 50831. В 2005 г. судами первой инстанции было рассмотрено по уголовным делам о тяжких преступлениях 77641 ходатайств, удовлетворено — 75768; особо тяжких — 77135, удовлетворено — 76195. Получается, что в 2004 г. судами удовлетворено 91% ходатайств от общего числа рассмотренных ходатайств о заключении обвиняемых (подозреваемых) под стражу, в 2005 г. — 91,4%. При этом возросло и количество поданных ходатайств: в 2004 г. — 237156, в 2005 г. — 284166, что почти на 20% больше¹⁴. Но особые нарекания со стороны Президиума Верховного Суда РФ при рассмотрении результатов обобщения судебной практики об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу вызвала необоснованность удовлетворения таких ходатайств в отношении несовершеннолетних и женщин, а также подозреваемых или обвиняемых, совершивших преступления небольшой и средней тяжести. Судьи в постановлениях, как указывает Президиум Верховного Суда РФ, лишь формально перечисляли указанные в ст. 97 УПК РФ основания для избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, не приводя при этом конкретных, исчерпывающих данных, на основании которых суд пришел к выводу, что подозреваемый или обвиняемый может скрыться, продолжать заниматься преступной деятельностью и т. д. Не выполнялись требования ст. 99 УПК РФ, согласно которым кроме тяжести совершенного преступления должны учитываться сведения о личности

подозреваемого или обвиняемого, возраст и состояние здоровья, семейное положение, род занятий и другие обстоятельства. В отношении несовершеннолетнего недостаточно исследовались условия его проживания и воспитания, взаимоотношения с родителями, в отдельных случаях не обсуждался вопрос о возможности отдачи его под присмотр родителей, опекунов, попечителей и др., а в отношении подозреваемых или обвиняемых женщин судами не всегда исследовался вопрос о наличии у них на иждивении несовершеннолетних детей¹⁵. Таким образом, редки случаи, когда в отношении лица, совершившего тяжкое или особо тяжкое преступление, не была бы избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

Категорично можно утверждать о неприменении ч. 5 ст. 247 УПК РФ при особом порядке принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (гл. 40 УПК РФ), ибо ч. 2 ст. 316 УПК РФ и п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2006 г. № 60 «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел»¹⁶ предусматривают недопустимость рассмотрения уголовных дел в особом порядке без подсудимого. Полагаем, что аналогичным образом надлежит подходить к несовершеннолетнему подсудимому. С одной стороны, производство по уголовному делу о преступлении, совершенном несовершеннолетним, осуществляется в общем порядке, установленном частями второй и третьей УПК РФ, а ч. 5 ст. 247 УПК РФ расположена в третьей части УПК РФ «Судебное производство» и отнесена к общим условиям судебного разбирательства. С другой стороны, в самой норме говорится об исключительных случаях ее применения, о своеобразном изъятии из общего правила.

В силу особенностей компетенции коллегии присяжных заседателей Пленум Верховного Суда РФ в п. 21 и п. 22 постановления от 22 ноября 2005 г. № 23 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей»¹⁷ разъясняет судам, что в присутствии присяжных заседателей не подлежат обсуждению и разрешению вопросы и ходатайства, направленные



на обеспечение условий судебного разбирательства, такие, как принудительный привод потерпевших, свидетелей, отводы участникам процесса... и другие вопросы, не входящие в компетенцию присяжных заседателей и способные вызвать их предубеждение в отношении подсудимого и других участников процесса. Данные о личности подсудимого исследуются лишь в той мере, в какой они необходимы для установления отдельных признаков состава преступления. С участием присяжных заседателей не исследуются факты прежней судимости, характеристики, справки о состоянии здоровья, о семейном положении и другие данные, способные вызвать предубеждение присяжных в отношении подсудимого. Сам факт отсутствия подсудимого в зале судебного заседания может негативным образом сказываться на

оценке присяжными заседателями данных о личности такого подсудимого, вызывать их предубеждение, что исключает распространение правила о заочном рассмотрении уголовного дела данным составом суда.

Таким образом, условия применения ч. 5 ст. 247 УПК РФ, допускающие рассмотреть уголовное дело по существу судом первой инстанции в отсутствие подсудимого, необходимо соотносить и сопоставлять с огромным массивом различных нормативных предписаний, затрагивающих и права участников уголовного судопроизводства, и подпадающие под охраняемые государством интересы, и общую направленность действий законодателя по внесению изменений в национальное законодательство с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

¹ К «иным обстоятельствам» могут быть отнесены, в частности, болезнь обвиняемого, стихийное бедствие, плохие метеоусловия, карантин в месте содержания под стражей (См.: п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // БВС РФ.— 2004.— № 5.— С. 3).

² Российская газета.— 2006.— 29 июля.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь / Вступ. ст. Л. Л. Зайцевой.— 2-е изд., испр. и доп.— Мн., 2001.— С. 240.

⁴ <http://www.zakon.kz>.

⁵ <http://www.cis-legal-reform.org>

⁶ Там же.

⁷ Решение Верховного суда США по делу United States v. Crosby, 506 US 255 (1993) // Бернам У. Правовая система США. 3-й вып.— М., 2006.— С. 512.

⁸ Решение Верховного суда США по делу Taylor v. United States, 414 US 17 (1973) // Там же.

⁹ www.kremlin.ru

¹⁰ Там же.

¹¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений.— М., 1999.— С. 251.

¹² При этом для большей точности формулировки необходимо: а) не ограничиваться лишь указанием на то, что лицо не было привлечено к ответственности. Следует конкретизировать, что лицо не было привлечено именно к уголовной ответственности; б) заменить слова «по данному уголовному делу» на слова «за данное деяние».

¹³ Судебное решение по делу Костовски от 20 ноября 1989 г. Series A, № 166; судебное решение по делу Барбера, Мессегэ и Хабардо от 6 декабря 1988 г. Series A, № 146 // Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика.— М., 1998.— С. 253.

¹⁴ Колоколов Н. А., Карцев А. В. Практика разрешения судами ходатайств о заключении обвиняемых (подозреваемых) под стражу и продления срока содержания обвиняемых под стражей в цифрах // Уголовное судопроизводство.— 2006.— № 3.— С. 40—42.

¹⁵ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2006 г. «О рассмотрении результатов обобщения судебной практики об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» // <http://www.supcourt.ru>

¹⁶ <http://www.supcourt.ru>

¹⁷ БВС РФ.— 2006.— № 1.— С. 6.



Попов В. С.

ПОКАЗАНИЯ ПОДСУДИМОГО КАК ДОКАЗАТЕЛЬСТВО (В ПОИСКАХ УТРАЧЕННОГО УПК ДОКАЗАТЕЛЬСТВА)

На основании ст. 275 УПК Российской Федерации (ст. 348 УПК Республики Казахстан) лицо, представшее с утвержденным прокурором обвинительным заключением перед судом, допрашивается в качестве подсудимого, результатом чего является получение от допрошенного участника уголовного процесса «показаний подсудимого». Как всякого рода сведения, на основе которых ведущий уголовный процесс орган в установленном УПК порядке устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу (ст. 74 ч. 1 УПК РФ или ст. 115 ч. 1 УПК РК), **показания подсудимого являются доказательством.**

Источником доказательства является участник уголовного процесса — подсудимый (ст. 247 ч. 1 и 315 ч. 1 УПК РФ и РК). Собираение доказательства осуществляется в ходе уголовного судопроизводства судом путем производства предусмотренного УПК судебного следственного действия (ст. 86 ч. 1 и 125 ч. 1, 126 ч. 1 УПК РФ и РК) — допроса подсудимого. Собранное доказательство — показания подсудимого проверяется судом путем сопоставления его с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле, установления источника и т. п. (ст. 87 и 127 УПК РФ и РК). Как каждое доказательство, показания подсудимого подлежат оценке в соответствии со ст. 17 и 88 УПК РФ (ст. 25 и 128 УПК РК).

Факторы отдельного и особым образом производящегося собирания «показаний подсудимого», вовлечения их в проверку совокупности доказательств по уголовному делу, необходимости оценки их судом с точки зрения относимости, допустимости и достоверности являются основаниями восприятия (рассмотрения) и использования сто-

ронами и судом «показаний подсудимого» в процессе доказывания в качестве доказательства (ст. 85 УПК РФ или ст. 124 ч. 1 УПК РК).

Вместе с тем признание в УПК полученных в результате допроса подсудимого сведений в качестве именно доказательства по меньшей мере неоднозначно. Непоследовательность понимания по УПК показаний подсудимого как самостоятельного и имеющего одинаковую силу с другими доказательства ставит под сомнение казалось бы очевидный вывод о наличии по действующему уголовно-процессуальному законодательству такого доказательства. Нормативный материал наряду с этим выводом дает поводы также к нижеследующим суждениям. Несмотря на их взаимоисключающий характер они, тем не менее, в равной мере находят подтверждение в УПК.

Такого доказательства нет, несмотря на признаки того, что оно есть.

Такое доказательство, как показания подсудимого, действующими УПК не признается (ст. 74 ч. 2 УПК РФ и ст. 115 ч. 2 УПК РК).

От одного и того же физического лица, в конце концов представляющего перед судом, имеющие доказательственное значение сведения могут быть получены путем производства допросов этого лица в качестве подозреваемого и обвиняемого, а также допроса его в качестве подсудимого. Полученные путем допросов имеющие доказательственное значение сведения в УПК классифицируются по источникам их получения соответственно как «показания подозреваемого» (допрос с соблюдением требований, ст. 46 ч. 2, 187—190 УПК РФ или ст. 216 УПК РК), «показания обвиняемого» (допрос с соблюдением требований, ст. 173—174, 187—190 УПК РФ или ст. 217 УПК РК) и «показания подсудимого» (допрос с соблюдением требований, ст. 275 УПК РФ или ст. 348 УПК РК). Из них только показания подозреваемого и

Валерий Сергеевич ПОПОВ,
адвокат Костанайской областной коллегии
адвокатов, к. ю. н.
(г. Костанай)

121

Уголовное и гражданское
судопроизводство





показания обвиняемого на основании п. 1 ч. 2 ст. 74 УПК РФ допускаются в качестве доказательств, то есть являются доказательствами. Показания подсудимого в перечне допустимых доказательств отсутствуют.

Такое доказательство есть, даже когда его заведомо нет.

Из ст. 276 ч. 1 УПК РФ следует, что в суде возможно «оглашение показаний подсудимого, данных при производстве предварительного расследования...»

Так как участник уголовного процесса — подсудимый — появляется как таковой лишь в судебной части уголовного производства, то допросить подсудимого и получить таким путем «показания подсудимого» возможно только в следствии судебном. Отсутствие подсудимого (как правовой фигуры) «при производстве предварительного расследования» исключает всякую возможность допроса его там (в то время). Произведенные там и в то время допросы лица (физического), которое потом станет называться подсудимым, также не дают искомого — не дают «показаний подсудимого».

Однако, как бы то ни было, «показания подсудимого, данные при производстве предварительного расследования», по УПК РФ предполагаются наличествующими, хотя таковых в досудебной части уголовного производства, разумеется, нет и быть не может.

Такого доказательства больше все же нет, чем оно есть.

Данный тезис является в некотором роде компромиссом между названными выше. Коли нельзя исключить полностью ни один из них как находящийся основания в нормах УПК, и по этой же причине невозможно принять в качестве единственно правомерного только один из них, то методологически правильным будет предложить указанное последним суждение (тезис), чтобы на его основе рассмотреть проблему достаточно полно и всесторонне.

Фундаментальным для выдвинутой нами гипотезы является положение ст. 47 ч. 2 УПК РФ (аналогичное ст. 69 ч. 1 УПК РК), определяющей, что обвиняемый с момента, когда по его уголовному делу назначено судебное разбирательство, именуется подсудимым.

Кажется очевидным, что таким образом в статье выражается вводимый здесь

в уголовно-процессуальное законодательство принцип универсального правопреемства. На нем основано, например, положение ст. 267 УПК РФ о разъяснении «подсудимому его прав» в судебном разбирательстве, предусмотренных ст. 47 ч. 4 УПК РФ, то есть прав, изначально предоставленных обвиняемому и называемых правами обвиняемого.

Известно, что в порядке универсального правопреемства комплекс правомочий переходит от одного лица к другому лишь в случаях ликвидации либо реорганизации первого из них. Применительно к уголовному процессу соблюдение принципа универсального правопреемства означает, что обвиняемый с определенного момента перестает существовать как участник уголовного производства. Непременным условием универсального правопреемства является признание того, что место обвиняемого в уголовном процессе занимает другой его участник, и к этому вновь появившемуся участнику судопроизводства, преемнику обвиняемого — подсудимому, переходят права обвиняемого. Новому субъекту уголовного процесса разъясняются «его» теперь, — а ранее другого субъекта, — «права».

Итак, норма устанавливает правопреемство между двумя разными участниками уголовного процесса: обвиняемым и подсудимым. Различие их вызвано некими существенными и «внутреннего характера» основаниями, но не формальными и внешними причинами¹. Именно данное обстоятельство обуславливает наличие в досудебной части уголовного производства одной процессуальной фигуры (обвиняемого), отсутствие ее в судебной части и появление там другого субъекта процесса (подсудимого). В отношении пострадавшего в связи с преступлением лица таких оснований нет, в результате чего на протяжении всех этапов уголовного производства оно представлено одним участником уголовного процесса — потерпевшим.

Однако эти разные субъекты уголовного производства, вместе с тем, являются одним и тем же физическим лицом. Как физическое лицо обвиняемый, естественно, существовать не перестает, а подсудимый как физическое лицо не появляется вновь. И тот и другой являются (остаются) одним и тем же (одним) физическим лицом. Предполагает

мое правонарушителем физическое лицо в данном аспекте ничем не рознится с пострадавшим в связи с преступлением физическим лицом. Более того, в этом плане нет принципиальных различий между ними и физическим лицом, оказавшимся очевидцем деяния или иным образом о нем осведомленным.

Данное обстоятельство обусловило своеобразие выражения в УПК (универсального) принципа универсального правопреемства. В статье говорится отнюдь не о переходе комплекса правомочий от одного участника уголовного процесса (перестающего существовать как таковой) к другому (вновь появляющемуся), а о переименовании ранее существовавшего, но и продолжающего существовать субъекта.

Замысел, видимо, заключается во введении в схему универсального правопреемства механизма взаимной компенсации правовых последствий, влекомых факторами наличия двух разных участников уголовного процесса, воплощенных в одном и том же физическом лице. При этом предложенная в УПК формула универсального правопреемства оказывается направленной главным образом именно на устранение возникающих противоречий².

В связи с чем обеспечение правопреемства становится побочным следствием переименования. Результатом же его является появление возможности рассматривать двух разных участников уголовного производства в качестве двуединого одного субъекта уголовного процесса. Объективно норма служит правовым обоснованием для синтеза из обвиняемого со стадии предварительного расследования («подлинного обвиняемого») и из подсудимого со стадии судебного разбирательства некоего **универсального обвиняемого**³.

Безусловная, по нашему убеждению, правильность умозаключения о возникновении правового явления универсального обвиняемого сопряжена с первичными формальными выводами: о безрезультативности переименования, могущей быть выраженной как «от чего ушли, к тому же и пришли» [как был один субъект уголовного процесса, так он же один в нем и есть (остался)], и, одновременно, об изначальном отсутствии практической потребности в переименовании обвиняемого для судопроизводства в подсудимого.

Кажущаяся бесплодность и «ненужность» переименования обвиняемого в подсудимого логически влечет само собой возникающий вопрос: нельзя разве было оставить обвиняемого под одним (своим) именем в обеих стадиях уголовного производства — так же, как потерпевшего. Ведь в отношении показаний потерпевшего не возникает таких производных от переименования проблем, как с показаниями обвиняемого/подсудимого. В частности, обязанность именовать обвиняемого в суде подсудимым влечет получение от унифицированного обвиняемого все-таки «показаний подсудимого». Последовательность пребывания обвиняемого под разными именами препятствует переименованию сведений, ранее закрепленных как «показания обвиняемого», на «показания подсудимого». Как, например, показания несовершеннолетнего обвиняемого ни в коем случае не могут даже с момента, когда по его делу назначено судебное разбирательство, именоваться и считаться показаниями достигшего совершеннолетия подсудимого. Не дает это обстоятельство права и на обратное — считать «показания подсудимого» «показаниями обвиняемого».

Введение нормы о переименовании и, как следствие его, явление «универсального обвиняемого» вызваны, по нашему мнению, необходимостью разрешения имманентного противоречия системы уголовного процесса, воплощенной в УПК РФ и РК (а ранее — УПК РСФСР и КазССР)⁴.

Факторами, определяющими это противоречие, являются, с одной стороны, обстоятельства, делающие невозможным или существенно затрудненным «переход» обвиняемого как субъекта уголовного процесса из естественной для него стадии предварительного расследования в стадию судебную, — в отличие от потерпевшего, в отношении которого таких обстоятельств не имеется. Вероятно также при этом, что стадия предварительного расследования для обвиняемого (вновь, в отличие от потерпевшего) является единственно возможной для его «существования» как участника уголовного процесса. [Отражением чего является использование в положениях судебной части УПК исключительно нового (другого) наименования для





ранее введенного в уголовный процесс его участника]».

Другим фактором является потребность, тем не менее, в указанном «переходе» ранее действовавшего субъекта уголовного процесса в иную часть уголовного производства.

В отличие от первого фактора потребность в таком «переходе» не объективна, а задана конструктивной схемой созданной системы уголовного процесса. Необходимость пребывания в судебной части уголовного производства того же субъекта доказывания, что участвовал в нем на досудебном этапе, вызвана особенностями построения действующей системы уголовного процесса. Вернее, создание ее имело одной из задач сведение «право-естественным» образом появляющихся субъектов доказывания, воплощенных в одном физическом лице, к также единому участнику уголовного процесса. Иными словами, обвиняемый в судопроизводство не востребован, а призван туда (правой волей законодателя). Соответственно, отказ от «перехода» поставил бы задачу перестройки действующей системы уголовного процесса⁵.

В таких условиях надобность возникает отнюдь не в обеспечении правопреемства, а в средстве (способе) «перехода» обвиняемого — субъекта уголовного процесса, воплощенного в физическом лице, — из досудебной стадии уголовного производства в стадию судебную. Введением нормы ч. 2 ст. 74 УПК РФ, на наш взгляд, как раз и решается задача обеспечения вхождения, *все-таки и именно*, обвиняемого в судопроизводство — *вопреки и несмотря* на объективные правовые препятствия к тому. Переименование следует рассматривать как механизм «проведения» обвиняемого в судебную часть уголовного производства.

В решении этой задачи корректным способом: не невозможным для обвиняемого «путем потерпевшего» (непосредственно и легально), а под иным именем (в качестве *как бы нового* субъекта уголовного процесса) — состоит результативность переименования и таким образом создания универсального обвиняемого. Обвиняемый оказался-таки в судопроизводстве, и появился он там на основании («благодаря») ч. 2 ст. 47 УПК РФ.

Грандиозная по замыслу цель достигнута посредством неприметного положения, затерянного в «большой» ч. 2 ст. 47 УПК РФ (ч. 1 ст. 69 УПК РК). Избранный механизм, — что весьма значимо в такой ситуации, — как бы не влечет публичного пересмотра теоретической аксиомы о субъектах уголовного процесса в качестве единственного процессуального источника доказательств-показаний.

Наше умозаключение о создании⁶ в УПК нелегитимного универсального обвиняемого, подменяющего номинальных обвиняемого, подсудимого, осужденного, находит прямое подтверждение в последнем положении из триады «большой» нормы. Из него однозначно следует, что даже признанное невиновным физическое лицо (универсальный обвиняемый) *остается обвиняемым* под очередным именем оправданного⁷.

Очевидно, что такой «обвиняемый» — больше, чем субъект уголовного процесса. «Обвиняемый» в УПК РФ и РК (как ранее в УПК РСФСР и КазССР) — это и собственно обвиняемый, это и подсудимый, это также осужденный, а равно оправданный, но это еще и, одновременно, — они все вместе. Такой «обвиняемый», прежде всего, — не наименование процессуального лица (субъекта доказывания) в уголовном производстве, а понятие. Понятие как для обозначения, так и для сокрытия физического лица в уголовном процессе.

В связи с изложенным у нас не вызывает сомнения, что имеет место вынужденный вышеуказанными обстоятельствами отказ законодателя от допущения в судебную часть уголовного производства нового субъекта уголовного процесса, — в условиях, когда в судопроизводстве объективно («право-естественно») следовало быть не обвиняемому, а другому участнику процесса. Объективную необходимость («ожидаемость») появления в суде нового участника процесса, должно заменить обвиняемого, косвенно подтверждает идея о переименовании. То есть не будь объективных оснований к пребыванию в судопроизводстве иного субъекта доказывания, не было бы поводов к введению в УПК нормы о переименовании.

Отказ этот обусловлен необходимостью решения каких-то задач в уголов-

ном процессе⁸, и они решаются именно за счет отсутствия в судопроизводстве нового его участника.

Несомненно, что столь существенное отступление от «естественно-правового (обусловленного внутренней логикой права характера развития) вектора», какими бы соображениями оно ни было вызвано, должно быть сопряжено с некоторыми издержками для любой системы уголовного производства. Подавление естественно-правовой, то есть объективной потребности в новом (другом) субъекте уголовного процесса посредством введения в уголовное производство «универсального обвиняемого» влечет, наряду с иного рода последствиями, значимые потери для процесса доказывания.

Вследствие отсутствия в судопроизводстве нового процессуального субъекта — «(подлинного) подсудимого», место которого занимает действовавший в стадии предварительного расследования обвиняемый, в связи с чем всего лишь поименованный подсудимым, не возникает нового источника доказательства — показаний. В результате создания таким образом универсального обвиняемого теряется возможность получения нового доказательства. Недопущение появления в судебной части уголовного производства нового его участника, являющегося источником доказательства — показаний, повлекло, наряду с иными последствиями, **утрату** нового (еще одного) **доказательства — «показаний подсудимого»**.

Отсутствие в уголовном производстве еще одного доказательства может быть вызвано, следовательно, его потерей либо неполучением такового. Если исходить из того, что доказательство не собиралось (не могло быть получено) вследствие непоявления источника его, то оснований к выводу о потере доказательства нет. Невозможно потерять то, чего предварительно не получил, не имел. Из этого предпочтительным становится вывод о том, что утрачивается не доказательство, а возможность получения такого доказательства.

Вместе с тем очевидно, что в названном умозаключении оказываются не учтенными некоторые существенные обстоятельства. Одним из оснований к выводу об утрате (потере) дока-

зательства усматриваем прежде всего объективную востребованность такого доказательства в уголовное производство, право-логическую «ожидаемость» появления в нем такого рода доказательства. Показания подсудимого как доказательство «должны были» появиться, и им следовало появиться в уголовном производстве.

Нельзя не учитывать наряду с этим наличие некоторых признаков «уже существования» данного доказательства. В судебной части УПК указывается на наличие состоявшихся явлений, для обозначения (наименования) которых используется терминология, основанная на ключевом понятии «подсудимый». В том числе, и прежде всего, такого рода состоявшимся и признаваемым УПК правовым фактом являются «показания подсудимого».

Даже только последнее позволяет предположить изначальное обретение нового доказательства, несмотря на одновременную «неосвязаемость» полученных в уголовном производстве показаний подсудимого как доказательства⁹. В совокупности же указанные обстоятельства предоставляют право заявить о потере доказательства. Поэтому — утрачено именно доказательство.

Проблема определения предмета утраты в качестве либо отсутствия возможности собирания (неполучения) доказательства либо потери собранного (полученного) доказательства имеет отнюдь не отвлеченный характер. В первом случае речь может идти о несовершенстве системы доказывания и уголовного процесса в целом, тогда как во втором — об их обеднении и ущербности. Соответственно, невозможность получения еще одного доказательства вызывает необходимость в фундаментальном пересмотре системы уголовного процесса. Потеря полученного доказательства влечет потребность всего лишь в механизмах незамедлительного его «вновь-обретения» либо соразмерной компенсации утраченного.

Утрата доказательства, в каком бы понимании и чем бы она ни была вызвана,— существеннейший урон для системы и процесса доказывания. Упрощение (примитивизация) доказывания, влекомая утратой доказательства, не может не обращать на себя внимания. Смириться с этим (оставить как есть) и





не принять мер к включению в какой-либо форме «показаний подсудимого» в совокупность доказательств недопустимо. В качестве механизма, предназначенного для решения этой задачи, в УПК РФ служат положения ст. 77 ч. 1 и дополняющие ее — ст. 276 ч. 1.

Норма ч. 1 ст. 77 УПК РФ, «правово-генетически» восходящая от установления о переименовании и в *отсутствии такого установления демонстративно противоправная*, определяет, что «показаний подсудимого» как доказательств нет ни в судебной, ни в досудебной частях уголовного производства. На протяжении всего уголовного производства есть лишь доказательство — «показания обвиняемого», под которым, однако, следует понимать «сведения, сообщенные им на допросе, произведенном в ходе досудебного производства или в суде».

Тем самым «сведения, сообщенные им (обвиняемым) на допросе, произведенном... в суде», то есть «показания подсудимого», как будто не утрачиваются абсолютно. Они только объединяются со «сведениями, сообщенными (им же, обвиняемым) на допросе, произведенном» в ходе досудебного производства, то есть с «показаниями обвиняемого». Таким образом, «показания подсудимого» по УПК определяются как *составная часть доказательства* — «показаний обвиняемого».

Равно верным в таком случае предполагается быть принятым и обратное: доказательство («показания обвиняемого») — это и «показания обвиняемого», и «показания подсудимого». Соответственно, и «то», и «это» — доказательство. Из чего формально приемлемым становится вывод о том, что «показания подсудимого» есть доказательство. Во всяком случае — «тоже» доказательство.

Такое истолкование законоположения отвечает задаче, для которой оно введено законодателем — возвращение утрачиваемого (вследствие введения нормы о переименовании) доказательства, коим являются «показания подсудимого».

Вместе с тем нетрудно заметить, что объединением показаний обвиняемого и показаний подсудимого создается, несомненно, одно единое доказательство — «показания (универсального) обвиняемого». Соответ-

ственно, сами по себе («по отдельности») ни «показания подсудимого», ни «показания обвиняемого» ни доказательством, ни доказательствами приняты быть не могут и в таком качестве УПК не допускаются. Взятые отдельно, то и другое может быть принято (естественно, в сфере исследовательской, но не законодательной и не правоприменительной) лишь в качестве «полудоказательства».

В качестве доказательств показания обвиняемого и показания подсудимого не могут быть допущены (и не допускаются) потому, что в противном случае возникает проблема «третьего лишнего» доказательства. Принятию же наряду с двумя собранными доказательствами в качестве третьего еще и результата (продукта) их соединения препятствует ряд обстоятельств, в числе которых — очевидная алогичность позиции и абсурдность результата ее занятия.

Так как для наименования единого доказательства применяется не вновь созданная дефиниция, а используется имеющееся определение одной из составных частей единого доказательства — «показания обвиняемого», то имеет место не объединение показаний обвиняемого и показаний подсудимого, а присоединение последних к первым.

Присоединение «показаний подсудимого» к «показаниям обвиняемого» в таком случае не создает нового доказательства, а лишь превращает изначально (ранее) собранное доказательство — «показания обвиняемого» в больше, чем «показания обвиняемого». Это сборные (или совокупные) показания «обвиняемого», показания его «в широком смысле» или, назовем их так, — «большие показания обвиняемого».

Вместе с тем, исходя из того, что «большие показания обвиняемого» есть иное, чем изначальные «показания обвиняемого», следует признать, что последние как доказательство преобразовались в другое доказательство, и результат этот стал возможным вследствие потери изначального доказательства. Новое (другое) доказательство «появилось из прежнего», которое в связи с этим существовать в уголовном производстве перестало. Утрата доказательства в данном случае происходит не как буквальная потеря, унич-

тожение, исчезновение или как иная форма «изъятия». Здесь имеет место приращение объема (количества) доказательства, влекущее преобразования его столь существенные, что итогом их является возникновение иного (качественно) доказательства.

В обоих случаях (объединения и присоединения), следовательно, происходит *утрата не только «показаний подсудимого», но и «показаний (подлинного) обвиняемого»*. Утрата двух «собранных доказательств» компенсируется появлением нового (иного) доказательства. Это «созданное **доказательство**» — **«показания универсального обвиняемого»**.

Утрата двух формальных (называемых в нормах УПК) доказательств и появление реального (но не предусмотренного УПК) доказательства есть не только труднооспоримый вывод нашего исследования (поиска). Умозаключение есть объективная констатация положения дел в практике правоприменения, то есть в реальном уголовном производстве. При этом для нас безусловно, что сложившаяся ситуация является не следствием нарушений основополагающих норм уголовного процесса, а их экстраполяцией в производство по уголовным делам.

Утрата собранного доказательства («показаний подсудимого») положениями ст. 47 ч. 2 и 77 ч. 1 УПК РФ, следовательно, не предотвращается а, напротив, обеспечивается. [Побочным негативным последствием их является, кроме того, утрата, казалось бы, несомненного и не утрачиваемого доказательства — «показаний (подлинного) обвиняемого».] Поставить под сомнение (опровергнуть) получающийся результат, а в практическом плане — возвратиться к оперативному использованию утрачиваемые два собранных доказательства, призвано положение ч. 1 ст. 276 УПК РФ. Нормой допускается «оглашение показаний подсудимого, данных при производстве предварительного расследования».

Тем самым «показания подсудимого», казалось бы, вновь и окончательно утраченные, в очередной раз «возвращаются». Возвращение в уголовное производство «показаний подсудимого» в качестве доказательства предполагается достигнуть за счет нормативного предписания рассматривать (оце-

нивать) «сведения, сообщаемые» физическим лицом, привлекаемым к уголовной ответственности, «на допросе, произведенном в ходе» досудебного производства ли, в суде ли, — как «показания подсудимого».

Установлениями ст. 47 ч. 2 и 77 ч. 1 УПК РФ правоприменитель принуждается принять, что допрашиваемый в суде в качестве подсудимого подсудимый тем не менее дает «показания обвиняемого». Однако принять (одновременно с этим) как равно истинное обратное, — что лицо, допрашиваемое в предварительном расследовании, отнюдь не в качестве подсудимого давал, как оказывается, «показания подсудимого», которые допускается огласить, — нормативных поводов не усматривается. Более того, положение ст. 276 ч. 1 явно противоречит иным нормам УПК РФ, не предоставляющим возможности получения в досудебном производстве показаний подсудимого. Прежде всего положениям ст. 77 ч. 1 УПК РФ, устанавливающей, что «сведения, сообщенные» физическим лицом, привлекаемым к уголовной ответственности, «на допросе, произведенным в ходе» досудебного производства ли, в суде ли, — есть «показания обвиняемого».

Законоустановления ст. 77 ч. 1 и 276 ч. 1 УПК РФ, таким образом, очевидно противоречат друг другу. Положения их — взаимонеприемлемы. И в качестве юридической позиции, и как нормативное руководство в практике правоприменения допустимо принять лишь одно из них.

В условиях неперемного выбора из двух взаимоисключающих норм принятым может быть только положение ст. 77 ч. 1 УПК РФ как сопряженное с установлением о переименовании ст. 47 ч. 2 УПК РФ. Из них (ст. 47 ч. 2 и 77 ч. 1 УПК РФ) следует, что изначальное наименование участника уголовного процесса, его имя собственное, — обвиняемый, тогда как наименование его же в изменившихся правовых условиях подсудимым является, прежде всего, характеристикой этих новых условий и, таким образом, лишь определением к имени собственному. Сокращенный вариант от полного наименования «обвиняемый под судом» — «подсудимый (обвиняемый)».

Соответственно, правильным наименованием единственного имеющего



ся реального доказательства является «показания обвиняемого», но никак не «показания подсудимого».

Помимо того, если условно принять (на основании ст. 276 ч. 1 УПК РФ), что совокупность сведений, сообщенных на допросах, произведенных в досудебном производстве и в суде, является не «показаниями обвиняемого» («большими показаниями обвиняемого»), а все это — «показания подсудимого», то в уголовном процессе все это разом и теряется. По одной только формальной причине — такого доказательства, как показания подсудимого, по действующим УПК нет.

Однако в любом случае, и это только принципиально, сведения, сообщенные на допросах в предварительном следствии и в суде, являются «показаниями универсального обвиняемого». То есть единственным доказательством являются показания одного допущенного в предварительное следствие и суд физического лица, называемого в уголовном производстве и так, и этак.

По УПК РК также возможно оглашение «показаний подсудимого» (ст. 349 ч. 1), «данных в ходе досудебной подготовки по делу...». Употреблением лексически ненормативного словосочетания «досудебной подготовки по делу»¹⁰ здесь предпринята попытка таким образом сокрыть нормативное противоречие, обнаженности которого в УПК РФ значения не придается. Низведением собирания доказательств путем допросов, произведенных в отдельной само-

стоятельной части уголовного производства, до уровня приготовления к собственно уголовному производству искажается (в угоду частным задачам) целостная «архитектура» существующего в РК (и в РФ) уголовного процесса.

Промежуточным результатом нашего исследования является вывод о том, что в связи с необходимостью решения неких задач в уголовном производстве законный участник в его досудебной части — обвиняемый — волей законодателя оказался «проведенным» в судебную часть уголовного процесса под именем подсудимого. При этом не удалось избежать негативных последствий для системы и процесса доказывания, в том числе утраты доказательства — показаний подсудимого. Правовые механизмы включения утраченного доказательства в совокупность собранных для исследования доказательств («возвращения потерянного доказательства»), по нашему мнению, положительных результатов не дают и дать не могут — доказательство оказывается потерянным.

Такое доказательство в уголовном процессе собирается (есть), но оно перманентно утрачивается.

Результаты нашего исследования, не оставляя сомнения в утрате уголовным процессом (доказыванием) одного из доказательств, вместе с тем, дали повод к необходимости уточнения конечного вывода — не является ли предопределенная потеря доказательства результатом предвиденным и желаемым?



¹ Исследования характера и причин различий между субъектами уголовного процесса в настоящей публикации не приводятся.

² Причина изменения вектора правового действия кроется в усложнении в УПК универсальной схемы. Утяжеление правовой конструкции привело к перекосам и, быть может, к ее обрушению.

³ Разумеется, в уголовном процессе РФ и РК такого его участника нет. В УПК ни в одной норме не упоминается такое название кого-либо или чего-либо. Термин предложен нами здесь, и не в качестве наименования участника уголовного производства, а как понятие для обозначения явления, вызванного в действующем уголовном процессе переименованием.

⁴ Имманентность противоречия не обязательно вызвана объективными причинами.

⁵ Не претендуя на критическую оценку сложившегося реального положения в уголовно-процессуальном законодательстве, и, более того, считая вопрос дискуссионным, убеждены в необходимости определенно заявить об отмеченном.

⁶ В данном аспекте следует говорить именно о «создании» (вольном или невольном) нормой ч. 2 ст. 74 УПК РФ универсального обвиняемого, а не об отмеченном нами ранее «явлении».

⁷ УПК, к сожалению, не называют имен, под которыми остается существовать обвинявшийся в совершении преступления участник уголовного производства, уголовное преследование (обвинение) в отношении которого прекращено *в досудебной части* уголовного производства: по реабилитирующим и нереабилитирующим основаниям.

⁸ Возможные причины такой правовой позиции здесь не рассматриваются вследствие ограничений размера журнальной публикации.

⁹ В определенном смысле можно сказать, что показания подсудимого как доказательство есть в уголовном процессе, но его нет в уголовном производстве.

¹⁰ УПК РК вообще не оперирует такой категорией, как «досудебная подготовка по делу»: ни для обозначения какого-либо этапа уголовного производства или подэтапа такового, ни для характеристики какого-либо действия или действий судьи (суда), предшествующих судебному следствию.



Чувашова Н. С.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АДВОКАТА-ЗАЩИТНИКА ПРИ ПРИМЕНЕНИИ СУДАМИ ОСОБОГО ПОРЯДКА СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА УГОЛОВНЫХ ДЕЛ

Особый порядок судебного разбирательства уголовных дел сравнительно новый для российского уголовного процесса. Такой порядок допускается, если имеется ходатайство обвиняемого о рассмотрении уголовного дела в особом порядке. Это ходатайство обвиняемый, как правило, обсуждает со своим защитником по окончании ознакомления с материалами уголовного дела (п. 2 ч. 5 ст. 217 УПК) или перед предварительным слушанием, во время которого он может заявить подобное ходатайство (ч. 2 ст. 315 УПК). Закон устанавливает, что такое ходатайство обвиняемый заявляет только в присутствии защитника. Защитник обязан объяснить как преимущества рассмотрения уголовного дела в особом порядке: упрощенная процедура, гарантия наказания, не превышающего $\frac{2}{3}$ его максимального размера, предусмотренного санкцией статьи,— так и ограничения при обжаловании приговора.

В соответствии с ст. 317 УПК РФ стороны не могут обжаловать в кассационном и апелляционном порядке несоответствие выводов суда фактическим обстоятельствам дела, так как рассмотрение уголовного дела проводилось без исследования материалов дела. Если осужденный будет не согласен с приговором суда по тем основаниям, что выводы суда не соответствуют фактическим обстоятельствам дела, и захочет это изложить в своей жалобе, то защитник обязан объяснить, что такая жалоба не подлежит рассмотрению.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем Постановлении № 60 от 5 декабря 2006 г. «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел» указал, что производство по таким жалобам в судах кассационной и апелляционной инстанций подлежит прекращению.

В своем постановлении Верховный Суд Российской Федерации практиче-

ски по-новому предложил рассматривать уголовные дела в порядке особого производства, что не может не повлиять и на деятельность защитника.

Так, если ранее судебная практика рассмотрения уголовных дел в порядке особого производства не допускала прекращения уголовного дела в связи с примирением с потерпевшим, вынесение оправдательного приговора, переквалификации, предъявленного обвинения, отказа в иске, оставление иска без рассмотрения, допроса свидетелей, в настоящее время это становится возможным.

Защитник, участвующий в уголовном деле, обязан разъяснить подзащитному, что правом заявить ходатайство о рассмотрении его дела в особом порядке тот может воспользоваться только после ознакомления с материалами уголовного дела по окончании предварительного расследования, а также на предварительном слушании, когда оно является обязательным. Данное ходатайство может быть удовлетворено, если оно заявлено до назначения судебного заседания.

Существовавшая судебная практика, при которой подсудимый заявлял ходатайство и в подготовительной части судебного заседания, думается, оправдала себя, и отказ от нее только увеличивает сроки рассмотрения уголовных дел в суде.

Так, при поступлении уголовного дела с ходатайством обвиняемого судья проверяет возможность слушания дела в особом порядке: имеются ли необходимые для этого условия. Такими условиями, в частности, являются согласие государственного или частного обвинителя и потерпевшего. Это согласие часто никак не выражено и в материалах дела отсутствует, так как

Нина Семеновна ЧУВАШОВА,
адвокат, к. ю. н.
(г. Челябинск)

130

Уголовное и гражданское
судопроизводство



ходатайство обвиняемый заявляет только после ознакомления с материалами уголовного дела. Если по делам частного обвинения у судьи есть возможность узнать мнение частного обвинителя при подаче им заявления, то мнение потерпевшего неизвестно до вызова его в судебное заседание. Процессуальный порядок оформления согласия потерпевшего и государственного обвинителя на рассмотрение уголовного дела в особом порядке вообще не предусмотрен (ст. 216, 221 УПК РФ). Не предусмотрен и порядок извещения потерпевшего о заявленном ходатайстве обвиняемого рассматривать его уголовное дело в особом порядке. Только в судебном заседании судья выясняет у потерпевшего его отношение к заявленному ходатайству подсудимого (ч. 4 ст. 316 УПК РФ). Если потерпевший не согласен, то суд должен прекратить особый порядок судебного разбирательства и назначить рассмотрение уголовного дела в общем порядке (ч. 6 ст. 316 УПК РФ).

Защитник при обсуждении вопроса заявления ходатайства обвиняемым о возможности принятия судебного решения без проведения судебного разбирательства в общем порядке должен убедиться, что обвинение подтверждено собранными по делу доказательствами, наказание за совершенное преступление не превышает 10 лет, подзащитный вину полностью признает и согласен с обвинением, отсутствуют основания для прекращения уголовного дела.

Обязанность защитника разъяснить подзащитному, что при рассмотрении уголовного дела в особом порядке не исследуются и не оцениваются собранные по уголовному делу доказательства, характеризующие его личность, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание.

С учетом вышеназванного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации защитник может ходатайствовать о допросе свидетелей и предоставлять дополнительные материалы, характеризующие личность подзащитного, при рассмотрении уголовного дела в особом порядке (п. 10).

В особом порядке могут рассматриваться не только дела публичного, частнопубличного, но и частного обвине-

ния. При этом лицо, получившее заявление частного обвинителя от судьи, имеет право ходатайствовать о рассмотрении его дела в особом порядке. Такое ходатайство должно быть заявлено в присутствии защитника.

Согласно ч. 2 ст. 49 УПК по определению или постановлению суда в качестве защитника при производстве у мирового судьи вместо адвоката допускаются близкие родственники и иные лица по ходатайству обвиняемого.

Думается, что ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке должно быть заявлено в присутствии адвоката-защитника, так как только лицо, осуществляющее защиту на профессиональной основе, может разъяснить суть и последствия рассмотрения уголовного дела в особом порядке.

Если ходатайство заявлено в присутствии защитника, допущенного судом вместо адвоката, а в последующем подсудимый в апелляционной жалобе укажет, что ему не разъяснялись последствия рассмотрения дела в особом порядке или он не понял защитника, то это должно рассматриваться как нарушение права на защиту и служить бесспорным основанием для отмены приговора. Право обвиняемого на квалифицированную юридическую помощь должно быть обеспечено судом при заявлении ходатайства о рассмотрении уголовного дела в особом порядке.

Особый порядок судебного разбирательства порой сравнивают с так называемой сделкой «признания вины», распространенной в некоторых странах (Гуськова А. П., Пономаренко С. С. Об особом порядке принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением по российскому уголовно-процессуальному закону // Российский судья.— 2002.— № 10.— С. 18—19).

Так, в США в федеральной системе судопроизводства заключение сделки происходит обычно после того, как предъявлено обвинительное заключение. Прокурор может обратиться к защите с предложением о заключении сделки или защита может предложить сделку обвинению. Сделка может быть заключена по поводу квалификации деяния или по поводу меры наказания (либо по поводу того и другого одновременно). Примером может служить



сделка по поводу квалификации деяния в случае, когда лицо обвиняется в совершении вооруженного ограбления, а ему разрешают признать себя виновным в ограблении без оружия — менее тяжком преступлении, поскольку доказательства ограбления слабы или у обвинения есть какие-то особые соображения по делу. С другой стороны, в сделке по поводу меры наказания квалификация деяния не меняется в сторону менее тяжкого преступления. Вместо этого прокурор и обвиняемый приходят к соглашению относительно диапазона сроков наказания, которое предполагается назначить, либо относительно конкретных рекомендаций по поводу наказания, которые прокурор обязуется предоставить суду в обмен на заявление о признании вины (Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки.— М., 2006.— С. 467).

Сделку о признании вины много критикуют за излишнюю снисходительность к преступникам, а также за то, что она вынуждает невиновных признавать вину, не надеясь, что их оправдают.

Однако в ряде своих решений Верховный суд США подтвердил правомерность сделок о признании вины, как процедуры, отвечающей конституционным требованиям. Сделки о признании вины, провозгласил Верховный суд, являются «существенным компонентом процесса отправления правосудия», и если сделку «заключают надлежащим образом, то практику заключения сделок следует поощрять» (Там же.— С. 468).

Нельзя ставить знак равенства между особым порядком судебного разбирательства уголовных дел и сделкой признания вины, но нельзя и отрицать некую их общность: наказание по уголовным делам в этих случаях намного ниже, чем по уголовным делам, рассматриваемым в общем порядке.

Вот почему адвокат не должен нарушать свою обязанность защитника по уголовному делу и не допускать несвоевременного заявления ходатайства обвиняемым о рассмотрении его уголовного дела в порядке особого судопроизводства, квалифицированно объяснять своему подзащитному возможность благоприятного для него приговора суда.



Янин М. Г.,
Денисович В. В.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЯВКИ С ПОВИННОЙ

Феномен повинной имеет большую фактическую и юридическую историю в России, но, как оказалось, он недостаточно исследован в отечественном правоведении. Хотя существующая библиография насчитывает сотни работ, так или иначе связанных с повинной, однако за 160 лет, т. е. с 1845 до 2005 гг., на эту тему имелось всего несколько монографических исследований.

Предметом изучения на различных этапах развития российского законодательства были конституционные и отраслевые положения (о явке с повинной, признании и т. п.) в УПК, УК и других нормативных правовых актах, регулирующих деятельность органов дознания, следователей, адвокатов, прокуроров и судей. Сущность явки с повинной заключается в добровольном сообщении прокурорским, следственным или судебным органам о совершении преступления самим виновным, если такое сообщение сопровождается фактической добровольной передачей себя во власть органов, должностных лиц, уполномоченных на возбуждение уголовных дел.

Основное смысловое содержание явки с повинной заключается не в личной явке к точно обозначенному адресу, а прекращении и признании, раскрытии своего участия в преступлении или преступлениях. Непризнание участия, бесспорно, исключает возможность законного прекращения уголовного преследования лица по этому исключительному, правовому и процессуальному, основанию, т. е. повинной. Лицо хотя и возместило ущерб, сдало оружие и т. д., но не признает своего участия в преступном деянии и, тем более, не прекращает его¹. Указав на исключи-

тельность феномена явки с повинной в ст. 62, 64, 65, 73, 83 УК РФ, законодатели, как и в советский период, поместили ее почему-то не на первое место в ст. 61 УК и 140 УПК РФ². Что было бы более логичным и соответствующим традициям раннего отечественного законодательства.

Е. К. Герасимова выделила шесть признаков явки с повинной:

- 1) явка с повинной есть действие самого лица, совершившего преступление;
- 2) заявитель имеет намерение передать себя в руки правосудия;
- 3) действия заявителя должны быть добровольными;
- 4) заявление лица должно содержать сведения о совершенном им преступлении;
- 5) заявление должно быть представлено путем личного непосредственного обращения лица (явки);
- 6) заявление должно адресоваться в суд, органы прокуратуры, следствия или дознания³.

При этом ни уголовный, ни уголовно-процессуальный законы не раскрывают содержание понятия «способствование раскрытию преступления» (или «активное способствование раскрытию преступления» — примечание к ст. 228 УК РФ), хотя практика расследования уголовных дел выработала определенные рекомендации конкретизации данного понятия, чего нет в УПК РФ. Кроме того, невозможно выявить какие-либо объективные критерии при оценке того, являются ли действия виновного лица по оказанию помощи в раскрытии преступления активными или не являются таковыми⁴.

По данным АИСС «Статистика-регион», в подразделениях ГУВД Челябинской области и Екатеринбурге зарегистрировано фактов явки с повинной лиц в 1999 г.— 559, в 2000 г.— 701, в 2001 г.— 547, в 2002 г.— 522 и в 2003 г.— 884. От общего количества уголовных дел, направляемых в суд и прекращенных до судебного рассмотрения по нереабилитирующим основани-

Михаил Геннадьевич ЯНИН,
старший преподаватель кафедры
уголовного процесса и криминалистики
юридического факультета ЧелГУ
Вероника Владимировна ДЕНИСОВИЧ,
юридический факультет Челябинского
государственного университета
(г. Челябинск)

133

Уголовное и гражданское
судопроизводство





ям, составили в 1999 г.— 10523 (16,3%), в 2000 г.— 16081 (26,7%), в 2001 г.— 10022 (16,6%), в 2002 г.— 7629 (16,9%) и в 2003 г.— 8510 (19,0%), среди последних — прекращенные по ст. 28 УПК РФ составили в 1999 г. — 1875 (17,8%), в 2000 г.— 1656 (10,3%), в 2001 г.— 1597 (15,9%), в 2002 г.— 405 (5,3%) и в 2003 г.— 419 (4,9%). В 2002, 2003 гг. резко снизился показатель досудебного прекращения дел по ст. 75 УК РФ, 28 УПК РФ, что вызвано не столько обновлением уголовного и процессуального законодательства, сколько ведомственным «регулированием» правоприменительной практики и корпоративными интересами⁵.

В современной доктрине уголовного процесса к терминологическому обоснованию явки с повинной применяется унифицированный подход, устанавливающий по основному сущностному признаку объединение ее с просто повинной и признанием как сообщением о преступлении и рядом других правовых (и процессуальных) понятий. Явка с повинной приобретает статус так называемого «суперпризнания», что дает фактические и юридические основания видеть на всех стадиях уголовного процесса не столько различные по форме повинные, сколько проявления одного и того же признания.

В УПК РФ явка с повинной опять оказалась механически объединена в одну группу с другими, не очень совместимыми с ней обстоятельствами. Представляется, что в одной группе лучше бы поместить повинную, признание и раскаяние. Последние два прямо не зафиксированы в УК, хотя они имеют свое место и важное значение на практике в ч. 2 ст. 77 УПК РФ.

В постсоветский период как в уголовном, так и в уголовно-процессуальном законодательстве значительно шире оказались представлены поощрительные, стимулирующие обстоятельства-условия (о явке с повинной в том числе), на основании чего может быть осуществлено существенное смягчение ответственности и уголовного наказания, вплоть до полного освобождения лица, в том числе совершившего деяния повышенной тяжести и латентности. Досудебное и, тем более, судебное прекращение производства по не реабилитирующему лицу основа-

нию — в ст. 75 УК и 28, 142 УПК РФ, в сущности, не противоречит Конституции РФ (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 49) и международно-правовым нормам. В настоящее время институт поощрительных норм теоретически может быть применим почти по 40 составам преступлений небольшой тяжести. Кроме того, закон предусмотрел освобождение от ответственности и наказания лиц — при явке с повинной, признании и других условиях — по 42 составам преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких.

Особую актуальность проведенному исследованию придают декабрьские (2003 г.) и апрельские (2004 г.) новеллы УК РФ и УПК РФ. Были введены положения — в УК РФ из Нью-Йоркской конвенции против пыток ООН (1984 г.), а в УПК РФ — о продлении с 10 до 30 суток срока предъявления обвинения лицу, подозреваемому в совершении хотя бы одного из перечисленных (в ч. 2 ст. 100 УПК РФ) десяти преступлений и двадцати составов — в основном террористической направленности. Из них 5 преступлений и 11 составов имеют поощрительные примечания, в соответствии с которыми по закону подлежат освобождению от уголовной ответственности и наказания и лица, явившиеся с повинной. Аксиоматичным должно стать то, что только в Конституции РФ, УК РФ и УПК РФ могут устанавливаться основания для смягчения уголовной ответственности и наказания, и тем более — для освобождения от них⁶.

Не должен оставаться без внимания законодателей и правоприменителей вопрос о возмещении материального и морального вреда потерпевшим в случаях явки с повинной и последующего прекращения производства по рассматриваемым нереабилитирующим основаниям. Как правило, с явившегося с повинной не следует взыскивать общую сумму иска в порядке солидарной ответственности и затем «уповать» на регрессный иск повинившегося. Исключение из этого правила может быть лишь по его инициативе, ходатайству и возможностям. Наверное, и долевая часть общего иска может и должна быть уменьшена до «сведения ее к нулю» — с учетом конкретных преступных деяний этого лица, его материального положения и посткриминального поведения, т. е. явки с повинной, со-

действия в обнаружении ценностей, приобретенных неправомерным путем. Если это не учитывать — и не иметь в соответствующих нормах УК РФ, ГК РФ, УПК РФ и УИК РФ, — вряд ли вообще будут иметь место многие явки с повинной, и тем более со стороны осужденных и других лиц.

Одной из основных проблем рассматриваемого института является его соотношение с деятельным раскаянием в рамках УК РФ. Деятельное раскаяние — активное поведение виновного после совершения впервые преступления, свидетельствующее о том, что лицо перестало быть общественно опасным. В связи с деятельным раскаянием суд, прокурор, а также следователь и дознаватель с согласия прокурора вправе прекратить уголовное преследование лица, подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных ст. 75 УК РФ (ч. 1 ст. 28 УПК РФ). В связи с деятельным раскаянием в 2001 г. было прекращено уголовное преследование в отношении 5300 таких лиц из 47906, или 4,1%; в 2002 г. — 6275 из 100417, или 6,2%; в 2003 г. (1 полугодие) — 4662 из 20241, или 23%⁷.

Учитывая единство уголовно-правовых и уголовно-процессуальных институтов по вопросу прекращения уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием, нельзя не обратить внимание на точку зрения Х. Д. Аликперова о коллизии между соответствующими нормами УК РФ. Так, в перечень обязательных условий для применения этой нормы законодатель включил лишь явку с повинной, способствование раскрытию преступления и устранение виновным вредных последствий содеянного. Недостатки ч. 1 ст. 75 УК РФ отразились и на содержании ч. 2 этой статьи, которая вступает в коллизию с некоторыми нормами Особенной части УК РФ. Так, в ч. 2 ст. 75 УК РФ законодатель допускает освобождение от уголовной ответственности лиц, совершивших преступление иной категории, но при наличии всех условий, перечисленных в ч. 1 этой же статьи, т. е. явки с повинной, активного способствования раскрытию преступления и устранения вредных последствий содеянного. При этом решение вопроса об освобождении от уголовной ответ-

ственности, как и в части первой, оставлено на усмотрение правоприменителя.

Подводя итог всему вышесказанному, следует отметить: совершенствование законодательного регулирования явки с повинной и других видов (форм) признания значительно сокращает возможности произвольного толкования и правоприменения как со стороны отдельно взятого лица, производящего расследование, его руководителей, прокурора, адвоката и судьи, особенно по делам о преступлениях повышенной опасности и латентности, так и со стороны самих органов и структур власти (любой ее ветви) в центре и на местах.

Явка с повинной — это унифицированный и самостоятельный межотраслевой институт российского уголовного и уголовно-процессуального права. Его нормы и правоотношения включают не только и не столько процедуру принятия явки с повинной как повода к возбуждению уголовного дела, но и при восстановлении утраченного дела, возобновлении приостановленного или прекращенного, принятии процессуальных решений о смягчении уголовной ответственности, в том числе при особом порядке судопроизводства, при досудебном и судебном прекращении уголовного преследования по не реабилитирующему лицу основанию, наконец, при явке с повинной — как повода, а, по сути, основания, для апелляционного, кассационного, надзорного, вновь открывшегося производства и пересмотра ранее принятых решений.

Тенденция на увеличение числа специальных оснований освобождения от уголовной ответственности, которая стала характерной для развития уголовного законодательства, объясняется, с одной стороны, стремлением законодателя использовать дополнительные меры предотвращения особо тяжких преступлений, свести к минимуму вред, причиняемый преступными деяниями интересам граждан и государства, стимулировать позитивное поведение субъекта преступления, а с другой, и процессуальными мотивами: необходимостью раскрытия некоторых видов преступления, получения доказательств обвинения, обнаружения похищенного имущества, пресечения дальнейшей преступной деятельности.



Научное, и главным образом, научно-практическое исследование показывает и, надеюсь, доказывает, что в отечественном законодательстве положения о явке с повинной имели свое важное место и назначение. Однако, в

силу их специфичности, комплексности и расхождения с практикой применения законоположения о повинной оказались малоисследованными в российском правоведении за последние 160 лет.



¹ Коломеец В. К. Явка с повинной: новая трактовка // Российская юстиция.— 1997.— № 10.— С. 30.

² Яджин Н. В. Понятие явки с повинной / Криминалистические методы расследования преступлений: сборник научных трудов.— Вып. 1.— Тюмень, 1994.— С. 19; Яджин Н. В. Психология явки с повинной и тактика проверки заявлений явившегося: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.—М., 1998.— С. 16.

³ Герасимова Е. К. Явка с повинной.— М., 1980.— С. 3—11.

⁴ Долиненко Л. А. Смягчающие ответственность обстоятельства по действующему уголовному законодательству и в судебной практике.— Иркутск, 1980.— С. 57.

⁵ Коломеец В. К. Становление и развитие положений о явке с повинной в уголовно-процессуальном законодательстве России с 1845 до 2005 г.: Дис. ... доктора юрид. наук в виде научного доклада, выполняющего также функцию автореферата.— Екатеринбург, 2004.— С. 12.

⁶ Мухаметова Ю. М. О понятии оснований и условий прекращения уголовного дела в связи с деятельным раскаянием // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения: Межвуз. сб. науч. тр. адъюнктов, соискателей, слушателей.— Омск, 1997.— С. 21.

⁷ По данным АИСС «Статистика-регион» в подразделениях ГУВД Челябинской области за 1999—2004 гг.



Багмет М. А.

ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ СООБЩЕНИЙ И ЗАЯВЛЕНИЙ ГРАЖДАН О ГОТОВЯЩИХСЯ И СОВЕРШЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

Возбуждение уголовного дела — это первая самостоятельная стадия уголовного процесса, создающая правовые основания для последующих следственных действий¹. Ее сущность заключается в том, чтобы уголовно-процессуальными средствами компетентных государственных органов быстро и обоснованно отреагировать на каждый случай обнаружения признаков преступления. Никто кроме органа дознания, следователя, прокурора не вправе возбуждать уголовное дело.

Для обеспечения законности и обоснованности возбуждения уголовного дела необходимо соблюдение условий, установленных уголовно-процессуальным законом. К ним относятся: предусмотренный законом повод, достаточные основания и отсутствие обстоятельств, исключающих производство по делу.

Поводы к возбуждению уголовного дела — это источники информации о совершенном или готовящемся преступлении, которым закон придает значение юридических фактов, обязывающих компетентные государственные органы рассмотреть вопрос о возбуждении уголовного дела².

Заявления и сообщения граждан о совершенных или готовящихся преступлениях являются наиболее распространенным источником получения сведений о преступлениях.

Статья 144 УПК РФ устанавливает обязательность рассмотрения заявлений и сообщений о готовящихся или совершенных преступлениях дознавателем, органом дознания, следователем, прокурором. Не допускается отказ в

приеме заявления (сообщения) о преступных фактах по мотивам недостаточности данных или неподведомственности. На основании ст. 145 УПК РФ по поступившему заявлению должно быть принято одно из следующих решений: о возбуждении уголовного дела; об отказе в возбуждении уголовного дела; о передаче заявления (сообщения) по подследственности или подсудности.

Орган дознания, дознаватель, следователь и прокурор обязаны в пределах своей компетенции принять одно из трех решение в срок не позднее трех суток. Этот срок, при наличии обстоятельств, не позволяющих следователю, дознавателю разрешить поступивший материал, может быть продлен по ходатайству указанных лиц до 10 суток. И только при наличии обстоятельств, указывающих на необходимость проведения документальных проверок или ревизий, прокурор также по ходатайству следователя или дознавателя вправе продлить срок следственной проверки до 30 суток.

Ознакомившись с принятым решением, гражданин на основании ст. 124, 125 УПК Российской Федерации вправе обжаловать его прокурору либо в суд. Прокурор, признав отказ в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждает его сам, либо возвращает материалы для дополнительной проверки. Следует отметить, что УПК РФ не установлены сроки для дополнительной проверки, поэтому на практике встречаются неединичные факты их проведения в течение нескольких месяцев, вплоть до полугода³. Так, материал по заявлению К. о неправомерных действиях бывшего директора направлялся

Михаил Анатольевич БАГМЕТ,
студент юридического факультета ЧелГУ
(г. Челябинск)

137

Трибуна
молодого
ученого





на дополнительную проверку 6 раз. Помимо этого, отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве обязанности прокурора уведомлять заявителя о возвращении материала для дополнительной проверки, не позволяет последнему знать о принимаемых решениях по его заявлению⁴.

Во втором случае, если судом принят акт о незаконности или необоснованности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, о нем извещается заявитель, а сам акт направляется для исполнения прокурору. По поступившему постановлению суда прокурор возбуждает уголовное дело либо отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, а материал направляет на дополнительную проверку. Уголовно-процессуальным законом не предусмотрен срок, в течение которого прокурор должен принять такое решение.

В теории уголовного процесса некоторые ученые высказывают мнение о том, что если суд выносит постановление о признании действия (бездействия) или решения соответствующего должностного лица незаконным или необоснованным, то прокурор должен незамедлительно возбудить уголовное дело, не направляя его на дополнительную проверку. Поскольку суд в данной ситуации фактически констатирует факт наличия в действиях лица, в отношении которого подано заявление о возбуждении уголовного дела, состава преступления.

Полагаю, что данная позиция неверна, потому что в этом случае суд приобретает полномочия органа, осуществляющего уголовное преследование, которые ему не свойственны. Направляя материал прокурору для принятия по нему решения, суд, таким образом, предписывает еще раз проверить и устранить ошибки, допущенные при проведении следственной проверки и принятии решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Отказ в возбуждении уголовного дела и в принятии мер к установлению личности виновного рассматривается Конституционным судом РФ как лишение возможности получения потерпевшим судебной защиты своих прав и законных интересов⁵.

Анализируя состояние законности при приеме, регистрации и разреше-

нии заявлений и сообщений о преступлениях, видно, что наибольшее количество нарушений закона допускается на стадии вынесения процессуальных решений. Проверочные мероприятия на стадии следственных проверок проводятся неполно, поверхностно, что влечет отмену постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

В течение 9 месяцев 2006 г. всеми прокуратурами Челябинской области проверено 96135 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных органами внутренних дел области. Прокурорами в порядке надзора отменено для дополнительной проверки 32559 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Помимо этого 482 отказных материала поступили в прокуратуру с нарушением суточного срока, установленного Приказом Генерального прокурора. Таким образом, свыше 30% материалов неоднократно направляется для проведения дополнительных проверок, в том числе для проведения различных исследований. Так, по заявлению Ф. о причинении ему телесных повреждений неустановленными лицами, 4 раза выносилось постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Все они отменялись в связи с неисполнением указаний прокурора.

За 9 месяцев 2006 г. в результате отмены прокурорами постановлений об отказе в возбуждении дел возбуждено 3701 уголовное дело, что почти в 3 раза больше, чем в 2005 г. (1290).

Действующее уголовно-процессуальное законодательство, регламентируя принятие и разрешение заявлений и сообщений о любом совершенном или подготавливаемом преступлении, ни в одной статье не упоминает об их регистрации и учете.

Регистрация заявлений и сообщений о преступлениях осуществляется путем внесения записи или отметки с соответствующими книжки или журналы с целью фиксации и придания законной силы поступившей информации⁶. Порядок ее закрепления отрегулирован ведомственными приказами и распоряжениями. Несмотря на это, распространены факты укрывательства преступлений сотрудниками органов внутренних дел.

Зачастую укрывательство осуществляется путем принятия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Дознаватели при проведении доследственных проверок не выясняют объективные обстоятельства произошедшего, нередко фальсифицируют объяснения потерпевших и свидетелей, тем самым умышленно искажают истинную картину происшествий⁷. Исходя из этого, можно выделить три способа укрытия сотрудников ОВД от регистрации заявлений и сообщений о преступлениях:

1) путем прямой нерегистрации; 2) путем отказа в возбуждении уголовного дела; 3) другими способами.

По итогам проведенных прокурорских проверок путем прямой нерегистрации выявлено 16 заявлений о преступлениях, путем отказа в возбуждении уголовного дела 5003 заявления, что на 196% больше, чем в 2005 г. (1688), а иными способами — 68 заявлений и сообщений о преступлениях.

Помимо этого, органы дознания и следователи в постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела нередко ссылаются на ст. 24 УПК РФ, устанавливающую основания такого отказа⁸. Как правило, они не делают ссылки на ст. 148 УПК РФ, ввиду чего не выполняются ее требования, а также не разъясняются права заявителей обжаловать вынесенное постановление в порядке ст. 124, 125 УПК РФ⁹.

В частности, проверкой, проведенной прокуратурой Тракторозаводского района г. Челябинска по заявлению гражданки М. о покушении на хищение имущества, выяснено, что, несмотря на наличие в материале доследственной проверки явных признаков преступления, участковым уполномоченным милиции УВД района отказано в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Заявителю не разъяснено право на обжалование постановления, а также отсутствует ссылка на ст. 148 УПК РФ, определяющую порядок и основания отказа в возбуждении уголовного дела. Таким образом, подобными действиями нарушаются конституционные права граждан на обжалование действий (бездействий) должностных лиц, что в свою очередь ведет к несвоевременному обращению в вышестоящие инстанции и утрату важных доказательств по делу.

За 9 месяцев 2006 г. по фактам укрытия от регистрации сообщений и заявлений о совершенных преступлениях судами Челябинской области по существу

рассмотрено 26 уголовных дел в отношении сотрудников ОВД. Из них оправдано 4 лица, 6 осуждено к условной мере наказания, не связанной с лишением свободы. Четирем осужденным назначено наказание в виде лишения права занимать должности в системе органов МВД РФ, 1 дело прекращено по амнистии.

Необходимо отметить еще один принципиальный момент, связанный с разрешением заявлений и сообщений граждан о готовящихся или совершенных преступлениях, касающийся передачи поступившего материала по подследственности и подсудности. Ранее в ст. 114 УПК РСФСР предусматривалась возможность не возбуждая уголовное дело, передать заявление (сообщение) о преступлении по подследственности или подсудности. На сегодняшний день практические работники так и поступают, но Уголовно-процессуальный кодекс, по мнению некоторых теоретиков, исходя из смысла ст. 151, 152 УПК РФ, допускает передачу сообщения о преступлении по подследственности только при наличии возбужденного уголовного дела. Следует отметить, что передача сообщения по подследственности является не обязанностью должностных лиц, а лишь их правом¹⁰. Поэтому, получив заявление или сообщение, содержащее сведения о преступлении, должностные лица обязаны в первую очередь принять меры к предотвращению или пресечению преступления, а также предпринять соответствующие действия к закреплению следов преступления. Только после этого должен решаться вопрос о передаче дела по подследственности или подсудности.

В литературе встречается еще одна точка зрения, связанная с вопросом направления заявления (сообщения) по подследственности, согласно которой в случаях, когда заявление содержит сведения, указывающие на необходимость немедленного реагирования, их направление допускается лишь после возбуждения уголовного дела и проведения неотложных следственных действий¹¹.

Полагаю, что независимо от наличия либо отсутствия возбужденного уголовного дела, после того как опали опасения за права и законные интересы заявителя, материал должен передаваться органу, которому подведомственно его рассмотрение.



Для выявления всех вышеназванных нарушений прокуроры чаще всего используют метод сопоставления записей в книге учета заявлений и сообщений о преступлениях с содержанием этих заявлений и сообщений, регистрационными отметками, резолюциями, заявлениями, сведениями, содержащимися в материалах уголовных дел, а также в постановлениях об отказе в его возбуждении. Необходимо также сопоставлять эти записи с многообразной учетной и иной документацией, ведущейся канцелярией и различными подразделениями ОВД, учетными и другими сведениями иных государственных и общественных организаций, а также сведениями из средств массовой информации¹².

В заключение следует отметить, что для решения задач уголовного судопроизводства, коими является раскрытие каждого преступления и неукосни-

тельное соблюдение законов, в деятельности органов дознания и следователей необходимо, чтобы каждое лицо, пострадавшее от преступного посягательства и обратившееся с заявлением о совершенном преступлении, получило реальную возможность защитить свои права и законные интересы. Для этого нужно внести соответствующие изменения в УПК РФ, ч. 6, 7 ст. 148, п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ.

Ведущая роль в обеспечении соблюдения прав граждан в этой сфере отводится прокурору. Обладая властно-распорядительными полномочиями, прокурорский надзор за рассмотрением обращений и сообщений о преступлениях должен носить упреждающий характер, с той целью, чтобы вовремя принимались меры к надлежащему приему, регистрации, проверке, учету и разрешению заявлений и сообщений о преступлениях.

¹ Рагинский М. Ю., Рябцев В. П., Трубин Н. С. Прокурорский надзор за соблюдением требований закона при учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: Методическое пособие.— М., 1977.— С. 38.

² Воронцова Н. В., Капинус К. В., Козлов В. И. и др. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела.— М.: «ООО изд-о «Юрлитинформ»», 2002.— С. 57—59.

³ Багмет А. М. Трудности при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях // Законность.— 2006.— № 7.— С. 35.

⁴ Там же.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2005 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения ч. 2, 4 ст. 20, ч. 6 ст. 144, п. 3 ч. 1 ст. 145, ч. 3 ст. 318, ч. 1, 2 ст. 319 УПК РФ в связи с запросом Законодательного собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда г. Мурманска».

⁶ Михайлов А. И., Соловьев А. Б., Токарева М. Е. Прокурорский надзор за исполнением законов при раскрытии преступлений: Методическое пособие.— М., 1988.— С. 8—16.

⁷ Багмет А. М. Надзор за полнотой регистрации сообщений о преступлениях // Законность.— 2004.— № 9.— С. 26.

⁸ Зеленский В. С., Фидько В. Д., Белецкий А. З. Прокурорский надзор за исполнением законов органами внутренних дел при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: Учебное пособие.— М., 1988.— С. 44.

⁹ Шадрин В. С. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора и органов предварительного расследования. Досудебное производство.— СПб.: Юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005.— С. 65.

¹⁰ Василенко Л. А. Проблемы передачи сообщения о преступлении по подследственности или в суд // Журнал «Юридическая теория и практика» — Челябинского юридического института МВД РФ / Под. ред. А. Б. Сергеева.— 2006.— № 1 (1).— С. 61.

¹¹ Михайлов А. И., Соловьев А. Б., Токарева М. Е. Прокурорский надзор за исполнением законов при раскрытии преступлений: Методическое пособие.— М., 1988.— С. 21.

¹² Багмет М. А., Денисович В. В. Рассмотрение и разрешение прокурором заявлений и обращений о совершенных преступлениях // Проблемы права.— 2006.— № 2 (11).— С. 218.



Баринов А. М.

ОГРАНИЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ¹ признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина являются обязанностью государства. Реальное обеспечение прав и свобод граждан и безопасности личности относятся к жизненно важным интересам Российской Федерации. Задача обеспечения прав и свобод граждан приобретает особое значение при возникновении различных ситуаций чрезвычайного характера, когда нормальное функционирование общества и государства вследствие тех или иных причин становится невозможным².

На практике и в специальной юридической литературе при характеристике обстановки, возникающей вследствие воздействия природных, техногенных и социальных факторов, влекущих нарушения нормальной жизни общества и государства, используются такие термины, как «особые условия», «экстремальные условия», «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайная обстановка», «экстремальные ситуации» и др.

Существующее многообразие терминов объясняется не только недостаточной научной проработкой обозначаемых понятий, но и тем, что при рассмотрении одних и тех же объектов, явлений, условий различные авторы используют различные дефиниции, стремятся отразить те их признаки, которые наиболее полно и точно отражают складывающуюся чрезвычайную обстановку.

Все термины, используемые законодателем для описания специфических, чрезвычайных социальных ситуаций с помощью разных указаний на последствия, не составляют единого подхода к определению понятия «чрезвычайной ситуации» и не устанавливают законодательную иерархию таких ситуаций.

ФКЗ «О чрезвычайном положении»³ вводит термин «чрезвычайное положение»

», который законодателем понимается двузачно: как ситуация, которая возникает, складывается, изменяется, и как положение, которое может быть введено, продолжено или отменено, т. е. режим — положение.

Закон не дает определение понятия «чрезвычайная ситуация», а раскрывает только понятие «чрезвычайное положение» и цель его введения. Режим чрезвычайного положения выступает как обязательный элемент охраны интересов государства, прав и свобод граждан, как средство урегулирования противоречий, имеющих место в федеративных отношениях, и как инструмент восстановления стабильности управления государством и единства государственной власти в кризисных ситуациях.

Учитывая положения Закона, можно выделить такие элементы чрезвычайных ситуаций, как: явность угрозы (угроза должна быть реальной, потенциальной, неминуемой, чрезвычайной); объекты, находящиеся в опасности (жизнь и здоровье людей, их права и свободы, материальные и духовные ценности общества, конституционный строй, суверенитет); последствия (необратимые, обильные, длящиеся и т. д.); необходимость принятия дополнительных мер, способов, приложение усилий для решения этих ситуаций (ликвидации последствий, смягчения их последствий и т. д.)⁴.

Суммируя все вышесказанное, можно определить чрезвычайную ситуацию как неблагоприятное сочетание факторов и событий, создающих угрозу государственной безопасности, суверенитету и территориальной целостности государства, жизни людей, нарушающих условия их нормальной жизнедеятельности, препятствующих производственной, бытовой, хозяйственной и иным видам деятельности. Преодоление подобной чрезвычайной ситуации возможно при использовании целого ряда мер, среди которых система норм конституционно-правового и административно-правового характера, выражаю-

Артем Михайлович БАРИНОВ,
аспирант ЮУрГУ
(г. Челябинск)

141

Трибуна
молодого ученого





щихся в изменении режима государственного управления, ограничении конституционных прав и свобод граждан.

Всеобщей декларацией прав человека (п. 2 ст. 29)⁵ закреплено, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом».

В этой связи интерес представляет ряд норм ФКЗ «О чрезвычайном положении», предусматривающих ограничения отдельных прав и свобод граждан на время чрезвычайного положения, которые условно можно разделить на пять групп.

К первой группе ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ст. 11) отнесены такие меры, которые применяются во всех случаях независимо от оснований введения чрезвычайного положения, а именно: а) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее, а также установление ограничений на свободу передвижения; б) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; в) запрещение забастовок и иных форм приостановления или прекращения деятельности организаций; г) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра.

Ко второй группе ограничений Законом отнесены меры, которые применяются лишь при введении чрезвычайного положения в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооруженным мятежом, массовыми беспорядками, террористическими актами. К таким мерам относятся: а) установление запретов на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток (введение комендантского часа); б) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и медицинских препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков; в) временное изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств.

К третьей группе ограничений ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ст. 12) отнесены меры, которые могут применяться исключительно при введении чрезвычайного положения по вышеназванным основаниям (в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя РФ и др.), а именно: а) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке; б) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

К четвертой группе ограничений Законом отнесены такие меры, которые применяются при введении чрезвычайного положения в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, чрезвычайными экологическими ситуациями, требующими проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.). К ним, в частности, относится мобилизация (привлечение) трудоспособного населения (граждан) к выполнению аварийно-спасательных работ, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями.

К пятой группе ограничений ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ст. 13) отнесены меры, которые могут применяться исключительно при введении чрезвычайного положения в связи с названными чрезвычайными ситуациями: а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемиичес-

ких, ветеринарных и других мероприятий; в) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных и негосударственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности руководителей.

При таких условиях, основываясь на положениях ФКЗ «О чрезвычайном положении», можно сделать следующие выводы:

1. режим чрезвычайного положения, как и иные механизмы конституционной ответственности и федерального вмешательства, надлежит расценивать не как инструменты, посредством которых

происходит нарушение прав и свобод человека и гражданина, их ограничение, а как неотъемлемую часть правового арсенала, призванного обеспечить неукоснительное осуществление государственных интересов, гарантировать соблюдение прав граждан страны;

2. закрепление в нормативных правовых актах условий применения режима чрезвычайного положения вводит в конституционные рамки деятельность власти в ситуациях, когда необходимо использование исключительных мер. Таким образом, действия органов власти вводятся в законодательно определенные рамки, снижается вероятность применения исключительных мер вне и вопреки правовых регуляторов.



¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.

² Лозбинев В. В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика).— М., 2001.— С. 169—171, 184—185.

³ Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», № 3-ФКЗ от 30.05.2001 г.

⁴ Основы национальной безопасности / Под общ. ред. В. Л. Манилова.— М., 1998.— С. 26, 90, 166, 198; Безопасность личности (граждан России) и социально-политическая ситуация в стране // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 2.— М., 1998.— С. 31—35.

⁵ Всеобщая декларация прав человека. Принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН.

Бураковский А. Л.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КАК СУБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В современном российском государстве правовая политика направлена, прежде всего, на урегулирование правовых и социальных отношений, широкий охват всех без исключения базовых сфер жизнедеятельности государства и гражданского общества. В сфере совершенствования политической системы значимой государствообразующей задачей является развитие конституционно-правовых основ многопартийной системы, установления и совершенствования юридического статуса российских политических партий.

Важнейшей составляющей конституционно-правового статуса политической партии в Российской Федерации является ответственность политической партии, законодательному урегулированию которой уделяется пристальное внимание, особенно в свете прошедших парламентских (2003 г.) и президентских (2004 г.) выборов, в которых партии принимали активное участие. Еще большую актуальность вопросу ответственности политических партий придают предстоящие избирательные кампании 2007—2008 гг.

Раскрытие данного института невозможно без выявления признаков, присутствующих в правовой ответственности. Базовым понятием, раскрывающим ее содержание, является понятие «ответственность».

В самых различных отраслях законодательства России, а тем более в тех, где стержневой основой являются соответствующие кодексы (Гражданский кодекс РФ¹, Уголовный кодекс РФ², Трудовой кодекс РФ³, Гражданско-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ⁴, Кодекс об административных правонарушениях РФ⁵), мы не увидим легального определения ответственности. Лишь ученые-правоведы дают его определение, но оно не является официальным, так как законодательно не закреплено в указанных выше отраслях права.

Нет единого общепризнанного понятия юридической ответственности и в

специальной научной литературе. Как отмечает Н. А. Емельянов, «ответственность, как дефиниция юридической науки, имеет весьма размытые контуры и остается многофакторным феноменом»⁶.

Традиционно юридическая ответственность понимается как «вид социальной ответственности, всегда связанный с возможностью нормативно выраженной (прежде всего в санкциях) принудительной силы государства»⁷, «возникшее из правонарушений правоотношение между государством и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение»⁸ и может быть интерпретирована в качестве «особой стадии развития охранительного правоотношения»⁹ (понимание юридической ответственности в негативном смысле). Юридическая ответственность представляет собой один из охранительных правовых институтов¹⁰.

Юридическая ответственность (хотя бы в одной из множества ее форм) распространяется на всех без исключения субъектов права. Политическая партия является субъектом различных видов юридической ответственности. Но особое место занимает конституционно-правовая ответственность политических партий.

Довольно длительное время советская наука конституционного (государственного) права не включала конституционную ответственность в число видов юридической ответственности, ограничиваясь традиционными и разработанными видами: уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной и материальной ответственностью¹¹. Вместе с тем вне приведенной классификации отдельные исследователи выделяли «отмену незаконных актов и решений государственных органов»¹² как своего рода

Александр Леонидович БУРАКОВСКИЙ,
аспирант ЧелГУ
(г. Челябинск)

144

Трибуна
молодого ученого



прообраз конституционной ответственности.

Как юридическая категория понятие «конституционно-правовая ответственность» известно достаточно давно — с конца 60-х — начала 70-х годов XX в.¹³ и в настоящее время является общепризнанной. Обособление конституционно-правовой ответственности, по убеждению В. О. Лучина, «продиктовано спецификой конституционного статуса социальных субъектов, особенностями юридической природы неправомерно поведения — конституционных деликтов, характером конституционных предписаний, на основе которых возникает ответственность, особой процедурой ее реализации»¹⁴.

Конституция России 1993 г. и конституционное законодательство в целом не предусматривают строго очерченного круга института конституционной ответственности. Как справедливо отмечает Н. А. Богданова, ответственность в конституционном праве «является составляющей институтом конституционного строя как всеобъемлющего отраслеобразующего нормативного построения конституционного права»¹⁵. Поэтому «законодательство Российской Федерации, фрагментарно устанавливая некоторые меры конституционного воздействия, не дает четкого регулирования конституционно-правовой ответственности и даже не пользуется соответствующей терминологией»¹⁶.

Отсутствие законодательного определения конституционной ответственности вынуждает руководствоваться концепциями, выработанными отечественными исследователями.

Среди современных ученых-государствоведов нет единства не только по поводу определения понятия конституционно-правовой ответственности, но и по поводу названия данного вида ответственности. Рассматриваемый институт именуется конституционной, конституционно-правовой, государственно-правовой либо публичной ответственностью.

Так, если Н. М. Колосова употребляет термин «конституционная ответственность»¹⁷, то М. В. Баглай использует как термин «конституционная ответственность», так и термин «конституционно-правовая ответственность»¹⁸.

В то же время нельзя не отметить, что большинство авторов рассматрива-

ют термины «государственно-правовая ответственность», «конституционно-правовая ответственность» и «конституционная ответственность» как тождественные¹⁹. Другая часть ученых, рассматривая данный вид ответственности, обосновывает различия между перечисленными терминами²⁰.

Мы полагаем, что более справедливым следует признать термин «конституционно-правовая ответственность», как более полно отражающий ее признаки как особого вида юридической ответственности, обеспечивающей реализацию норм отрасли конституционного права

Конституционно-правовая ответственность распространяется на широкий круг субъектов²¹. Вместе с тем конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности некоторыми исследователями трактуется излишне узко — как ответственность только лишь органов государственной власти и их должностных лиц²². Следует поставить под сомнение и точку зрения, которую высказал Д. Т. Шон: «суть конституционной ответственности — лишение тех или иных лиц государственно-властных полномочий, смещение с ответственных постов»²³.

Скорее, следует поддержать мнение Д. Б. Каткова и Е. В. Корчиги, включающих в число субъектов конституционной ответственности также общественные и религиозные объединения, граждан на основании того, что «меры конституционной ответственности... вносят определенное изменение в конституционно-правовой статус субъекта ответственности»²⁴.

Таким образом, политические партии, являясь особым видом общественных объединений, не будучи при этом государственными органами (органами местного самоуправления), тем не менее, также являются субъектами конституционно-правовой ответственности. Даже можно говорить о «партийной ответственности» как разновидности конституционной ответственности²⁵.

Рассматривая конституционно-правовую ответственность политических партий, необходимо упомянуть о ее основаниях и санкциях.

По основаниям возникновения юридическую ответственность можно разделить на объективную и субъективную





(последняя наступает при наличии у субъекта правонарушения вины как обязательного признака)²⁶. Единственным основанием наступления конституционно-правовой ответственности для политических партий является факт совершения партией конституционного деликта (правонарушения), вина же в действиях конкретных руководителей или членов партии не относится к обстоятельствам, подлежащим доказыванию.

Следует согласиться, что кроме собственно конституционно-правового деликта (правонарушения), в структуру конституционной ответственности входят следующие элементы (стадии ее практического осуществления): «использование специальных юридических процедур; издание правоприменительного акта; применение мер конституционно-правовой ответственности»²⁷.

Конституционно-правовая ответственность политических партий предусмотрена главой IX Федерального закона «О политических партиях» (хотя соответствующая терминология, обозначающая ту или иную меру ответственности как именно конституционную, в Законе не используется). Сущность конституционно-правовой ответственности политических партий состоит в ограничении или утрате партией своего конституционного статуса политического общественного объединения, наделенного исключительным правом участия в выборах (выдвижения кандидатов, списков кандидатов), вследствие совершения действий, являющихся нарушением конституционно-правовых норм. Такого рода ответственность предусмотрена названным федеральным законом в двух формах:

— приостановление деятельности политической партии, ее регионального отделения и иного структурного подразделения (ст. 39 Закона);

— ликвидация политической партии (ст. 41 Закона).

Приостановление деятельности политической партии влечет существенное ограничение ее конституционного статуса, ликвидация имеет результатом полную утрату такого статуса.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»²⁸ также содержит нормативные положения, касающиеся применения мер конституционно-правовой ответственности к политическим партиям. Упомянутый закон

достаточно всеохватывающе трактует понятие экстремистской деятельности (ст. 1 названного Закона), фактически включая в ее содержание любые действия, тем или иным образом покушающиеся на основы конституционного строя Российской Федерации, понимаемые в широком смысле. Субъектами экстремистской деятельности (экстремистскими организациями) в соответствии с названным законом могут быть признаны любые общественные или религиозные объединения (в том числе политические партии).

Конституционно-правовые санкции, возможность возложения которых на политическую партию предусмотрена Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», по характеру их воздействия на партии можно условно подразделить на две группы:

1. Превентивные (предупредительные) конституционные санкции:

— объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 6 Закона);

— вынесение предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 7 Закона).

Предостережение и предупреждение, видимо, могут быть вынесены (объявлены) в отношении политической партии при наличии подтвержденного намерения партии осуществить деятельность, трактуемую законом как экстремистскую, и вместе с тем при отсутствии оснований для применения более существенных мер ответственности. Предостережение и предупреждение предполагают как следствие соответствующую реакцию политической партии (в первую очередь, ее руководящих органов и региональных отделений) по корректировке основных направлений деятельности.

Сами по себе означенные санкции не влекут изменения конституционно-правового статуса политической партии, однако могут послужить основанием для применения более суровых мер конституционной ответственности.

2. Правоизменяющие конституционные санкции:

— приостановление деятельности общественного объединения (ст. 10 Закона);

— ликвидация общественного объединения, запрет деятельности (ст. 9 Закона).

Применение означенных санкций конституционной ответственности к политическим партиям, несомненно, носит репрессивный (а не компенсационный) характер, выполняет также функцию наказания партий за совершенный конституционный деликт. Для сравнения: в законе Республики Молдова о партиях и других общественно-политических организациях для обозначения данной меры ответственности используется терминология «ропуск в порядке наказания».

В системе избирательных правоотношений (т. е. в сфере участия политических партий в выборах) мерой конституционной ответственности, применяемой к политическим партиям, надлежит считать:

— отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), выдвинутых политической партией (избирательным блоком) для участия в выборах в органы государственной власти РФ, субъектов РФ (такой вид ответственности предусмотрен п. 8 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁹);

— аннулирование (отмена) регистрации кандидата, федерального списка кандидатов (предусмотренные ст. 95 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³⁰).

По своим правовым последствиям аннулирование и отмена регистрации тождественны, однако по процедуре осуществления — различны.

Как справедливо отмечает Л. Г. Алехичева, «аннулирование регистрации кандидата, федерального списка кандидатов является прерогативой исключительно избирательных комиссий... отмена регистрации — это мера публично-правовой ответственности... может быть произведена исключительно судом»³¹.

Санкции, применяемые в данном случае к политической партии, в соответствии с классификацией избирательных санкций, предложенной А. А. Кондрашевым, будут относиться к числу санкций «посредством которых субъект исключается из избирательного процесса»³², поскольку политическая партия в результате применения к ней данной меры конституционно-правовой ответственности лишается возможности исполнять свою основополагаю-

щую функцию — электоральную (функцию участия в выборах).

Применение мер конституционно-правовой ответственности к политическим партиям вне связи с их участием в избирательных правоотношениях предусмотрено Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении»³³, а также Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. (с изм. от 30 июня 2003 г.) «О чрезвычайном положении»³⁴. Режим военного положения, в соответствии с упомянутым Законом о военном положении (п. 1 ст. 5), включает в себя в качестве не менее важной составной части комплекс политических мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. В Законе о чрезвычайном положении предусматривает два вида обстоятельств введения чрезвычайного положения:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя, захват или присвоение власти (п. «а» ст. 3);

2) различные чрезвычайные ситуации природного или техногенного характера (п. «б» ч. 3).

Именно в первом случае можно говорить о возможности применения мер конституционно-правовой ответственности к политическим партиям.

Законы о военном положении и о чрезвычайном положении допускают два вида конституционных ограничений деятельности политических партий в условиях действия на территории Российской Федерации (либо части территории) правового режима военного (чрезвычайного) положения. Эти два вида сходны по характеру налагаемых на политические партии ограничений, но коренным образом отличны друг от друга по их конституционно-правовой оценке в вопросе отнесения к числу санкций конституционно-правовой ответственности.

Во-первых, в числе мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение (п. 2 ст. 7 Закона о военном положении), на основании указов Президента Российской Федерации «приостанавливается деятельность политических партий... ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения





оборону и безопасность Российской Федерации». Аналогично, в соответствии с п. «в» ст. 12 Закона о чрезвычайном положении, возможно «приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения». Данная мера (приостановление деятельности политических партий), по нашему убеждению, должна быть отнесена к санкциям конституционно-правовой ответственности, поскольку в ее основе лежит совершение политической партией конституционного деликта (правонарушения) в виде осуществления деятельности, направленной на подрыв обороны и безопасности страны (конкретное содержание подобного рода деятельности в Законе о военном положении не уточняется, видимо, оставаясь на усмотрение органов государственной власти), или препятствие государственным органам в устранении последствий посягательств на основы конституционного строя (при чрезвычайном положении).

Во-вторых, законы о военном положении и о чрезвычайном положении предусматривают иные виды конституционных ограничений деятельности политических партий, не являющиеся, тем не менее, санкциями конституционно-правовой ответственности:

— запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий (пп. 9 п. 2 ст. 7 Закона о военном положении; п. «е» ст. 11 Закона о чрезвычайном положении) — речь идет об ограничении конституционного права, предусмотренного ст. 31 Конституции Российской Федерации;

— введение военной цензуры (пп. 15 п. 2 ст. 7 Закона о военном положении) — здесь ограничению подлежит конституционное право, предус-

мотренное ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем указанные конституционные ограничения деятельности политических партий в условиях военного положения, по нашему убеждению, не являются мерами конституционно-правовой ответственности, поскольку отсутствует конституционно-правовой деликт (нарушение партией норм конституционного права), являющийся основанием конституционной ответственности, и, следовательно, данные ограничения деятельности применяются абсолютно ко всем политическим партиям, действующим на территории Российской Федерации и не нарушающим правовой режим законности. Кроме того, рассмотренные ограничения не влекут полного прекращения деятельности или изменения конституционного статуса политических партий, не касаются их внутриорганизационной структуры и системы управления, а лишь налагают временный запрет на некоторые формы публично-правовой активности партий, несовместимые с конституционным режимом военного или чрезвычайного положения. После отмены или прекращения действия режима военного положения все упомянутые ограничения деятельности политических партий прекращаются.

В отношении вопроса о целях применения конституционно-правовой ответственности к политическим партиям надлежит согласиться с мнением, высказанным Б. С. Эбзеевым, о том, что «политический и юридический смысл ликвидации политических партий... их запрета или прекращения деятельности заключается в устранении из конституционного политического пространства антиконституционных сил»³⁵, поскольку конституционно-правовая ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности преследует прежде всего цель охраны основ конституционного строя государства.

¹ Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; от 26 ноября 1996 г. № 14-ФЗ; от 21 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1994.— № 32.— Ст. 3301; 1996.— № 5.— Ст. 410; 2001.— № 49.— Ст. 4552.

² Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.). // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1996.— № 25.— Ст. 2954.

³ Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 1 (ч. 1).— Ст. 3.

⁴ Гражданско-процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ.— 2002.— № 46.— Ст. 4532; Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ.— 2001.— № 52 (ч. 1).— Ст. 4921.

⁵ Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ.— 2002.— № 1 (ч. 1).— Ст. 1.

⁶ *Емельянов Н. А., Шафиков Р. Ф.* Местное самоуправление в Российской Федерации: теория и практика.— М., 2000.— С. 85.

⁷ *Боброва Н. А., Зражевская Т. Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных гарантий конституционных норм.— Воронеж, 1985.— С. 16.

⁸ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.— М., 2000.— С. 599.

⁹ *Явич Л. С.* Общая теория права.— Л., 1976.— С. 231.

¹⁰ *Базылев Б. Т.* Об институте юридической ответственности // Советское государство и право.— 1975.— № 1.— С. 110—115.

¹¹ См., напр.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность.— М., 1976.— С. 82—162.

¹² См.: *Самощенко И. С., Фарукшин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству.— М., 1971.— С. 187; *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы).— М., 1981.— С. 129—130.

¹³ См.: *Фарбер И. Е., Ржевский В. А.* Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1.— Саратов, 1967.— С. 47—50; *Авакьян С. А.* Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право.— 1973.— № 11.— С. 29—36; *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву // Правоведение.— 1975.— № 3.— С. 80—86; *Еременко Ю. П.* Советская Конституция и законность.— Саратов, 1982.— С. 144—160.

¹⁴ *Лучин В. О.* Теоретические проблемы реализации конституционных норм: Дисс. ... докт. юрид. наук в форме науч. доклада.— М., 1993.— С. 7.

¹⁵ *Богданова Н. А.* Ответственность в структуре конституционно-правового статуса субъекта конституционного права // Н. А. Богданова / Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С. А. Авакьяна.— М., 2001.— С. 77.

¹⁶ *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации.— М., 2002.— С. 277.

¹⁷ *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации.— М., 2000.— С. 8.

¹⁸ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации.— М., 1998.— С. 33—34.

¹⁹ См.: *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право России. Т. 1.— М., 2001.— С. 65; *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права.— М., 2001.— С. 399.

²⁰ См.: *Безуглов А. А., Солдатов С. А.* Конституционное право России. Т. 1.— М., 2001.— С. 65; *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права.— М., 2001.— С. 399; *Боброва Н. А., Зражевская Т. Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм.— Воронеж, 1985.— С. 69—70.

²¹ *Сергеев А. Л.* Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право.— 2003.— № 1.— С. 5—8.

²² *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов.— 3-е изд., изм. и оп.— М, 2001.— С. 32.

²³ *Шон Д. Т.* Конституционная ответственность // Государство и право.— 1995.— № 7.— С. 43.

²⁴ *Катков Д. Б., Корчиги Е. В.* Конституционное право России: Учебное пособие / Отв. ред. Ю. А. Веденеев.— М., 1999.— С. 17.

²⁵ *Овсепян Ж. И.* Выступление на научной конференции «Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности» 15—17 марта 2001 г. // Государство и право.— 2002.— № 2.— С. 115.

²⁶ *Духно Н. А., Ивакин В. И.* Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право.— 2000.— № 6.— С. 15.

²⁷ *Татаринов С. А.* Некоторые вопросы осуществления конституционно-правовой ответственности в постановлениях Конституционного Суда РФ //



Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Часть 17 / Под ред. В. Ф. Воловича.— Томск, 2004.— С. 140.

²⁸ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 30.— Ст. 3031.

²⁹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 24.— Ст. 2253.

³⁰ Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание Российской Федерации.— 2005.— № 21.— Ст. 1919.

³¹ Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / Под ред. С. В. Кабышева и А. Е. Постникова.— М., 2003.— С. 814.

³² Кондрашев А. А. Некоторые актуальные проблемы применения мер конституционно-правовой ответственности в избирательных правоотношениях // Право и политика.— 2003.— № 8.— С. 10.

³³ Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 5.— Ст. 375.

³⁴ Федеральный конституционный закон 30 марта 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2001.— № 23.— С. 2277; 2003.— № 27 (ч. 1) .— Ст. 2637.

³⁵ Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов.— М., 1997.— С. 176—177.



Граф М. П.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ЗАЩИТУ МАТЕРИНСТВА: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Защита государством материнства, закрепленная в ч. 1 ст. 38 Конституции Российской Федерации как конституционный принцип, носит социально-экономический характер и осуществляется путем принятия разнообразных государственных мер по поощрению материнства, охране интересов матери и ребенка, укреплению семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан¹.

В юридической литературе термин «материнство» понимается как реализованная способность женщины к рождению, выкармливанию, воспитанию детей². По нашему мнению, понятие материнства включает в себя также способность женщины осуществлять надлежащую заботу о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей, реализацию прав и исполнение обязанностей по отношению к детям.

Защита материнства предполагает обеспечение женщине возможности: 1) получения бесплатных консультаций по вопросам планирования семьи; 2) искусственного оплодотворения или имплантации эмбриона; 3) получения специализированной медицинской помощи в период беременности, во время и после родов; 4) получения во время беременности и в связи с рождением ребенка специальных отпусков: по беременности и родам, по уходу за ребенком; 5) совмещения воспитания и ухода за детьми с трудовой деятельностью и другое.

Государственная политика в указанной области защиты определяется нормативными правовыми актами, среди которых: Семейный кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Указ Президента Российской Федерации «О перво-

очередных задачах государственной политики в отношении женщин».

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан закрепляют право каждой женщины самой решать вопрос о материнстве (ст. 36)³. Предоставление такого права базируется на концепции безопасного материнства, сформулированной в ряде резолюций Всемирной организации здравоохранения, принятых в 80-е годы. В этих документах безопасное материнство определяется как совокупность социально-экономических, правовых и медицинских мероприятий, способствующих рождению желанных детей в оптимальные возрастные периоды без отрицательного влияния на здоровье женщин, сохраняющих их жизнь, предупреждающих инвалидность, обеспечивающих воспитание рожденных детей.

Несмотря на то, что в Российской Федерации многое делается для воплощения в жизнь системы перечисленных мероприятий, демографическая ситуация и социально-экономическая обстановка в стране не позволяют говорить об обеспечении надлежащего уровня защиты материнства.

В настоящее время по-прежнему остается низким уровень рождаемости, высоким — показатель материнской смертности. На практике не в полной мере разрешены проблемы социальной поддержки матерей, обеспечения им реальной возможности совмещения труда с воспитанием детей, оказания бесплатной медицинской помощи надлежащего качества.

Так, во многих городских и в большинстве сельских клиник отсутствует необходимое профилактическое и диагностическое оборудование, родильные дома, перинатальные центры недостаточно обеспечены лекарственными препаратами, не все родовспомогательные учреждения оснащены медицинской аппаратурой для обеспечения акушерско-гинекологической помощи с использованием современных меди-

М. П. ГРАФ,
аспирантка кафедры конституционного
и муниципального права ЧелГУ
(г. Челябинск)

151

Трибуна
молодого ученого





цинских технологий, немалое количество родильных домов требует капитального ремонта.

В целях создания необходимых условий для обеспечения улучшения состояния здоровья женщин-матерей, снижения у них послеродовой заболеваемости, инвалидности и материнской смертности, повышения качества здоровья новорожденных, преодоления кризисных тенденций в воспроизводстве населения страны в 1994 г. Правительством Российской Федерации была утверждена Федеральная целевая программа «Безопасное материнство» на 1995—1997 гг.⁴ Однако каких-либо серьезных изменений в лучшую сторону в результате принятия этой программы не произошло из-за значительного ее недофинансирования. Федеральная целевая программа «Безопасное материнство» на 2001—2002 гг.⁵, сохранившая преемственность предыдущих программных мероприятий, также не была реализована в полном объеме. Так, не полностью выполнены мероприятия по капитальному строительству и поддержке учреждений акушерско-гинекологической и педиатрической служб, в особенности перинатальных центров и родильных домов, а также их достаточному оснащению.

На Всероссийской научно-практической конференции «Права человека в России и правозащитная деятельность государства» в 2003 г. председатель Комитета Государственной Думы по безопасности А. И. Гуров выступил с резкой критикой в адрес Правительства России в связи с невыполнением последним собственных постановлений по финансированию Центра гинекологии и акушерства, который «сохранил профессуру, великолепную школу, аналогов которой нет в мире»⁶. А. И. Гуров подчеркнул, что «...Нужно всего 60 миллионов долларов США, чтобы запустить первую очередь строительства. И тогда мы сумеем повысить рождаемость в первые три года до 250 тысяч человек...»⁷.

Следует отметить, что реализация объявленного в 2005 г. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным национального проекта «Здоровье» значительно влияет в настоящее время на разрешение существующей проблемы защиты материнства в области

медицины. Достаточное финансирование целевых программ субъектов Федерации, принятых во исполнение национального проекта, способствует повышению уровня бесплатной медицинской помощи. Так, в Челябинской области в 2006 г. на средства субъекта Федерации (850 миллионов рублей) закуплено необходимое для области медицинское оборудование. Наблюдается снижение уровня материнской смертности, положительное изменение демографической ситуации⁸.

К сожалению, до настоящего времени остается актуальной проблема обеспечения медицинских учреждений лекарствами. В результате развития высоких медицинских технологий появляются новые, более эффективные лекарственные препараты. Использование таких препаратов нуждающимся в лечении женщинами, матерями затруднительно ввиду их дороговизны, бесплатное же предоставление таких медикаментов не гарантировано.

Высокий уровень заболеваемости беременных женщин (и новорожденных детей) вызван также неудовлетворительным состоянием их питания. Примерно у 60% беременных женщин отмечается дефицит жизненно важных витаминов и кислот⁹. Ухудшение структуры питания населения, в том числе женщин, вызвано ростом цен и достаточно низким уровнем заработной платы (доходов).

На законодательном уровне государство гарантирует матери сохранение определенного дохода (заработной платы) в период беременности, родов и воспитания малолетнего ребенка, оказание материальной поддержки.

Так, Трудовой кодекс Российской Федерации предусматривает предоставление женщинам отпуска по беременности и родам продолжительностью 70 календарных дней до родов и 70 календарных дней после родов с выплатой пособия по государственному социальному страхованию (ст. 255)¹⁰, отпуска по уходу за ребенком до достижения ребенком 3-летнего возраста — с выплатой пособия по государственному социальному страхованию. Запрещено увольнение беременных женщин и матерей, имеющих детей в возрасте до 3 лет (одиноких матерей, имеющих детей до 14 лет) по инициативе работодателя, не допуска-

ется отказ в приеме на работу женщин по мотивам беременности, наличия детей. В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации беременным женщинам на период обязательных диспансерных обследований в медицинском учреждении сохраняется средний заработок по месту работы (ст. 254)¹¹. Указанные нормы права призваны в первую очередь обеспечить стабильность материального положения беременных женщин, матерей, что в свою очередь должно способствовать надлежащему исполнению родительских обязанностей.

Однако на практике встречаются случаи дискриминации работающих женщин. Несмотря на законодательство, многочисленны случаи увольнения с работы женщин в связи с беременностью, при наличии малолетних детей, отказов в принятии их на работу по тем же основаниям¹².

Безусловно, что предусмотренная законом ответственность за несоблюдение гарантированных прав женщин (например, ст. 5.27. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации) сдерживает работодателя от открытого увольнения, отказа от оплаты отпуска по мотивам беременности. Вместе с тем в частных организациях нередко случаи, когда именно молодых женщин принимают на работу без оформления установленных законом документов и впоследствии отказывают им в предоставлении оплачиваемого отпуска по беременности и родам, уходу за ребенком, ссылаясь на отсутствие трудовых отношений; оказывают психологическое давление на беременных женщин, принуждая их добровольно написать заявление на увольнение. В подобных ситуациях очень важны своевременные проверки надзирающих, контролирующих органов (прокуратура, инспекция труда), по результатам которых в полном объеме должны приниматься соответствующие меры реагирования. Законодатель предусматривает право на обращение в суд в случае незаконного увольнения, невыплаты заработной платы, отпускных. Женщины, имеющие малолетних детей, не всегда активно используют гарантированную государством возможность обращения в суд за защитой нарушенных прав, что в первую очередь объясняется отсутствием денеж-

ных средств на судебные расходы, на квалифицированную юридическую помощь в составлении исковых заявлений и защиту в суде, а также невозможностью оставления малолетних детей без присмотра в период судебных слушаний. Указанные причины, на наш взгляд, могут быть признаны уважительными для невозможности обращения женщины в суд самостоятельно для защиты нарушенных прав, а, следовательно, на основании ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в интересах такой категории женщин в суд вправе обратиться прокурор. Вместе с тем в судебной практике нередки случаи отказа в приеме подобных исковых заявлений, возвращения их прокурору, так как, по мнению суда, указанные причины не являются уважительными.

В целях защиты материнства, обеспечения возможности женщинам совмещения воспитания и ухода за детьми с трудовой деятельностью законодатель устанавливает запрет на применение женского труда на физически тяжелых работах и работах с вредными условиями труда; предусмотрен перевод беременных женщин на работу, не вредящую здоровью (с сохранением прежнего заработка), либо снижение норм выработки. Не разрешается привлечение к работам в ночное время, сверхурочным работам, работам в выходные дни, а также направление в командировки беременных женщин и матерей, имеющих детей до трех лет¹³.

Вместе с тем следует отметить, что на практике указанные установления законодателя не всегда соблюдаются. В ходе проверок контролирующих, надзирающих органов на частных предприятиях, заводах выявляются случаи привлечения матерей, имеющих детей до трех лет, к работам в ночное время, в выходные дни, к сверхурочным работам. При этом довольно часто матери, имеющие детей до трех лет, сами просят работодателя разрешить им работу в ночное время, в выходные дни. Подобное желание женщин объясняется трудным материальным положением и стремлением его улучшить за счет выполнения работ, которые оплачиваются дополнительно или с учетом повышающего коэффициента. По этой же причине не все матери используют право на отпуск полностью, вплоть до





достижения ребенком трех лет, что называется и на здоровье ребенка, и на отношении к следующим рожденьям. Ввиду низкой оплаты отпуска многие матери возвращаются на работу, чтобы вернуть источник дохода и возможность надлежащим образом исполнять обязанность по материальному обеспечению ребенка. Некоторые женщины возвращаются из отпусков преждевременно, опасаясь потерять работу.

Действительно, как отметил в своем докладе Уполномоченный по правам человека В. Лукин, социально-экономическое положение женщин в Российской Федерации ухудшилось¹⁴. Средняя заработная плата в стране позволяет достойно содержать женщине только одного ребенка. А размер оказываемой государством материальной поддержки в связи с рождением детей не предоставляет женщине возможность полной реализации прав и обязанностей матери по обеспечению достойного уровня содержания и воспитания ребенка.

Предложенная в 2006 г. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в Послании Федеральному Собранию программа стимулирования рождаемости в обязательном порядке включает в себя меры поддержки женщин, принимающих решение родить и вырастить ребенка. В целях реализации идеи поддержки материнства 15 ноября 2006 г. Государственной Думой Российской Федерации принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей». Данный нормативный правовой акт предусматривает увеличение размера ежемесячного пособия по уходу за ребенком, выплачиваемого до достижения ребенком возраста полутора лет, с 700 рублей до 1500 рублей на период ухода за первым ребенком и до 3000 рублей — на период ухода за вторым ребенком и последующими детьми. Работающие женщины при рождении ребенка будут получать ежемесячное пособие в объеме 40% от своей прежней заработной платы¹⁵. Отмечая положительные тенденции в обеспечении защиты материнства, следует обратить внимание на тот факт, что система пособий будет действительно эффективной в случае проведения в стране реформы по увеличению заработной платы, из размера ко-

торой определяется сумма выплачиваемого пособия.

В результате трудного материального положения, низкой заработной платы, недостаточно высокого уровня бесплатной медицинской помощи, невозможности своевременного улучшения жилищных условий (ввиду высокого спроса на бесплатное получение жилья и невозможности до настоящего времени обеспечить всех нуждающихся в жилых помещениях жильем), неполноценной материальной поддержки государством материнства многие женщины отказываются от рождения детей.

Изложенная в 2006 г. в президентском Послании Федеральному Собранию идея стимулирования рождаемости путем оказания материальной поддержки женщинам, родившим или усыновившим второго (третьего и последующего) ребенка нашла свое выражение в законопроекте «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», который находится на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации. В законопроекте предусмотрено, что материнский капитал в 250 тысяч рублей предоставляется женщине один раз при рождении или усыновлении второго или последующих детей после 1 января 2007 г. вне зависимости от даты рождения первого ребенка. Материнский капитал не облагается подоходным налогом, его размер, как отметил первый вице-премьер Российской Федерации Д. Медведев, предполагается индексировать в зависимости от роста потребительских цен в стране¹⁶. Право использовать средства материнского капитала женщина получает начиная с 1 января 2010 г. Законопроект предусматривает строго целевое расходование указанных денежных средств: на приобретение жилья, на образование детей и на формирование накопительной части пенсии матери. При этом средства на обучение детей могут быть использованы до достижения ими 25-летнего возраста, и мать имеет право потратить деньги на образование любого из детей по своему усмотрению. В случае смерти матери до достижения ребенком трехлетнего возраста, лишения ее родительских прав, а также в случае совершения ею умышленного преступления против

своих детей право на базовый материнский капитал переходит к отцу (усыновителю) ребенка (детей)¹⁷.

Безусловно, что указанный законопроект, пока он не принят в окончательной редакции, создает много вопросов, предположений у населения, дискуссии у представителей власти. По нашему мнению, принимая закон о материнском капитале, основной целью которого в первую очередь является улучшение демографической обстановки в стране, повышение уровня рождаемости, следует не забывать, что такой нормативный правовой акт должен согласовываться с реализацией конституционного принципа защиты материнства и детства.

Так, предполагаемое увеличение числа рождений детей еще более обостряет проблему оказания бесплатной квалифицированной медицинской помощи женщинам во время беременности и после родов. Законопроект не предусматривает использование средств материнского капитала на оказание нуждающимся женщинам платной медицинской реабилитационной помощи после родов, а бесплатная медицинская помощь, как отмечалось ранее, не всегда оказывается эффективной.

Выплата государством 250 тысяч рублей стимулирует рождение детей в том числе и в социально неблагополучных семьях, где родители злоупотребляют алкогольными напитками, не имеют постоянного заработка, не осуществляют должной заботы о детях, однако достаточных оснований для лишения родительских прав судом не усматривается. В таких семьях высок риск нецелевого использования средств материнского капитала. В этой связи в законе о материнском капитале должен быть предусмотрен жесткий контроль за расходованием выделенных государством денежных средств. Кроме того, в таком нормативном правовом акте необходимо предусмотреть положения, отражающие государственную политику в области защиты материнства и детства, то есть закон должен ориентировать правоприменителя не просто на рождение второго и последующего

ребенка, но и рождение желаемого ребенка, что, в свою очередь, позволит в дальнейшем избежать увеличения количества детей, оставленных в детских домах, «беспризорных» детей.

Материально стимулируя женщин к рождению второго (третьего и последующего) ребенка, государство не дает матери права использования предоставленных денежных средств на питание, лечение несовершеннолетних, оплату спортивных секций и оздоровительных лагерей, то есть, по сути, в целях исполнения родительских обязанностей по обеспечению достойного уровня воспитания и развития несовершеннолетних детей. В этой связи представляется более целесообразным расширить перечень целевых направлений расходования материнского капитала.

На наш взгляд, в целях повышения уровня рождаемости и одновременно государственной защиты материнства будет эффективным принятие закона, предоставляющего матерям при рождении второго и последующего ребенка определенных льгот, способствующих стабилизации материального положения матери. Так, например, это могут быть льготы по оплате коммунальных услуг, по оплате налогов, проезда, льготные условия получения кредитов на семейные нужды и другие. Кроме того, необходимо предусмотреть на законодательном уровне возможность компенсации молодым женщинам затрат на лечение бесплодия. Повышение уровня заработной платы обеспечит реальную возможность беременным женщинам, матерям воспользоваться в полном объеме предоставленными трудовым законодательством правами.

В заключение исследуемой темы хотелось бы подчеркнуть, что залогом эффективности реализации права на защиту материнства является интенсивное развитие и финансирование целевых программ в указанной области, включение в деятельность по защите материнства субъектов Федерации и органов местного самоуправления, правоохранительных и других контролирующих органов власти.



- ¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М., 1996.— С. 163.
- ² Права человека: Учебник / А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына.— М., 2006.— С. 192.
- ³ Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1.— Система «Гарант», 2003.
- ⁴ Федеральная целевая программа «Безопасное материнство» на 1995—1997 гг., утв. постановлением Правительства РФ от 14 октября 1994 г. № 1173 // СЗ РФ.— 1994.— № 28.— Ст. 2990.
- ⁵ Федеральная целевая программа «Безопасное материнство» 2001—2002 гг., утв. постановлением Правительства РФ от 25 августа 2000 г. № 625.— Система «Гарант», 2003.
- ⁶ Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. В. Н. Лопатина.— СПб., 2003.— С. 115—116.
- ⁷ Там же.
- ⁸ Национальные проекты в действии / <http://www.infoural.ru/VZU/2006/2-2.html>
- ⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В. Д. Карповича.— М., 2002.— С. 164.
- ¹⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации.— М., 2004.— С. 114.
- ¹¹ Там же.— С. 113.
- ¹² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. Что для гражданина право, то для чиновника долг // Российская газета.— 2005.— 31 марта.— С. 3—4.
- ¹³ Трудовой кодекс Российской Федерации.— М., 2004.— С. 113—116.
- ¹⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. Что для гражданина право, то для чиновника долг // Российская газета.— 2005.— 31 марта.— С. 3—4.
- ¹⁵ Российская газета / <http://www.rg.ru/printable/2006/12/07/putin-materinstvo.html>
- ¹⁶ Жизнь в России / www.ruslife.ru/news/536.smx
- ¹⁷ Новости Россия / www.Business.su/chsdnw.php?chsdnew=2313



КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТЕПЕНИ НРАВСТВЕННЫХ И ФИЗИЧЕСКИХ СТРАДАНИЙ ПРИ НАРУШЕНИИ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКА КАК ОСНОВАНИЕ КОМПЕНСАЦИИ МОРАЛЬНОГО ВРЕДА

С принятием в 2001 г. нового Трудового кодекса впервые в трудовое законодательство введена статья о возмещении (компенсации) морального вреда, причиненного работнику в трудовых отношениях, которая носит общий характер (ст. 237 ТК РФ).

В соответствии со ст. 237 ТК РФ, моральный вред, причиненный работнику неправомерными действиями или бездействием работодателя, возмещается работнику в денежной форме в размерах, определяемых соглашением сторон трудового договора.

В случае возникновения спора факт причинения работнику морального вреда и размеры его возмещения определяются судом независимо от подлежащего возмещению имущественного ущерба.

Учитывая, что Трудовой кодекс не содержит каких-либо ограничений для компенсации морального вреда в случаях нарушения трудовых прав работников, суд в силу абз. 14 ч. 1 ст. 21 и ст. 237 ТК вправе удовлетворить требование работника о компенсации морального вреда, причиненного ему любыми неправомерными действиями или бездействием работодателя, в т. ч. и при нарушении его имущественных прав (п. 63 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г.).

В данном аспекте необходимо отметить, что законодатель пошел по пути не просто расширения перечня прав, при нарушении которых у работника возникает право на компенсацию морального вреда (в сравнении с ранее действовавшей ст. 213 КЗоТ), а придал универсальный характер соответствующей норме Трудового кодекса, применяемой ко всем случаям нарушения трудовых прав работника.

С. С. КАРАБАНОВ,
аспирант кафедры трудового
и административного права
(г. Челябинск)

Применительно к трудовым отношениям, под моральным вредом, с учетом действующего законодательства, понимаются нравственные и (или) физические страдания работника, причиненные неправомерными действиями или бездействием работодателя, нарушающими его трудовые права, закрепленные законодательством, соглашением, коллективным договором, иными локальными нормативными актами организации, трудовым договором.

С целью определения особенностей возмещения морального вреда в трудовых отношениях, критериев определения пределов такого возмещения и степени нравственных переживаний в отдельных случаях причинения указанного вреда представляется необходимым рассмотреть обозначенную проблему применительно к случаям нарушения отдельных, наиболее нарушаемых трудовых прав работников.

Так, в соответствии со ст. 21 ТК РФ, устанавливающей основные права работника, работник имеет право на:

1) заключение, изменение и расторжение трудового договора в порядке и на условиях, которые установлены ТК РФ, иными федеральными законами.

Порядок заключения, изменения и прекращения трудового договора регламентируется гл. 11–13 ТК РФ. Соблюдение работодателем указанного порядка является важнейшей гарантией реализации конституционного положения о свободе труда, о праве каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Особая значимость указанного права выражается еще и в том, что трудовой договор является основанием возникновения трудовых отношений, в рамках которых осуществляются все трудовые права работника. Таким образом, нарушение рассматриваемого права на заключе-





ние, изменение и расторжение трудового договора опосредованно нарушает и иные вытекающие из трудовых отношений права работника.

Нарушение указанного права может заключаться в необоснованном отказе от заключения трудового договора, незаконном увольнении работника, одностороннем изменении существенных условий трудового договора.

В случаях нарушения указанного права моральный вред может выражаться в нравственных переживаниях в связи с невозможностью продолжать активную общественную жизнь, реализовывать свои профессиональные возможности, и как следствие, получать заработную плату, пользоваться социальными гарантиями, чувстве правовой незащищенности и вседозволенности работодателя как экономически более сильной стороны в трудовых отношениях.

Сложно переоценить степень нравственных переживаний, возникающих в результате нарушения рассматриваемого права, учитывая его основополагающий характер в трудовых отношениях. При определении степени психического вреда представляется необходимым обращать внимание также на такие моменты, как степень социальной защищенности работника, наличие иных источников дохода, его имущественное положение в целом;

2) предоставление работнику работы, обусловленной трудовым договором;

Существенное значение этого права заключается в том, что трудовым договором определяется круг обязанностей работника, соответствующий его профессии и квалификации. Возложение на работника обязанностей, не предусмотренных трудовым договором, может быть причиной возникновения нравственных переживаний работника, связанных с осознанием собственной неполноценности, невостребованности его профессиональных способностей, ненужности его как специалиста, чувства выполнения чужой работы (исполнение не своих трудовых обязанностей). При этом важно отметить, что работодатель не вправе требовать от работника работ, не обусловленных трудовым договором.

Представляется, что степень нравственных переживаний будет напрямую связана с характером выполняемой работы (не предусмотренной трудовым

договором), длительностью выполнения такого труда, наличием высоких профессиональных качеств у работника и (или) невозможностью их реализации вследствие нарушения рассматриваемого права;

3) рабочее место, соответствующее условиям, предусмотренным государственными стандартами организации и безопасности труда и коллективным договором.

В ст. 212 ТК РФ предусмотрены обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда на каждом рабочем месте. При этом работник вправе отказаться от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда.

Право на надлежащие условия труда нарушается необеспечением администрацией здоровых и безопасных условий труда, что может выражаться в нарушении санитарно-гигиенических и иных норм:

- ненадлежащая температура или освещенность на рабочем месте;
- невыдача специальных средств на работах, связанных с загрязнением;
- необеспечение лечебно-профилактическим питанием на работах с особо вредными условиями труда;
- необеспечение надлежащей защиты от вредных воздействий, например ионизирующего излучения;
- необеспечение работников горячих цехов газированной соленой водой и т. д.

В результате такого бездействия со стороны администрации работник может претерпевать физические страдания, выражающиеся в ощущении чувства холода, жара, боли, недомогания, иного физического дискомфорта, или связанные с профессиональным заболеванием; нравственные страдания, выражающиеся в опасениях по поводу возможного ухудшения здоровья и наступления заболевания, чувстве беспомощности и незащищенности.

При этом степень психического вреда будет напрямую связана с длительностью нарушения рассматриваемого права, степенью реальности и вероятности причинения вреда вследствие нарушения права на рабочее место, соответствующее условиям безопасности труда, осознанием работником ука-

занной реальности и его субъективным отношением к данной опасности.

Необходимо отметить, что в случае причинения вреда жизни и здоровью работника вследствие нарушения права на рабочее место, соответствующее условиям, предусмотренным государственными стандартами организации и безопасности труда, производятся выплаты, призванные компенсировать утраченный заработок, а также дополнительные расходы и моральный вред;

4) своевременную и в полном размере выплату заработной платы в соответствии с квалификацией работника, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы.

Данное право относится к ряду имущественных прав работника, в связи с чем возможность компенсации морального вреда в случае нарушения права на своевременное и в полном размере получение заработной платы является особенной с точки зрения оценки компенсации морального вреда как института права, т. к. преимущественно объектом защиты института являются нематериальные блага и иные личные неимущественные права гражданина.

В случае нарушения права на заработную плату моральный вред может проявляться в психических переживаниях работника как человека незащищенного, появлении чувства зависимости не только от работодателя, но и от внешних экономических и социальных факторов, чувства неспособности обеспечить и защитить свою семью, переживание относительно собственной несостоятельности и неспособности поддержания себя и своих близких на достойном уровне жизни. Кроме того, нарушение данного права способно вызывать не только нравственные переживания, но и физические страдания (дискомфорт), например, в ситуации невозможности приобретения продуктов питания, лекарств и пр. (*Эрделевский А. М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики.*— М., 1999.— С. 171).

Думается, что существенным критерием определения степени нравственных страданий, а следовательно, и размера компенсации, может выступать не только срок, в течение которого происходило нарушение права на заработную плату, но и объем нарушенного

права, выраженный в размере невыплаченной заработной платы. Тем не менее ст. 237 ТК РФ, устанавливает, что размер компенсации морального вреда определяется независимо от подлежащего возмещению имущественного ущерба. Подобные разъяснения дает и Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении № 2 от 17.03.2004 г. «О применении судами РФ Трудового кодекса РФ».

Однако данная позиция законодателя и высшего органа судебной власти представляется не бесспорной. Сама структура нормы ст. 21 ТК РФ предполагает ситуацию, когда работнику перечисляется заработная плата не в полном объеме. Представляется, что степень нравственных страданий будет отличаться в случае полной невыплаты заработной платы от частичной невыплаты.

Также критерием определения степени психического вреда при нарушении указанного имущественного права могут служить такие обстоятельства, как наличие иного источника дохода у работника и членов его семьи, количество иждивенцев и степень их нужды в материальной поддержке;

5) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего времени, сокращенного рабочего времени для отдельных профессий и категорий работников, предоставлением еженедельных выходных дней, нерабочих праздничных дней, оплачиваемых ежегодных отпусков.

Право на отдых может нарушаться путем незаконного отказа работнику в предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, непредоставлении перерыва для отдыха и питания, незаконном превышении установленной продолжительности рабочего времени или незаконном понуждении к работе в выходные дни. Результатом таких правонарушений могут быть нравственные и физические страдания в связи с переутомлением, разладом в семье, нарушением планов проведения досуга и прочее.

Степень причиненных моральных страданий при нарушении права на отдых будет также связана с длительностью его нарушения, характером и степенью напряженности труда, выполняемого работником, которому было незаконно отказано в реализации рассматриваемого права.



Подводя итог, можно сделать вывод, что критериями, позволяющими определить степень психических (нравственных) переживаний при нарушении отдельных трудовых прав работников, могут служить:

- продолжительность и характер нарушаемого права;
- социальный статус работника;
- имущественное положение работника (наличие иных источников дохода, в том числе у членов его семьи);
- размер имущественного вреда;
- наличие иждивенцев и степень их нуждаемости в материальной поддержке;
- субъективное отношение работника к нарушаемому праву, в том числе

осознание им значимости нарушенного права.

При этом необходимо отметить, что отсутствие какого-либо из предложенных критериев не может являться основанием для отказа в компенсации морального вреда. Однако наличие того или иного критерия или их совокупности может дать основание суду полагать о претерпевании работником более высокой степени морального вреда, а следовательно, и послужить основанием для удовлетворения большего размера компенсации, в том числе и большего, чем заявил сам работник при предъявлении иска к работодателю.



Лоренц Д. В.

ДОБРОСОВЕСТНОСТЬ ПРИОБРЕТАТЕЛЯ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ВСЛЕДСТВИЕ НЕОСНОВАТЕЛЬНОГО ОБОГАЩЕНИЯ

В науке гражданского права дискуссионным остается вопрос об условиях возникновения обязательства из неосновательного обогащения.

Г. Ф. Шершеневич выделял следующие условия возникновения обязательства из неосновательного обогащения: 1) обогащение (увеличение ценности имущества путем присоединения к нему новой ценности или сохранение той, которая должна была выйти из состава имущества); 2) обогащение одного лица в ущерб другому; 3) отсутствие юридического основания¹.

О. С. Иоффе считает, что обязательство по возврату неосновательно полученного возникает при наличии двух условий: 1) приобретение или сбережение имущества одним лицом за счет другого; 2) образование такого приобретения или сбережения при отсутствии к тому достаточных оснований, установленных законом или сделкой². Кондикционное обязательство немыслимо без получения приобретателем имущественной выгоды за счет потерпевшего. Поэтому стоит согласиться с мнением С. Е. Донцова, который считает, что признаком неосновательного обогащения является не ущерб потерпевшего, а имущественная выгода приобретателя³. В отличие от Г. Ф. Шершеневича другие авторы как раз используют понятие «имущественная выгода»⁴.

Думается, наиболее правильной является позиция В. И. Чернышева, который выделяет не только объективные, но и вытекающие из закона субъективные условия возникновения кондикции.

Объективные условия включают: 1) наличие имущественной выгоды в форме увеличения (поступления) или

сбережения (неизрасходования) имущества у одного лица (приобретателя) за счет безвозмездного некомпенсируемого уменьшения имущественной сферы или непоступления в эту сферу подлежащих поступлению имущественных благ другого (потерпевшего); 2) отсутствие правового основания для безвозмездного перехода имущества от одного лица к другому, прямо установленного законом, административным актом, либо вытекающего из существа основанного на сделке или ином факте обязательства, вследствие чего приобретение имущества носит противоправный характер⁵. Отсутствие правового основания ведет к экономической необоснованности перемещения имущественных благ из одной хозяйственной сферы в другую⁶. Для подтверждения указанных объективных условий приведем пример из судебной арбитражной практики: ООО «Металлургические технологии» обратилось в арбитражный суд с иском к ООО «Окамет» об обязанности вернуть 226 тонн алюминиевого лома. В соответствии с п. 1 ст. 1102 ГК для того, чтобы констатировать неосновательное обогащение, необходимо отсутствие у лица оснований, дающих ему право на получение имущества. Из материалов дела следует, что алюминиевый лом был получен ответчиком по договору. Доказательства удержания или сбережения ответчиком имущества истца в деле отсутствуют. В удовлетворении иска отказано⁷.

К субъективному условию кондикции В. И. Чернышев относит добросовестный характер приобретения, т. е. отсутствие вины приобретателя в безвозмездном получении имущественной выгоды за счет потерпевшего⁸.

Закон не содержит прямых указаний о том, каким должно быть психическое отношение приобретателя к совершенным им действиям по неосновательно-му приобретению имущества. Много-

Дмитрий Владимирович ЛОРЕНЦ,
аспирант кафедры гражданского права
и процесса ЮУрГУ
(г. Челябинск)

161

Трибуна
молодого ученого





образии точек зрения по поводу значения вины приобретателя для возникновения кондикционного обязательства В. И. Чернышев разделяет на три группы.

1). Концепция «объективной противоправности неосновательного приобретения» (Ю. К. Толстой, М. В. Гордон, В. И. Кофман, В. П. Грибанов).

Данная концепция сводится к тому, что закон связывает возникновение обязательства из неосновательного обогащения только с самим фактом неосновательного перехода имущественных ценностей от одного лица к другому, а не с психическим отношением к такому результату каких-либо лиц⁹.

2). Концепция «ограниченной вины» (В. А. Рясенцев, А. М. Белякова).

Авторы данной концепции полагают, что обязательства по возврату неосновательно полученного возникают только при отсутствии у неосновательного приобретателя умысла на получение чужого имущества. Наличие же его вины в форме неосторожности не препятствует возникновению этих обязательств. В. И. Чернышев считает, что, если поддерживать позицию В. А. Рясенцева и А. М. Беляковой, то можно прийти к выводу, что вина в форме неосторожности не влечет гражданско-правовой ответственности приобретателя перед потерпевшим, а дает право последнему только требовать возврата неосновательно полученного или возмещения его стоимости, что не является мерой гражданско-правовой ответственности. Это означало бы освобождение виновного лица от обязанности возместить все убытки, возникшие на стороне управомоченного, чем необоснованно ущемлялись бы имущественные интересы последнего¹⁰.

3). Концепция «отсутствия вины» (М. Гурвич, Е. А. Флейшиц, О. С. Иоффе, А. Н. Арзамасцев).

Данная концепция определяет обязательство из неосновательного обогащения как следствие стечения обстоятельств, при которых одно лицо помимо своей воли и сознания приобретает имущество за счет другого лица. С позиций представителей этой теории, если имеет место вина причинителя — налицо обязательство из причинения вреда, нет его вины — значит, возникает обязательство из неосновательного обогащения. В соответствии с данной

теорией возврат неосновательно приобретенного или возмещение его стоимости не является мерой гражданско-правовой ответственности (одним из условий которой является вина). Приобретатель, возвращая неосновательно полученное или возмещая его стоимость, не лишается имущественных прав, принадлежащих ему до неосновательного приобретения. Следовательно, отрицательных имущественных последствий в сфере приобретателя, характерных для гражданско-правовой ответственности, в обязательстве по возврату неосновательно приобретенного (сбереженного) не возникает¹¹.

Попробуем сформулировать выводы о психическом отношении приобретателя к неосновательному обогащению. «Концепция объективной противоправности» верна в том аспекте, что ст. 1102 ГК РФ связывает кондикцию с фактом неосновательного обогащения. На первый взгляд может показаться, что добросовестность не имеет значения для квалификации правоотношения в качестве кондикции, а учитывается только при расчетах (доходы, затраты — ст. 1107, 1108 ГК РФ) и для решения вопроса о возможности безвиной ответственности приобретателя (п. 2 ст. 1104 ГК РФ). Если предположить, что поведение приобретателя может быть недобросовестным, то это будет означать, что момент, с которого приобретатель обязан возвратить основное имущество, и момент, с которого он должен вернуть доходы, будут совпадать.

Посмотрим на проблему добросовестности в другом аспекте: может ли недобросовестное поведение проявляться как невиновное? Лицо виновно, если оно действует с умыслом или не проявляет необходимую степень заботливости и осмотрительности (ст. 401 ГК РФ). Недобросовестными могут быть признаны лишь граждане и организации, совершая противоправные действия или бездействие, знали или должны были знать о характере этих действий и их последствиях. Однако, если в момент обогащения лицо знало или должно было знать о неосновательности своего обогащения, можно ли одновременно утверждать, что это же лицо умышленно неосновательно обогатилось либо не проявило необходимой степени осмот-

рительности для получения информации о неосновательности обогащения. В научной литературе высказывалась мысль, что если будет установлена недобросовестность соответствующих лиц, в данной конкретной ситуации они также будут считаться виновными. Если будет признано, что ответчик действовал неразумно и недобросовестно, он должен привлекаться к ответственности¹². Между тем кондикция — это не мера гражданско-правовой ответственности, приобретатель возвращает только предмет обогащения, и к тому же при кондикции имеет место не ущерб потерпевшего, а имущественная выгода на стороне приобретателя.

Все вышесказанное наводит на мысль, что категория «виновности», а равно и понятие «отсутствие вины» вообще неприменимы к правоотношениям из неосновательного обогащения, которые никоим образом не связаны с гражданско-правовой ответственностью. Кондикция, представляя собой комплексный правовой институт, обладает чертами как обязательства, так и вещного правоотношения. При этом акцент делается именно на вещный элемент, что подтверждается, во-первых, тем, что неосновательное обогащение проявляется в отношениях присвоения ответчиком имущественной выгоды на основе вещных прав; во-вторых, п. 2 ст. 1104, п. 1 ст. 1105, ст. 1107 ГК РФ содержат категорию «добросовестности»; в-третьих, в гл. 60 ГК РФ используется вещная категория «приобретатель», а не «должник». На основе изложенного следует признать, что в обязательствах из неосновательного обогащения, как и в вещных правоотношениях, должна действовать «презумпция добросовестности», которая, например, в охранительных правоотношениях из договоров и в деликтных обязательствах «нейтрализуется» действием «презумпции вины»¹³. Таким образом, в кондикционных правоотношениях должна использоваться катего-

рия «добросовестности», т. к. именно она отражает осведомленность или неосведомленность приобретателя о правах третьих лиц на имущество, в отличие от категории «вины», которая применяется в сфере гражданско-правовой ответственности и отражает осознание лицом противоправности своих действий и желание наступления вреда. В связи с этим, думается, более корректным будет, если концепцию «отсутствия вины» переименовать в концепцию «добросовестности», а субъективную сторону обязательства из неосновательного обогащения определять не как «отсутствие вины», а как отсутствие осведомленности о правах третьих лиц на соответствующее имущество или об иной неуправомоченности приобретателя.

Приобретатель может быть недобросовестным только в случае субсидиарного применения сопутствующих кондикции правил к деликту, реституции, виндикации, к требованию о возврате исполненного в связи с обязательством, но здесь уже речь будет идти не о приобретателе по ст. 1102 ГК РФ, а, соответственно, о деликвенте, об участнике недействительной сделки, о недобросовестном владеющем не собственнике или неисправном контрагенте в договоре. Стоит заметить, что по логике вещей условие добросовестности необходимо, когда заявлен самостоятельный иск о возврате неосновательного обогащения. Если нормы кондикции субсидиарно применяются к иным требованиям, то указанное условие не требуется, так как имеют место правоотношения из иных требований со своими собственными условиями, к которым применяется не само требование из неосновательного обогащения (ст. 1102 ГК РФ), а всего лишь правило о возврате неосновательного обогащения (возвращение стоимости имущества, доходов, начисление процентов на денежные средства и т. д.), т. е. ст. 1103—1107 ГК РФ.



- ¹ *Шершеневич Г. Ф.* Курс гражданского права.— Тула, 2001.— С. 523.
- ² *Иоффе О. С.* Обязательственное право.— М., 1975.— С. 857—858.
- ³ *Донцов С. Е.* Гражданско-правовые внедоговорные способы защиты социалистической собственности.— М., 1980.— С. 49.
- ⁴ Напр., см.: *Шамшов А. А.* Неосновательное приобретение (сбережение) имущества и нетрудовой доход.— Саратов, 1981.— С. 13.
- ⁵ *Чернышев В. И.* Обязательства из неосновательного приобретения или сбережения имущества.— Ярославль, 1977.— С. 79.
- ⁶ *Ипатов А.* Правовые аспекты денежных кондикционных обязательств // *Хозяйство и право.*— 2003.— № 10.— С. 126.
- ⁷ Неосновательное обогащение // *Хозяйство и право.*— 2002.— № 8.— С. 115—116.
- ⁸ *Чернышев В. И.* Указ. соч.— С. 79.
- ⁹ Там же.— С. 51.
- ¹⁰ Там же.— С. 59—60.
- ¹¹ Там же.— С. 42—45.
- ¹² *Богданов Е.* Категория «добросовестности» в гражданском праве // *Российская юстиция.*— 1999.— № 9 // СПС «Консультант Плюс».
- ¹³ *Грось А. А.* Защита гражданских прав: сравнительный анализ институтов римского частного права и действующего гражданского и гражданского процессуального права // *Известия вузов.*— Правоведение.— 1999.— № 4.— С. 99—100.



Мордвина И. А.

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СЕГОДНЯ: КУРС НА СВОБОДНУЮ КОНКУРЕНЦИЮ

Изменение экономической системы в России, формирование рынка и рыночных отношений, провозглашение на уровне Конституции принципов поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности, единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств обусловили в свое время настоятельную необходимость в законодательстве, обеспечивающем нормальное функционирование рынка, создание благоприятных условий для развития конкурентной среды.

Такое законодательство начало создаваться с принятием в 1991 г. Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹. Закон много раз подвергался изменениям, что отражало изменения в рыночной среде.

Важным этапом в развитии антимонопольного (конкурентного) законодательства явилось закрепление его принципов на уровне конституционных норм. Конституция Российской Федерации², принятая 12 декабря 1993 г., установила правовые основы развития добросовестной конкуренции, тем самым заложив правовой фундамент для формирования цивилизованного рынка, развития рыночных отношений на основе конкурентной борьбы равноправных собственников.

История антимонопольного законодательства в 1999 г. ознаменована принятием Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»³, основной целью которого явилось обеспечение конкурентных отношений на рынках банковских, страховых и иных услуг, связанных с пользованием денежными средствами юридических и физических лиц.

Нормы антимонопольного (конкурентного) законодательства содержатся также в Гражданском кодексе РФ, законах об естественных монополиях,

о рекламе, о газоснабжении, об электроэнергетике, о животном мире, о банках и банковской деятельности, о недрах, об организации страхового дела в РФ и других. Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ содержат составы административных правонарушений в сфере конкуренции и преступных деяний в сфере экономической деятельности, предусматривают соответствующие виды административной ответственности за нарушение норм антимонопольного законодательства и уголовной ответственности за экономические преступления. На основании и во исполнение требований федеральных законов издавалось множество подзаконных нормативных правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений по защите конкуренции: Указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, актов федерального антимонопольного органа.

Вместе с тем, несмотря на достаточно большой законодательный массив в сфере защиты конкуренции, нормы прежнего законодательства, прежде всего Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», нельзя было назвать достаточно действенными для решения задач, которые стоят перед антимонопольными органами. Чиновники и монополисты смотрели на ФАС как на злобную маленькую собачку, которая лает, но команду «фас» выполнить не может. В силу отсутствия реальных рычагов воздействия на нарушителей конкурентного законодательства «в течение последних 15 лет максимум, что антимонопольный орган мог сделать, наложить штраф 15 тысяч долларов США, что смешно для крупных компаний, которые просто закладывали эти средства в свои планы»⁴.

Таким образом, возникла настоятельная необходимость в разработке и принятии нового закона, в рамках которого можно было бы выставлять более серьезные требования к компаниям-

Ирина Александровна МОРДВИНОВА,
аспирантка кафедры конституционного
и муниципального права ЧелГУ
(г. Челябинск)

165

Трибуна
молодого ученого





монополистам, а также сдерживать чиновничий произвол в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Необходимо было также внести соответствующие изменения в КоАП РФ в сторону ужесточения санкций за нарушение антимонопольного законодательства. Как уже отмечалось выше, ранее административные штрафы не могли существенно отразиться на финансовом состоянии компании-монополиста и, соответственно, не могли оказать должного превентивного и репрессивного эффекта на нарушителя.

В июле 2006 г. Государственной Думой РФ был принят и одобрен Советом Федерации Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁵ (далее — Федеральный закон № 135-ФЗ), закрепивший во многом новые, ранее не известные российскому антимонопольному законодательству положения.

Согласно ст. 54 Федеральный Закон № 135-ФЗ вступил в силу с 26 октября 2006 г. С этого дня признаны утратившими силу Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», а также ряд других нормативных правовых актов.

Новый законодательный акт был принят на основе анализа отечественного и зарубежного законодательства, российской антимонопольной практики и практики европейских государств, стран Евросоюза, Соединенных Штатов Америки. По новому закону были получены заключения от Еврокомиссии, федеральной торговой комиссии США, международных организаций. «Мы не все приняли, но очень важно, что они признали новое законодательство complementary частью общего европейского законодательства»⁶, — сказал руководитель Федеральной антимонопольной службы России Игорь Артемьев.

Действительно, анализ текста Федерального закона № 135-ФЗ позволяет сделать вывод, что он, по сути, близок к европейской модели антимонопольного законодательства. В законе введены очень жесткие правила «per se», запрещающие определенные виды действий вне зависимости от того, ограничивают они конкуренцию или нет.

Так, например, нельзя заключать ценовые соглашения, и даже если никаких последствий для конкуренции не наступило, само это нарушение уже является по принципу «per se» наказуемым деянием.

Учитывая особую значимость защиты конкуренции на современном этапе развития экономики Российской Федерации, Федеральный закон № 135-ФЗ на сегодняшний день выглядит весьма актуальным. Его целью является «совершенствование правового регулирования отношений по защите конкуренции, предупреждению и пресечению монополистической деятельности, уточнение правовых основ государственной политики в этой сфере, обновление правового инструментария пресечения и предупреждения монополистической деятельности на товарных и финансовых рынках, а также унификация правового регулирования отношений по защите конкуренции на товарных и финансовых рынках»⁷.

В отличие от норм прежнего законодательства формат нового закона значительно расширен. Хотелось бы подробнее остановиться на самых «революционных» положениях вновь принятого федерального закона о защите конкуренции. Прежде всего нужно отметить, что закон охватил своим регулированием довольно широкий спектр общественных отношений в сфере поддержки конкуренции и распространения своего действие и на товарные рынки, и на рынки финансовых услуг, расширил круг субъектов, подпадающих под его действие. Теперь настоящий федеральный закон распространяется на отношения, в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк РФ, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели (п. 1 ст. 3 Федерального закона № 135-ФЗ). Законодатель также изменил сферу действия закона. Так, согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона № 135-ФЗ его положения при наличии совокупности определенных в ука-

занной статье условия применяются к достигнутым за пределами территории Российской Федерации соглашениям между российскими и иностранными лицами или организациями. Кроме того, помимо традиционных положений, содержащихся в прежнем законе о конкуренции и предусматривающих составы антимонопольных правонарушений, полномочия антимонопольного органа, виды государственного антимонопольного контроля, ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, в тексте нового федерального закона установлены единые правила и порядок рассмотрения заявлений и дел о нарушении антимонопольного законодательства. Таким образом, внутренние процедуры антимонопольных органов, имеющие большое значение для хозяйствующих субъектов, теперь не будут определяться внутренними документами, а установлены законом.

Федеральный закон № 135-ФЗ содержит немало новаций, которые позволяют антимонопольному органу наиболее действенно выявлять признаки незаконного ограничения конкуренции, доказывать наличие нарушений антимонопольного законодательства. Так, например, вводится очень важная норма о «коллективном доминировании». Сейчас доминирующей на особых олигопольных рынках может быть признана любая из трех компаний, контролируемых вместе 50 процентов рынка; либо любая из пяти компаний, контролируемых 70 процентов рынка. Данная норма позволит ФАС эффективнее бороться с нарушениями антимонопольного законодательства на олигопольных рынках, например, на рынке нефтепродуктов, где действует несколько компаний, и ни одна из них не занимает доминирующего положения в смысле ст. 5 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Сегодня антимонопольный орган имеет законодательно установленную возможность в условиях судебного состязания доказать необоснованное повышение цен, создание дискриминационных условий, навязывание невыгодных условий договоров, не относящихся к предмету договора, в отношении компаний, обладающих рыночной властью и возможностью в одностороннем порядке влиять на общие условия обращения товара,

даже если доля ни одной из них не превышает 35 процентов.

Рассматриваемый законодательный акт вводит новый институт для российского антимонопольного законодательства — предоставление государственной или муниципальной помощи — и детально регламентирует порядок и основания предоставления такой помощи. Так, ст. 19 Федерального закона № 135-ФЗ установлен исчерпывающий перечень оснований для предоставления государственной или муниципальной помощи. И, что немаловажно, теперь предоставление государственной или муниципальной помощи будет осуществляться с предварительного согласия антимонопольного органа. Будем надеяться, что «внедрение новых процедур, связанных с предоставлением государственной помощи, позволит антимонопольному органу достаточно эффективно бороться с произволом государственных чиновников»⁸.

Новый закон во многом уточнил понятия антимонопольного аппарата, сделал его адекватным большинству современных рынков. Например, уточнено понятие товара. В соответствии с новой редакцией закона в сферу регулирования конкурентных отношений могут быть включены отношения между хозяйствующими субъектами, возникающие по поводу оборота объектов гражданских прав, предназначенных для продажи, обмена или иного введения в оборот, в том числе по поводу таких объектов гражданских прав, которые не являются продуктами деятельности. Это «позволяет антимонопольным органам работать не только на традиционных товарных и финансовых рынках, но и активнейшим образом участвовать в процессе, связанном с антимонопольным контролем в области природных ресурсов, т. е. в распределении земельных, лесных и водных ресурсов»⁹.

Законодатель конкретизировал понятие товарного рынка, дополнив его положением о необходимости учета при определении его границ технической и иной возможности приобретателя приобрести товар на соответствующей территории. Также из определения понятия «товарный рынок» исключен такой признак, как его географическое расположение на территории Российской Федерации или ее части, что позволит антимонопольному органу при осу-





ществлении анализа товарного рынка определять состояние конкуренции на нем с учетом наличия зарубежных производителей (продавцов, потребителей) соответствующего товара.

Модифицировано понятие доминирующего положения хозяйствующего субъекта. Теперь доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара превышает 50 процентов. Установление в Федеральном законе № 135-ФЗ доли рынка в размере 50 процентов как признака доминирования соответствует практике большинства стран — членов Европейского Союза. Законодательство отдельных стран — членов ЕС предусматривает и меньшие пороговые значения, например, порог в размере 40 процентов доли рынка предусмотрен законодательством Эстонии. Кроме того, в целях совершенствования практики применения антимонопольного законодательства законопроект устанавливает, что «субъекты естественных монополий занимают доминирующее положение на соответствующих товарных рынках», что является обобщением практики применения антимонопольного законодательства за период с 1992 г. и полностью соответствует экономической природе субъекта естественной монополии. Введение в законодательство такой нормы закрепит сложившуюся судебную практику по делам о нарушении антимонопольного законодательства субъектами естественных монополий.

Во вновь принятом законе уточнены понятие группы лиц и критерии отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе и содержится закрытый перечень оснований, по которым лица могут быть признаны входящими в одну группу.

Значительные изменения внесены в определение понятий «монопольно высокая цена товара» и «монопольно низкая цена товара», а также определены два равноправных метода обоснования наличия монопольно высокой (низкой) цены.

Кроме конкретизации и модификации некоторых понятий антимонопольного законодательства Федеральный закон № 135-ФЗ расширяет понятийный аппарат, раскрывая в ст. 4 содержание таких категорий, как «дискрими-

национные условия», «систематическое осуществление монополистической деятельности», «необоснованно высокая цена финансовой услуги», «признаки ограничения конкуренции», «соглашение», «вертикальное соглашение», а также закрепляя новые виды нарушений антимонопольного законодательства. Речь идет о таких нарушениях, как «координация экономической деятельности», «согласованные действия, ограничивающие конкуренцию».

Действительно, такой вид нарушения антимонопольного закона, как «согласованные действия, ограничивающие конкуренцию», несмотря на наличие подобной нормы в прежнем Законе РСФСР № 948-1 от 22 марта 1991 г., сегодня можно назвать новым, точнее модернизированным применительно к условиям российской действительности. Прежде всего, в Федеральном законе № 135-ФЗ проведено точное разграничение понятий «соглашения, ограничивающие конкуренцию» и «согласованные действия, ограничивающие конкуренцию». Противоправные согласованные действия не предполагают заключение их участниками устных или письменных соглашений или достижение каких-либо иных формальных договоренностей, но являются особой моделью группового поведения хозяйствующих субъектов, наносящей ущерб интересам потребителей и ограничивающей конкуренцию. Причем, такое поведение хозяйствующих субъектов не обусловлено внешними условиями функционирования соответствующего товарного рынка и является оправданным лишь в качестве модели группового поведения, когда достижение цели отдельным участником согласованных действий возможно лишь в результате сложного ролевого поведения всего коллектива действующих согласованно хозяйствующих субъектов. В качестве примера согласованных действий ограничивающих конкуренцию, можно назвать спонтанное и ничем не обусловленное повышение цен на товар несколькими хозяйствующими субъектами, действующими на том или ином рынке, например, на рынке бензина. При этом раньше практически невозможно было доказать картельный сговор, сегодня это сделать проще, так как «мы можем не доказывать факт наличия письменного соглашения о сго-

воре, потому что таких документов не бывает в природе. Нам позволяется анализировать экономическую деятельность и приводить косвенные доказательства существования таких соглашений, даже если их не будет на бумаге»¹⁰.

В качестве одной из новелл закона является так называемое правило разумности, иными словами, введение критериев, на основании которых отдельные виды монополистической деятельности, приводящие к ограничению конкуренции, могут быть признаны допустимыми антимонопольным органом. В прежнем законодательстве содержалось подобное положение, но не было критериев «разумности», что зачастую приводило к злоупотреблениям этой нормой со стороны монополистов. Норма о «положительном эффекте от антиконкурентных действий хозяйствующего субъекта» выглядела размытой и неточной, не позволяющей однозначно установить, какие действия хозяйствующего субъекта, подпадающие под соответствующие запреты, могут быть признаны правомерными, а также какой орган вправе признавать их таковыми. Отсюда зачастую возникали ситуации, когда закон запрещает совершать те или иные действия, но в то же время, если очень хочется, то можно. Сегодня эта проблема решена.

Коренным образом изменены процедуры контроля за экономической концентрацией, что выражается в увеличении пороговых значений для получения предварительного согласия антимонопольного органа на создание и реорганизацию коммерческих организаций, предварительного согласования сделок с акциями (долями), имуществом, правами в отношении коммерческих и финансовых организаций, для уведомления антимонопольного органа о сделках. Нововведения обосновываются необходимостью устранить излишние административные барьеры, препятствующие деятельности хозяйствующих субъектов, а также снизить не связанную с защитой конкуренции нагрузку на антимонопольные органы, что позволит им сосредоточиться на реализации их основных функций — контролировать состояние конкуренции на товарных рынках и в предупредительном порядке реагировать на ее возможное ограничение. Если раньше в анти-

монопольный орган обращались с ходатайствами и уведомлениями о сделках компании, стоимость активов которых 20 миллионов рублей, то сейчас в законе установлено, что с ходатайствами и уведомлениями обращаются только те компании, стоимость активов которых больше 3 миллиардов рублей. Если по старому закону любое лицо в компании, имеющее более чем 20 процентов акций, обязано было обращаться за разрешением в антимонопольный орган о приобретении еще хотя бы одной акции, то согласно нормам нового законодательства антимонопольный орган дает разрешение только на приобретение блокирующего пакета акций — 25 процентов плюс одна акция, 50 процентов плюс одна акция, 75 процентов плюс одна акция. И это также касается только тех компаний, суммарная стоимость активов которых превышает 3 миллиарда рублей. Кроме того, законодатель исключил функции согласования антимонопольным органом создания любых некоммерческих и финансовых организаций. Таким образом, «новым законом значительно снижено административное бремя на хозяйствующие субъекты. Если раньше ФАС контролировало 90 процентов компаний, то теперь ситуация изменилась на прямо противоположную — мы будем контролировать только 10 процентов компаний, то есть крупный бизнес»¹¹.

Безусловно, новый Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» закрепляет немало прогрессивных норм, позволяющих антимонопольному органу доказывать ограничение конкуренции противоправными действиями монополистов и сдерживать произвол государственных чиновников. Вместе с тем, без внесения в Кодекс РФ об административных правонарушениях соответствующих изменений в сторону ужесточения санкций за нарушение антимонопольного законодательства нормы нового закона не будут работать в полной мере. В настоящее время Правительством РФ одобрен проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях», которым вводятся так называемые «оборотные штрафы». В частности, предполагается повысить размер штрафов за наиболее серьезные нарушения антимонопольного законодательства, например, за



картельные сговоры или участие в ограничивающих конкуренцию согласованных действиях до 4 процентов от оборота компании-нарушителя. Закрепление в КоАП РФ «оборотных штрафов» безусловно будет способствовать уменьшению количества нарушений в сфере конкуренции со стороны крупных компаний, так как нарушать антимонопольное законодательство будет не только недопустимо, но и невыгодно. Представляется довольно эффективным для раскрытия правонарушений в сфере конкуренции внесение в КоАП РФ изменений, предусматривающих возможность освобождения от административной ответственности лиц, добровольно заявивших о соглашении или согласованных действиях, отказавшихся от участия в них и представивших в федеральный антимонопольный орган информацию, не-

обходимую для установления факта такого соглашения или согласованных действий.

Подводя итог сказанному, хотелось бы отметить, что с принятием нового Федерального закона № 135-ФЗ на сегодняшний день можно говорить о том, что государство действительно взяло курс на свободную конкуренцию. При этом, если будут приняты предлагаемые изменения в КоАП РФ, то можно будет считать, что частично реформа по совершенствованию базового антимонопольного законодательства завершена. Однако насколько эффективно положения нового антимонопольного законодательства будут применяться на практике, и сможет ли антимонопольный орган при помощи нового закона противостоять чиновничьему произволу и незаконным действиям монополистов, покажет время.



¹ О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: Закон РФ от 22 марта 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.— 1991.— № 16.— Ст. 499.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета.— 1993.— 25 дек.

³ О защите конкуренции на рынке финансовых услуг: Федеральный закон от 23 июня 1999 г. // Собр. законодательства Российской Федерации.— 1999.— № 26.— Ст. 3174.

⁴ Выступление руководителя ФАС России И. Ю. Артемьева на конференции «Переходные экономики в постиндустриальном мире: вызовы десятилетия» (АНХ, 21 марта 2006 г.)

⁵ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. // Собр. законодательства Российской Федерации.— 2006.— № 31 (1 ч.).— Ст. 3434.

⁶ Артемьев И. Мы работаем как скорая помощь // http://fas.gov.ru/article/a_9118.shtml

⁷ Пояснительная записка к Федеральному закону «О защите конкуренции», презентации, текст закона // <http://fas.gov.ru/competition/443.shtml>

⁸ Стенограмма выступления руководителя ФАС России Игоря Артемьева на пресс-конференции в МК // http://fas.gov.ru/article/a_8110.shtml

⁹ Там же.

¹⁰ Артемьев И. На силу нужно отвечать силой // http://fas.gov.ru/article/a_8491.shtml

¹¹ Артемьев И. Мы постарались максимально обезопасить бизнес от нас самих // http://fas.gov.ru/article/a_9203.shtml

Оплетаев В. С.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ О ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЯХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ СВИДЕТЕЛЕЙ

Одной из важных гарантий осуществления прав несовершеннолетних свидетелей в производстве по уголовному делу является участие их законных представителей, близких родственников. Как справедливо отмечает Э. Б. Мельникова, участие законного представителя несовершеннолетнего в российском уголовном процессе связано с двумя обстоятельствами:

1. с неполнотой процессуальной дееспособности несовершеннолетнего;
2. с тем, что законный представитель (родители, усыновители, опекуны, попечитель) несет ответственность за воспитание и поведение несовершеннолетнего¹.

Однако, несмотря на частое упоминание в уголовно-процессуальном законе законных представителей несовершеннолетних, отдельной статьи, содержащей обобщающие положения о процессуальном статусе и правосубъектности этих лиц, не имеется. Анализ закона (ст. 56, 125, 131, 167, 191, 192, 195, 280 УПК РФ) позволяет назвать следующие права законного представителя несовершеннолетнего свидетеля: присутствовать при допросе, очной ставке и судебном разбирательстве с участием представляемого, приглашать адвоката, знакомиться с материалами уголовного дела, заявлять ходатайства и отводы, обжаловать действия и решения должностных лиц, возместить свои процессуальные издержки и др.

Кроме того, уголовно-процессуальное законодательство не содержит требования выносить какое-либо постановление в случаях привлечения в судопроизводство соответствующих граждан в качестве законных представителей несовершеннолетних свидетелей, хотя в отношении допуска и отстранения от участия законных представителей несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых и подсудимых предусмотрены

отдельные нормы (ст. 426, 428, прил. 113 и 114 УПК РФ). Думается, что для законных представителей несовершеннолетних свидетелей законодателью необходимо также предусмотреть вынесение постановлений для признания гражданина законным представителем несовершеннолетнего или отказа ему в этом. Однако данные постановления необходимо выносить в тех случаях, когда будет признано, что участие законного представителя в судопроизводстве нанесет ущерб интересам несовершеннолетнего. Так, В. В. Шимановский рекомендует выносить постановление, когда необходимо: устранить родителей или лиц, заменяющих их, от участия в деле по основаниям, указанным в законе; решить в случае спора вопрос, кто из них будет осуществлять функцию законного представителя на предварительном следствии; заменить ранее допущенного представителя другим².

Кроме того, вынесение такого постановления необходимо для случаев отказа родителей выступать в роли законного представителя.

В качестве обстоятельств, влекущих недопущение или отстранение законного представителя от участия в деле, по мнению О. Х. Галимова, являются следующее: недееспособность законного представителя; совершение им действий, могущих повлечь неблагоприятные последствия для ребенка (например, злоупотребление своими правами, невыполнение своих обязанностей, разглашение данных следствия, оказание психологического давления на ребенка с целью изменения им своих показаний и т. п.)³.

Актуальным также продолжает оставаться вопрос о возможности законного представителя занимать одновременно и статус потерпевшего в уголовном деле. На наш взгляд, наличие у законного представителя несовершеннолетнего свидетеля процессуального статуса потерпевшего может привести к давлению на ребенка в целях получения «правильных», по мнению родите-

В. С. ОПЛЕТАЕВ,
аспирант кафедры уголовного процесса
и криминалистики ЧелГУ
(г. Челябинск)





ля, показаний. Поэтому следователь в данном случае должен заменить законного представителя.

В вопросе о том, один или оба родителя могут участвовать в качестве законных представителей на предварительном следствии (дознании) или судебном разбирательстве, думается, наиболее верной является позиция ряда авторов, считающих возможным участие обоих родителей в силу равных прав по отношению к собственным детям⁴.

Участие законных представителей в допросе необходимо в тех случаях, когда оно облегчает установление психологического контакта следователя с допрашиваемым лицом. Эта цель не может быть достигнута, если названные лица будут только присутствовать при допросе. Поэтому уголовно-процессуальные нормы, предусматривающие привлечение родителей или иных близких родственников к допросу несовершеннолетних, должны содержать термин «участие», а не «присутствие» или «вызов»⁵.

По мнению Э. А. Черных, привлечение родителей либо иных законных представителей или близких родственников к допросу несовершеннолетних вытекает из необходимости учета их возраста и индивидуальных особенностей и является дополнительной процессуальной гарантией охраны прав несовершеннолетних, установлению истины, обеспечению воспитательного и предупредительного воздействия судопроизводства⁶.

Иной позиции придерживались Л. М. Карнеева, С. С. Ордынский, С. Я. Розенбит, которые еще в 1958 г. высказали мнение, что родители должны приглашаться только в том случае, если они не связаны с совершенным преступлением и если известно, что подлежащий допросу несовершеннолетний относится к ним с уважением⁷. Это положение вполне можно отнести и к несовершеннолетнему свидетелю.

Справедливой считаем поправку, предложенную С. В. Матвеевым, касающуюся п. 12 ст. 5 УПК РФ, где раскрывается понятие «законные представители». Он считает необходимым внести дополнение о том, что законный представитель возможен не только у несовершеннолетнего подозреваемого,

обвиняемого либо потерпевшего, но и у несовершеннолетнего свидетеля. Так как ст. 191 и 280 УПК РФ предусматривают участие в допросе несовершеннолетних потерпевших или свидетелей, как в ходе предварительного, так и в ходе судебного следствия, законных представителей⁸.

Однако трудно согласиться с мнением предыдущего автора в положении, когда он считает необходимым внести поправку в ст. 191 об обязательном участии законного представителя при допросе на предварительном следствии несовершеннолетнего потерпевшего и свидетеля. Формулировка законодателя о том, что законный представитель «вправе присутствовать» при таком допросе, на наш взгляд, является своеобразной «подстраховкой» для следователя, которой он может воспользоваться при отрицательном влиянии на несовершеннолетнего его законных представителей.

В эту же статью необходимо включить и предусмотренные в приложении № 112 права законных представителей на допросе несовершеннолетнего: 1) делать подлежащие занесению в протокол замечания о нарушении прав и законных интересов допрашиваемых; 2) с разрешения следователя задавать им вопросы.

Также УПК РФ необходимо дополнить положением об участии в следственных действиях с несовершеннолетними свидетелями и потерпевшими близких родственников, а не только законных представителей. Бабушки и дедушки, братья и сестры несовершеннолетних, относящиеся к близким родственникам (п. 4 ст. 5 УПК РФ), могли бы оказать (и на практике оказывают) следователю действенную помощь в установлении психологического контакта, в выяснении вопросов, касающихся личности несовершеннолетнего, условий его жизни и воспитания, влияющих на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц.

Таким образом, особенности правового статуса законного представителя несовершеннолетнего свидетеля требуют дополнительного законодательного закрепления и конкретизации в целях заполнения существующих нормативных пробелов.

¹ Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция. Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии.— М.: Дело, 2001.— С. 86.

² Шимановский В. В. Процессуальные особенности расследования преступлений несовершеннолетних.— Волгоград, 1980.— С. 42—43.

³ Галимов О. Х. Малолетние лица в уголовном судопроизводстве.— СПб., 2001.— С. 71.

⁴ См.: Ландо А. С. Представители несовершеннолетних обвиняемых в советском уголовном процессе.— Саратов, 1977.— С. 15—17; Панкратов В. А. Законное представительство как уголовно-процессуальный институт: Учебное пособие.— М., 1994.— С. 4—5 и др.

⁵ Кузнецова С. В., Кобцова Т. С. Тактика допроса несовершеннолетних.— М., 2004.— С. 12.

⁶ Черных Э. А. Психологические основы допроса несовершеннолетних на предварительном следствии: Дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1969.— С. 176.

⁷ Карнеева Л. М., Ордынский С. С., Розенблит С. Я. Тактика допроса на предварительном следствии.— М., 1962.— С. 193.

⁸ Матвеев С. В. Получение информации от несовершеннолетних, ее оценка и использование в уголовно-процессуальном доказывании: Дис. ... к. ю. н.— М., 2003.— С. 76.



Сипок Р. П.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

Статья 2 Конституции Российской Федерации содержит важнейший конституционный принцип, положения, коренным образом меняющие отношение государства к человеку, его правам и свободам, как высшей ценности. В этой же статье говорится, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Положения указанной статьи знакомы не только каждому начинающему юристу в Российской Федерации, но и значительной части граждан России, далеких от юридического анализа Основного закона государства.

Провозгласив на конституционном уровне высшую ценность прав и свобод человека, Российская Федерация тем самым подтвердила признание требований общепризнанных актов международного права: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 г. и др.

Государство обязуется защищать права и свободы, принадлежащие различным категориям лиц, равным образом признавая ценность прав и свобод как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан и лиц без гражданства¹. При этом признание высшей ценностью прав и свобод человека не означает исключительно пассивную позицию государства, которое обязано только воздерживаться от вмешательства в сферу прав и свобод. В данном случае, особенно учитывая современные условия жизнедеятельности человека в России, предполагается значительная активная позиция государства и его органов как в вопросах соблюдения прав и свобод человека, так и в вопросах их непосредственной защиты различными способами и средствами. Основы механизма активной защиты прав и свобод человека в России заложены, например, в Консти-

туции Российской Федерации, в ст. 33, 45—57, 59, 60, 82, ч. 1 п. «е» ст. 114, п. 4 ст. 125.

Так, например, ст. 33 Конституции Российской Федерации предусматривает право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Право петиций фактически обеспечивает возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. В современном демократическом государстве граждане выступают как активная, инициативная сила, защищающая личные и публичные интересы, вызывающая ответные действия государства, предупреждающая и исправляющая ошибки и злоупотребления властей². Стоит заметить, что конституционный принцип равенства позволяет реализовывать право на обращение в государственные органы, муниципальные образования, к должностным лицам с предложениями, обращениями, жалобами независимо от возраста, в том числе несовершеннолетним. Руководители и другие должностные лица государственных органов, предприятий, учреждений и организаций обязаны проводить личный прием граждан в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы в удобное для них время. При этом должен проводиться систематический анализ и обобщение предложений, заявлений, жалоб, содержащихся в них критических замечаний с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, совершенствования работы государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Особым видом обращения граждан является обращение в су-

174

Трибуна
молодого ученого



Роман Павлович СИПОК,
ст. преподаватель кафедры истории,
социологии и права ЧГПУ, к. ю. н.
(г. Челябинск)

дебные органы за судебной защитой, что предусмотрено ст. 46 Конституции Российской Федерации. Сама процедура обращения в суд с жалобой регулируется Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1. Кроме того, ст. 125 Конституции Российской Федерации предусмотрено право конституционной жалобы граждан. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает индивидуальные и коллективные жалобы в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. В настоящее время уже имеется значительный опыт обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. Такими обращениями были детализированы (а фактически защищены) отдельные права и свободы в области избирательных прав, свободы передвижения, отношений собственности и т. п.

Следующим конституционным положением, призванным защищать права и свободы, выступает закрепленный в ст. 45 Конституции Российской Федерации «декларативный лозунг» о том, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Кроме того, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Вопрос о гарантированности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации весьма условен. На наш взгляд, речь может идти о гарантированности только в том случае, когда предусмотрен особый механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, который исключил бы все возможные отклонения, недостатки и т. п. То есть, в данном случае не должно быть каких-либо третьих, промежуточных вариантов защиты прав и свобод, их реализации, а только «да» или «нет», «защищены» или «незащищены». Здесь речь идет в том числе о множестве условий, которые должны пройти проверку на разных уровнях чиновничьей иерархической лестницы, в разных ведомствах и учреждениях, с разными временными затратами, когда порой в процессе ожидания разрешения той или иной проблемы отпадает

фактическая потребность в реализации того или иного права. Представляется, что в настоящее время государство пока не может обеспечить гарантированность судебной защиты прав и свобод. Оно может лишь обеспечить право на само обращение в суд, но не на непосредственное принятие такого обращения к рассмотрению по существу, и уж тем более не на непосредственное рассмотрение вопроса с разрешением проблемы в пользу действительно пострадавшей стороны.

Что же касается второй части ст. 46 Конституции Российской Федерации, то здесь невольно вспоминаются диспозитивные нормы, пестрящие в нашем отечественном законодательстве, когда слово «может» означает как возможность реализации указанного в норме положения, так и возможность его нереализации. Конечно, в данном случае подразумевается несколько иное значение, но закрепление права обжалования все равно не означает обязательного рассмотрения жалобы по существу. По этому поводу весьма увлекательными могли бы быть исследования механизма обжалования в сфере уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений, но, думаем, это выходит за пределы заявленной темы и объемы данного труда попросту не позволят в красках раскрыть всю суровую действительность реализации конституционных положений в правоприменительной практике.

Значительной прогрессивностью отличается положение ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, где закрепляется право в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В то же время данное положение имеет определенные препятствия для реальной защиты указанных ценностей. В современных условиях чтобы пройти все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, нужно иметь или массу времени и здоровья или значительные финансовые ресурсы, чтобы заплатить адвокатам (юристам). Причем, сам процесс исчерпывания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты может занять





не один год. При таких раскладах может утратиться потребность в подобной защите, к тому же может оказаться гораздо выгодней и дешевле примириться с каким-либо нарушением в свой адрес, чем испытывать мучения в ожидании чуда, снисходительности, справедливости и т. п. Самое страшное, что такая формула часто срабатывает и в уголовно-правовых отношениях. Ярким примером тому служит заволокивание дел в надзорных инстанциях. Так, например, после подачи жалобы в Верховный Суд Российской Федерации и до непосредственного рассмотрения ее по существу может пройти более полугодя, особенно это реально в период массовых отпусков работников Верховного Суда Российской Федерации. Так что государство может продолжать гарантировать судебную защиту прав и свобод граждан, а суровая действительность нам будет продолжать рисовать пугающие воображение картины, где главными героями выступают живые люди, порой со сломанными судьбами.

Несмотря на это, стоит отметить, что к межгосударственным органам по защите прав и свобод человека, в которые могут обратиться граждане РФ, в соответствии с международными договорами и соглашениями Российской Федерации относятся Комиссия по правам человека ООН (действующая в качестве вспомогательного органа Экономического и Социального Совета ООН — ЭКОСОС)³; Комитет по правам человека (созданный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. и Факультативным протоколом к нему, рассматривающий сообщения о нарушении прав человека, закрепленных в Пакте, граждан, находящихся под юрисдикцией государств — членов ООН, присоединившихся к Пакту и Факультативному протоколу к нему); Европейский Суд по правам человека в г. Страсбурге⁴. Само наличие международно-правовых средств защиты служит важной гарантией реализации конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина в Российской Федерации.

Следующей нормой, относящейся к конституционным основам защиты прав и свобод личности, относятся положения ст. 47 Конституции Российской Федерации, согласно которой «1. Никто не может быть лишен права на рас-

смотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. 2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом».

Фактически положения данной статьи выступают одной из гарантий беспрепятственного доступа к правосудию. Законодательно определено четкое разграничение подсудности дел судам Российской Федерации⁵. Кроме этого, в Гражданском процессуальном кодексе РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ, Арбитражно-процессуальном кодексе РФ от 5 мая 1995 г. № 70-ФЗ и Уголовно-процессуальном кодексе РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ установлены соответствующие виды подсудности: предметная, территориальная, персональная.

Достаточно проблемным, на наш взгляд, является право обвиняемого на суд присяжных, который принимает решение о доказанности обвинения, тогда как квалификация содеянного и наказания является ответственностью профессионального судьи. Широкой общественности в средствах массовой информации уже были продемонстрированы возможные дефекты правосудия, когда к нему привлекается суд присяжных. Представляется, что наше государство в настоящее время еще не готово к таким нововведениям, и в действительности использование суда присяжных, особенно когда оправдывают явных «преступников», может способствовать подрыву репутации, авторитета судебной власти в Российской Федерации.

Положения ст. 48 Конституции Российской Федерации по своей сущности весьма прогрессивны. Действительно, норма о гарантированности каждому права на получение квалифицированной юридической помощи позволяет сохранить баланс между органами (лицами), обладающими специальными знаниями в области юриспруденции, выступающими, например, на стороне обвинения, и лицами, не имеющими даже примитивных познаний в области права, но в силу сложившейся ситуации остро нуждающимися в подобной информации. Существенным дополнением к указанной гарантии выступает возможность восполь-

зоваться в случаях, предусмотренных законом, юридической помощью на безвозмездных началах⁶.

Несмотря на всю положительность указанной выше нормы, на сегодняшний день можно смело констатировать факт того, что даже платная юридическая помощь в значительном числе случаев оказывается некачественно. Порой люди вынуждены обращаться сначала к одним юристам (адвокатам), затем к другим, а потом к третьим, при этом неся существенные материальные затраты. Представляется проблемным вопрос об ответственности юристов (адвокатов), как безвозмездно, так и возмездно оказывающих услуги, в том числе по причине отсутствия подобных норм, четко определяющих критерии оценки деятельности специалистов в области права.

По вопросу реализации положений ч. 2 ст. 48 Конституции Российской Федерации можно писать целые рассказы. В законе сказано, что каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления, имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. Для того чтобы оценить реальную ситуацию с реализацией указанной нормы, достаточно ознакомиться с тем или иным уголовным делом, где подозреваемый, например, находился в оперативной разработке, за ним велось наблюдение, осуществлено его задержание с применением группы силового подавления физического сопротивления (которое зачастую не оказывается, но предполагается сотрудниками правоохранительных органов), а помощь адвоката предоставлена только после доставления в соответствующие правоохранительные органы и проведения первичного опроса (взятия объяснений, которые часто используются в дальнейших следственных действиях и делают ограниченно возможным формирование убеждения у лица, осуществляющего следственное действие и оформляющего непосредственно уголовное дело, о том, что первичные показания не соответствуют действительности, а показания, которые задержанное лицо дало в присутствии адвоката, правдивы). К сожалению, относительное совершенство

законодательства об оперативно-розыскной деятельности, уголовно-процессуального законодательства и т. п. позволяет иметь место ситуациям, подобным вышеописанным.

Несмотря на вышесказанное, стоит заметить, что юридическая помощь в Российской Федерации оказывается российскими адвокатами, адвокатами иностранных государств, работниками юридических служб юридических лиц, участниками и работниками организаций, оказывающих юридические услуги; индивидуальными предпринимателями; нотариусами; патентными поверенными либо другими лицами, которые законом специально уполномочены на ведение своей профессиональной деятельности. В этой связи действуют соответствующие законы, которые определяют правовой статус лиц, оказывающих юридическую помощь, сферы оказания такой помощи, ее объемы, границы и т. п. К таким законам можно отнести, например, Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ, Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ, Арбитражно-процессуальный кодекс РФ от 5 мая 1995 г. № 70-ФЗ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ и др.

Положения ст. 49 Конституции Российской Федерации не уступают по актуальности и по проблематичности вышерассмотренным положениям. Так, в статье говорится, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Далее говорится, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а все неустраиваемые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого. Для большей наглядности проблематичности указанных положений приведем пример из уголовно-процессуальной практики. Допустим, человека задерживают в подозрении в незаконном обороте наркотических средств. Имеются определенные предположения о том, что данное лицо занимается сбытом наркотиков. Виновность лица в том, что оно занимается сбытом наркотиков,





может установить исключительно суд. Но до этого времени может многое произойти с позиции существенного ущемления прав и свобод данного человека. Как правило (учитывая обвинительный уклон современной судебной системы, особенно в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков), суд без особых проблем дает «согласие» на заключение данного лица под стражу. Если вопрос стоит о проведении следственных действий по нескольким эпизодам с множеством участников, то срок заключения под стражу может затянуться на несколько месяцев. При всем при этом вина лица еще не доказана, а оно уже фактически отбывает лишение свободы (по условиям содержания заключение под стражу незначительно отличается от лишения свободы как уголовного наказания). Далее, если вести речь о возможных реабилитирующих, смягчающих обстоятельствах, об обстоятельствах, позволяющих освободить от уголовной ответственности, например, по причине деятельного раскаяния (ст. 75 УК РФ, ст. 28 УПК РФ), то для реализации данных положений необходимо, чтобы лицо признало свою вину (а если ему вменяют больше, чем он совершил, что нередко встречается в практике?), и к тому же, человеку должно «повезти» и ему должны вменять совершение преступлений не опасней, чем преступления небольшой или средней тяжести. Здесь получается парадокс. Вина лица в отношении сбыта наркотиков (ст. 228.1 УК РФ) не доказана, зато незаконный оборот без цели сбыта (ст. 228 УК РФ) налицо. Но в связи с тем, что лицу вменяется совершение тяжкого преступления, оно лишается возможности воспользоваться положениями ст. 75 УК РФ. Когда же суд, наконец, выяснит невиновность лица в совершении сбыта наркотиков, будет уже поздно, так как лицо уже фактически отбыло значительный срок в виде заключения под стражу и деятельно не раскаивалось, так как не было смысла. К сожалению, уголовно-процессуальное законодательство и законодатель-

ство России вообще еще содержат подобного рода социально-правовые тупики. Представляется, что для разрешения такого рода проблем необходимо более активное вмешательство как гражданского общества, так и Конституционного Суда Российской Федерации.

Положения других статей Конституции Российской Федерации (ст. 50—57, 59, 60, 82, ч. 1 п. «е» ст. 114, п. 4 ст. 125) представляют немаловажный интерес и являются не менее проблематичными и актуальными. Исследованию положений данных статей будут посвящены самостоятельные публикации, которые позволят более емко раскрыть социально-правовую природу указанных норм и дать логически обоснованные рекомендации как теоретического, так и практического характера по вопросам устранения существующих проблем в области конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина. Так, например, достаточно интересными представляются такие проблемы, как:

- проблема повторного осуждения за одно и то же преступление;
- проблема осуществления правосудия с использованием доказательств, полученных с нарушением федерального закона;
- проблема компенсации потерпевшим причиненного ущерба;
- проблема возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц;
- проблема обратной силы закона с позиции оценки ее значения для обвиняемого и потерпевшего;
- проблема правового статуса Конституционного Суда Российской Федерации;
- проблема разграничения компетенции между органами государственной власти по вопросам защиты прав и свобод личности в Российской Федерации;
- проблема участия гражданского общества в механизме (процессе) защиты прав и свобод личности в Российской Федерации; и многие другие.

¹ В данном случае не идет речь об уравнивании всех в правах и свободах; здесь говорится лишь о признании высшей ценности прав и свобод указанных категорий лиц. В частности, ст. 63 Конституции РФ предоставляет специальную защиту беженцам (т. е. иностранным гражданам и лицам без гражданства). В то же время иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

² См.: Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством ректора МГЮА, академика РАН О. Е. Кутафина (Официальный текст на 1 августа 2003 г.).— ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2003 г. Комментарий к ст. 33.

³ Комиссия по правам человека ООН в соответствии с резолюцией 1503 от 27.05.1970 г. вправе рассматривать индивидуальные и коллективные жалобы о массовых и серьезных нарушениях прав человека в любой стране, являющейся членом ООН.

⁴ После ратификации Россией в 1998 г. Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод граждане РФ получили возможность направлять индивидуальные жалобы в Европейский Суд по правам человека в г. Страсбурге.

⁵ См.: Конституцию РФ, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ, «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ, «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ, «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ, «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ.

⁶ Юридическая помощь гражданам, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного законом соответствующего субъекта Российской Федерации, оказывается бесплатно в следующих случаях: истцам — по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью; ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью; гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий; гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий, — по вопросам, связанным с реабилитацией. Юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.



Телелюхин Д. К.

ФОРМЫ (ИСТОЧНИКИ) РУССКОГО ПРАВА В X–XV ВВ.

Право, являясь системой общеобязательных правил поведения, которые подлежат исполнению широким кругом лиц, должно быть известно тем, для кого оно создано. В этом проявляется одна из форм реализации его функций — информационное воздействие. Государственные органы, принимая то или иное нормативно-правовое предписание, должны изложить его в форме, доступной для восприятия другими лицами, а также обеспечить возможность ознакомления населения. Следовательно, для того, чтобы стать реальностью и успешно выполнять функцию правового регулирования, право должно иметь внешнее выражение. В отечественной правовой литературе внешнее выражение права принято называть формами права.

Однако в юридической литературе в дореволюционный период не все авторы придерживались данной точки зрения. Так Г. Ф. Шершеневич, признавая тот факт, что различные формы, в которых выражается право, издавна носят название источников права, считал, что данный термин является малопригодным ввиду своей многозначности¹. Под термином «источник права» понимаются силы, создающие право. Так, например, сторонники естественно правовой школы под источником права понимают волю Бога, а также нормативные материалы, положенные в основу того или иного законодательства. Исходя из этого, Шершеневич считал, что разнообразие значений, придаваемых выражению «источник права», вызывает необходимость заменить его выражением — «форма права». Под этим именем следует понимать различные виды права, отличающиеся по способу выработки содержания норм².

В современной отечественной теории права традиционно принято выделять следующие формы (источники) права — правовой обычай, нормативно-правовой акт, нормативный договор, религиозные тексты и судебный прецедент. Безусловно, на разных этапах развития правовой науки данный перечень интерпретировался по-разному.

Говоря о внешней (объективной) истории права, по нашему мнению, мы должны понимать под этим историю его форм (источников).

Итак, под источниками права можно понимать то, что обуславливает, детерминирует содержание форм права. С этой точки зрения источником права будет, например, правотворчество, как сила, создающая правовые нормы. Но под источником права можно разуметь и продукт этой силы, в данном случае, например, конкретный закон. Эти две точки зрения на проблему понимания формы права, высказанные в начале XX в. классиком российского права В. И. Сергеевичем, остаются актуальными и по сей день. Вторая точка зрения на проблему имеет дело с готовыми нормами, «на основании которых разрешаются сталкивающиеся притязания сторон». Первая же идет глубже, к самому источнику этих норм, и имеет целью показать, как возникли эти нормы. Для истории права обе точки зрения одинаково обязательны. Она не может ограничиться одним только собиранием норм обычного или законодательного права, она должна остановиться и на самом порядке их возникновения³.

До образования русского централизованного государства в XV в. в русском праве наиболее ярко выделялись следующие источники права, — обычай, главная деятельность князей, рецепция византийского права — находившие внешнее выражение в форме правового обычая, договора, вечевых постановлений и ханских ярлыков. Самым первым и важным в древности источником права являлся обычай, как творческая сила, и обычное право, как продукт этой силы.

Под обычаем, по мнению В. И. Сергеевича, понимается такое право, нормы которого применяются к отдельным случаям в силу согласного убеждения действующих лиц в необходимости под-

Дмитрий Константинович ТЕЛЕЛЮХИН,
аспирант кафедры теории государства
и права и конституционного права ЧелГУ
(г. Челябинск)

180

Трибуна
молодого ученого



чиняться им⁴. По своей природе правовой обычай возник в результате множественного повторения самых рациональных вариантов поведения людей из поколения в поколение. На начальном этапе развития и становления российской государственности правовой обычай являлся основной формой существования права. По мнению М. Ф. Владимирского-Буданова, правовой обычай считался «прирожденным» каждому славянскому племени, так как являлся правом, сохраняемым традицией. Поступать по праву означало поступать по старине⁵. Со временем, с развитием городов в русских землях усиливается перевес территориального начала над племенным и обычное право уступает место позитивному праву.

Вторым источником права являлась уставная деятельность князей, находившая свое внешнее выражение в форме княжеских уставов. Одним из главных предметов деятельности князей был суд. По общему правилу суд осуществлял сам князь, но не будучи в состоянии везде судить сам, он посылал своих мужей для производства суда, а сам определял, каким образом им судить, какие делать взыскания. В виде исключения князь жаловали различные привилегии отдельным лицам, например, освобождали их от суда своих мужей и от дани. На эти привилегии выдавались грамоты. К числу актов князей относятся и их духовные завещания, в которых они распоряжались своим имуществом и определяли порядок преемства престола. Наконец, князь, как представитель власти, завоевывает территории и, как победитель, налагает на побежденных условия подчинения и облагает их повинностями. Таковы были предметы, которых касалась древнейшая княжеская уставная деятельность. Распоряжения князей и царей не носят еще наименования закона, для них существуют другие названия: устав, урок, позднее — указ, уложение⁶.

Слово «урок» встречается в Русской Правде в смысле установления. В Академическом списке сказано, «что платеж вирнику есть урок Ярослава». В договорной грамоте великого князя рязанского со своим братом читаем: «А мне, великому князю, в душегубстве и в разбое... твоих людей судити и казнити воля во всем. А на ком урку что яз,

великий князь, продажи своему наместнику, и в том уроце твоему третчину треть».

Указ — есть приказ князя, уложение — его установление. Первоначально уставы являлись словесными распоряжениями князей. С распространением грамотности их стали записывать, но для памяти, а не потому, что письменная форма была необходима. От письменной формы распоряжениям князей стало даваться наименование грамот. Отсюда — уставные грамоты, жалованные грамоты, память. Древнейшие указы на публикацию едва ли старше XIV в.; но и в это время объявление указов народу не составляло общего правила, а применялось только к некоторым из актов. По содержанию большинство дошедших до нас от древнейшего времени княжеских грамот представляют не общие нормы права, имеющие действие на пространстве всего княжения, а частные распоряжения, определяющие права и льготы отдельных лиц или отдельных общин. С конца XV в. замечается объединяющее направление законодательства. Прежде всего оно выразилось в судных грамотах вольных городов Пскова и Новгорода, затем уже и в московских Судебниках 1497 и 1550 гг.

Третий источник возникновения права составляет соглашение договаривающихся сторон «касательно начал, имеющих определять их взаимные отношения». Договор в этом смысле выходит за пределы известных нам в современном гражданском праве договоров. Последние определяют отношения сторон на основании существующего уже права. Нового права они не создают, а только применяют действующее к лицам и отношениям. В рассматриваемый период роль договоров была гораздо шире, они не применяли известное уже право, а устанавливали его вновь.

Область действия договоров, как источников права, в то время была гораздо шире. Они встречаются не только в международных сношениях, но и внутри государства: разные составные его элементы определяют свои отношения путем договоров. В Германии, например, такие договоры заключались между сословиями (Landstande) и государями (Landesherrn), в Англии между королями и рыцарством, у нас — меж-





ду городами и князьями. Но и это еще не все. Даже отдельные лица, определяя свои частные отношения путем договоров, творили для себя новое право, не известное обычаям и уставам.

Но договоры имеют для нас и другое значение. Иногда они определяют отношения сторон на основании существующего уже обычного права. В этом случае нет творчества нового права; договоры только формулируют и скрепляют соглашением уже существующее. Необходимость такого формулирования и скрепления обуславливается некоторой свойственной всякому обычному праву неопределенностью. Обычное право познается из отдельных действий, из соблюдения, но оно не сформулировано в точные положения. При этом условии, естественно, понимание начал обычного права может быть спорно. Чтобы поставить его вне споров и сомнений, оно формулируется договорами и скрепляется обоюдным соглашением сторон. Здесь мы имеем дело с конкуренцией двух источников: обычая и соглашения.

Мы имеем в виду несколько видов договоров: 1) договоры русских князей, как представителей русской земли, с иностранными государствами — договоры, называемые международными; 2) договоры между князьями различных русских областей — договоры между княжеские; 3) договоры между составными элементами одной и той же воности, между народом и князем.

Четвертым источником права являлись постановления веча. Древнейшие из них до нас не дошли; только в летописях находим краткие указания на вечевые постановления относительно условий призвания князей, заключения мирных договоров. Дошли до нас только вечевые грамоты Пскова и Новгорода.

Точное определение времени составления Псковской судной грамоты представляет большие затруднения. В начале грамоты сказано: «Ся грамота выписана из вел. кн. Александровы грамоты, и из князь Константиновы грамоты, и из всех приписков псковских пошлин по благословению отец своих, попов всех 5 соборов и священноинок, и дияконов, и священников, и всего божия священства, всем Псковом на вечи, в лето 6905»⁷.

Текст грамоты дошел до нас в одном только списке. Псковская грамота со-

держит богатый материал для изучения гражданского, уголовного права и судопроизводства.

Новгородская судная грамота была составлена тоже на вече. Об этом говорится в самом ее начале: «Доложа господа великих князей, великого князя Ивана Васильевича всея Руси и сына его, великого князя Ивана Ивановича всея Руси, и по благословению нареченного на архиепископство великого Новагорода и Пскова священноинка Феофила, и покончаша посадники новгородские, и тысяцкие ноугородские, и бояря, и житьи люди, купци, и черные люди, вся пять концов, весь государь великий Новгород на вече, на Ярославле дворе»⁸. Новгородская грамота дошла до нас тоже в одном только списке, и, к сожалению, неполном. Она не имеет конца. Дошедшая до нас часть содержит постановления об организации и порядке суда.

К числу форм права описываемого периода необходимо отнести также ханские ярлыки. После того как русские земли были завоеваны татарами, под их влиянием произошли изменения и в некоторых областях права. Татары во время своего господства считали русскую землю своим владением, и на этом основании распоряжались ею. Волю свою они выражали в ярлыках, которые давали князьям и духовенству. Ярлыки, даваемые князьям, касались определения прав князей на известный «стол». Князья нередко спорили о княжении в том или другом городе и изгоняли друг друга. Не имея возможности одолеть противника своими собственными силами, они обращались за помощью в Орду. Орда признавала за известным князем право на известный «стол» и выдавала ему ярлык на княжение. Об этих ярлыках говорится во многих местах летописи, но ни одного из них до нас не дошло. Другой род ярлыков — это ярлыки, даваемые духовенству (митрополиту, епископам и т. п.). Завоевав Русскую землю, татары не преследовали православие и русское духовенство, они покровительствовали ему и просили усердно молиться Богу за них. Вследствие такого отношения к духовенству татары выдавали ярлыки епископам и митрополитам, в которых освобождали их от дани, признавали за ними право суда в принадлежащих им владениях, запрещали баскакам (татар-

ским чиновникам) въезжать в имения духовенства⁹.

С принятием христианства происходит перенос в русское право памятников византийского церковного права. Для потребностей церковного управления использовались два греческих номоканона: в 50 титулов и в 14. Номоканон в 50 титулов составлен из двух сборников, приписываемых Иоанну Схоластику (VI в.). Первый из этих сборников канонического содержания: это свод церковных правил, расположенный в 50 титулах; второй — сборник светских законов по делам церковным; он включает в себе выборку из разных новелл и состоит из 8 глав. Второй, позднейший по времени номоканон в 14 титулов, приписываемый патриарху Фотию, также состоит из канонов и светских законов. В IX в. этот номока-

нон был только пересмотрен и дополнен постановлениями шестого и седьмого вселенских соборов и соборов, бывших при Фотии; первоначальную же редакцию его относят ко второй четверти VII в. Помимо памятников церковного законодательства, у нас были известны и византийские сборники светского права: эклога и прохирон.

Таким образом, на начальном этапе становления российской государственности формы (источники) права играли не всегда схожую в сравнении с современностью регулятивную роль. Однако для наиболее полного и достоверного понимания категории форма права в современном ее значении ретроспективный взгляд на данную проблему необходим для наиболее полного и объективного усвоения научного материала.



¹ Шершеневич. Г. Ф. Общая теория права. [Текст] / Г. Ф. Шершеневич.— М., 1911.— С. 318.

² Шершеневич. Г. Ф. Указ. соч.— С. 369.

³ Сергеевич. В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. [Текст] / В. И. Сергеевич.— М., 2004.— С. 11.

⁴ Сергеевич. В. И. Указ. соч.— С. 13.

⁵ Владимирский-Буданов. М. Ф. Обзор истории русского права. [Текст] / М. Ф. Владимирский-Буданов.— М., 2005.— С. 114.

⁶ Сергеевич. В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. [Текст] / В. И. Сергеевич.— М., 2004.— С. 20.

⁷ Сергеевич. В. И. Указ. соч.— С. 23.

⁸ Сергеевич. В. И. Указ. соч.— С. 24.

⁹ Сергеевич. В. И. Указ. соч.— С. 25.



Финогенов А. В.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С БАНКРОТСТВОМ, В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Хотя российская правовая наука и практика накопили, несомненно, богатый опыт правового регулирования и борьбы с преступным банкротством, тем не менее, практический интерес представляет также и изучение зарубежного опыта в этой части.

Следует отметить, что в различных странах правовое регулирование процедур несостоятельности, привлечения к уголовной ответственности за преступное банкротство осуществляется по-разному. Это связано с национально-культурными и историческими особенностями той или иной страны, принадлежностью ее правовой системы к одной из исторически сложившихся правовых семей.

Хотелось бы осветить на примере конкретных стран опыт противодействия уголовно-правовыми средствами банкротству в различных правовых семьях.

Защита вещей от неправомерного изъятия или повреждения исходит еще к римскому и старогерманскому праву. Вначале эта защита достигалась благодаря таким видам деликтов, как воровство, растрата, повреждение вещей. Охрана имущественных прав кредиторов от причинения вреда путем наказания за банкротство и ростовщичество была установлена намного позже.

Охрана материальных прав кредиторов на удовлетворение долгов от умышленного сокрытия должником своего имущества и от бесхозяйственного поведения должника стала необходимой, когда экономика преодолела цеховое средневековое устройство. В средневековых торговых городах, где ремесленники и торговцы были знакомы лично, существовали определенные добрые обычаи, и их соблюдения было достаточно. Нарушение этих обычаев грозило недобросовестному торговцу или ремесленнику потерей экономического существования. Поэтому особых законодательных норм в это время не требовалось. С расширением экономических связей увеличивалось чис-

ло хозяйствующих субъектов, и в хозяйственный процесс стали проникать негативные элементы.

Поэтому уже полицейские уставы германского рейха XVI в. устанавливали нормы, носившие административно-правовой характер (имеются в виду первый устав полицейского рейха 1530 г., второй устав 1548 г. и третий устав 1577 г.).

Тенденция переводить деликты, связанные с банкротством, в действующее уголовное законодательство начинается с кодекса Терезианы. Параграф 6 ст. 72 этого кодекса, говоря о том, кто совершает «всяческие обманы», ясно приводит понятие «опасное банкротство» и грозит наказанием тому, кто «злостным образом впадет в долги и сим разыгрывает опасное банкротство». УК Жозефины в § 58 приравнивает этот деликт к воровству: «не меньше, чем вора, следует считать того, кто умалчивает, утаивает либо иным образом отнимает от законных кредиторов часть своего имущества, из коего они должны получить свою долю». Уголовный закон 1852 г. также усматривал в банкротстве разновидность мошенничества. Лишь в 1914 г. § 205 и 205b, 485—486с были включены в Уголовный закон кайзеровским пакетом от 10.12.1914 года. Тем самым австрийский законодатель регламентировал деликты, связанные с банкротством, в уголовном законе. Германский УК вначале предусматривал наказание за эти деликты в § 281—283. Позже его положения были заменены § 239—244 Конкурсного устава Германской империи с 10.02.1872 г. (новая редакция от 20 мая 1898 г.), вступившего в силу с 1 октября 1879 г. Данные нормы продолжали действовать и после принятия нового УК ФРГ 1975 г. Лишь через сто лет своего существования эти нормы

А. В. ФИНОГЕНОВ,
аспирант ФГОУ ВПО РГАЗУ
(г. Челябинск)

184

Трибуна
молодого ученого



были отменены, и первым законом о борьбе с хозяйственной преступностью и ответственности 29.02.1976 г. в ФРГ введены новые составы деяний — § 283—283d. Следует заметить, что правовая оценка, которая дана банкротству в кодексе Жозефины, в сравнении с кодексом Терезианы означала регресс. Приравнивание злостного банкротства к воровству было неправильным, поскольку последнее деяние предполагает изъятие чужого имущества из чужого владения. Злостному банкротству же свойственно то, что объектом деликта является часть собственного имущества должника. Обозначение банкротства как разновидности мошенничества было также неверным. Это неудачное обозначение привело к тому, что при изменении уголовного закона в 1914 г. банкротство именовалось как мошенническое банкротство. Это название помимо исторического объяснения можно оправдать желанием отграничить злостное банкротство от неосторожного. Но банкрот, в отличие от мошенника, не вводит никого в заблуждение, а сознательно причиняет ущерб имущественным правам своих кредиторов. Однако название «мошенническое банкротство» очень прижилось, поскольку и в УК Австрии, и в УК ФРГ речь идет о мошенническом банкротстве.

В настоящее время один лишь факт несостоятельности в зарубежных странах не влечет за собой уголовно-правовых последствий. Уголовная ответственность должника наступает только тогда, когда впадение в несостоятельность сопряжено с определенными виновными действиями с его стороны. Уголовное законодательство современных зарубежных европейских стран о банкротстве, как и прежде, можно условно разделить на три системы: романскую или французскую, германскую и среднюю (американскую). Критерием для такого деления, как было сказано выше, служит субъект преступления: французская система предусматривает в качестве субъекта преступления только коммерсантов; германская система признает возможным субъектом банкротства всякое лицо, независимо от его профессии; наконец, американская система комбинирует обе предыдущих.

Подобная классификация существовала еще в российской дореволюцион-

ной юридической литературе, но вполне применима и сегодня.

Наиболее типичными представителями германской семьи являются уже упоминавшиеся Австрия, ФРГ и Швейцария. Преступлениям, связанным с банкротством, посвящены § 156—163 УК Австрии 1975 г., § 283—283d УК ФРГ в редакции первого закона о борьбе с хозяйственной преступностью от 29.06.1976 г. и ГД. 4 УК Швейцарии 1937 г. с изменениями от 1982 и 1987 гг. Кроме этих стран, к германской системе можно отнести также Бельгию, Лихтенштейн, Люксембург, Швецию и Финляндию.

Банкротство в широком смысле слова в уголовном законодательстве германских стран означает преступное неисполнение несостоятельным должником своих имущественных обязанностей по отношению к кредиторам. Это широкое понятие делится на 2 более тесных; оба предполагают несостоятельность и нарушение имущественных прав кредиторов, но в первом случае несостоятельность в той или иной мере извращается, то есть принимаются меры для сокрытия своего действительного имущественного положения. Во втором же случае такие меры не принимаются, но должнику ставится в вину легкомысленность ведения своих дел. Первое деяние определяется как умышленное сокрытие должником своего имущества с целью причинить имущественный ущерб своим кредиторам; в кодексах оно именуется как банкротство ложное, обманное, корыстное или мошенническое; более соответствует его природе определение «злостное». Второе деяние состоит во впадении в несостоятельность в результате легкомысленного или небрежного ведения дел; в кодексах оно называется простым или неосторожным банкротством.

Уголовно-правовое понятие банкротства отличается от гражданско-правового понятия несостоятельности, но первое обусловлено вторым: не всякий несостоятельный есть банкрот, но банкротом может быть только несостоятельный. Поэтому если лицо, объявленное несостоятельным, удовлетворило своих кредиторов, вопрос о банкротстве отпадает. Таким образом, в уголовных делах о банкротстве вопрос о факте несостоятельности, установленной гражданским судом, имеет преюдициальное значение.





Главная особенность германской системы состоит в том, что субъектом банкротства может быть признано всякое лицо, независимо от рода занятий. Современные кодексы германской семьи считают должником не только собственника предприятия, но и наемного руководителя, члена правления или контрольного совета акционерного общества и доверенных лиц, то есть всех, кто *de facto* оказывает существенное влияние на хозяйственную деятельность предприятия.

Объектом банкротства являются имущественные права акционеров на удовлетворение своих долгов из имущества должника. Таким образом, банкротство — имущественное преступление, но общественно опасный вред наносится не вещным правам, как при похищении, присвоении или повреждении чужого имущества, и не доверенному чужому имуществу или выгодам из имущества, как при мошенничестве или злоупотреблении доверием, а прочно-сти гарантии, предоставляемой собственным имуществом виновного для удовлетворения долговых претензий кредиторов. Непосредственным объектом банкротства является собственное имущество виновного, в результате уменьшения которого уменьшается возможность покрытия виновным своих долгов. Эти долги не должны быть обеспечены конкретным имуществом виновного: если имеется такое обеспечение долга, то уменьшение этого имущества наказуемо даже помимо несостоятельности как самовольное распоряжение имуществом или как отчуждение заложенных вещей (например, ст. 147 УК Швейцарии).

Как отмечалось выше, банкротство подразделяется на 2 вида: банкротство злостное и банкротство неосторожное. Эти виды банкротства различаются между собой как по объективной, так и по субъективной стороне.

Объективная сторона преступления указывает на внешний процесс общественно опасного и уголовно-наказуемого посягательства на охраняемое правом благо.

Объективная сторона преступления складывается из общественно опасного действия или бездействия, причинной связи между ними, а также из ряда обстоятельств, характеризующих действие или бездействие (способ, место,

время и обстановка совершения преступления).

Банкротство злостное можно определить как умышленное сокрытие собственного имущества должником, впадшим в несостоятельность или прекратившим платежи, с целью причинения вреда кредиторам. Таким образом, основные признаки злостного банкротства таковы: прекращение виновным своих платежей или впадение его в несостоятельность; умышленное сокрытие имущества; намерение причинить ущерб кредиторам путем неуплаты долгов.

Сокрытием имущества является всякая умышленная деятельность, вызывающая сокращение или срыв удовлетворения кредиторов путем действительного или фиктивного уменьшения этого имущества.

Сокрытие имущества включает в себя любую деятельность, вызывающую сокращение объема предстоящего удовлетворения кредиторов путем действительного или фиктивного уменьшения собственного имущества. Имущество должника состоит из актива и пассива. Сокрытие имущества в активе может проявляться в утаивании от кредиторов имущественных ценностей и нематериальных благ, принадлежащих должнику, путем их уноса, увоза, спрятавания, дарения, продажи либо иного отчуждения, невключения в перечень, то есть в физическом сокрытии, а также в юридическом сокрытии. Последнее состоит в фиктивном отчуждении имущества или его части путем вымышленного перевода на имя третьих лиц, чаще всего родственников виновного. Юридическое сокрытие может выразиться либо в заключении фиктивных сделок с имуществом, либо в ложном сообщении о принадлежности данного имущества третьим лицам.

Сокрытие имущества в пассиве, то есть той части баланса, которая включает в себя долги и обязательства предприятия, состоит в симуляции долгов или искажении их размера для сокращения объема предстоящего удовлетворения кредиторов. Оно может быть совершено путем выдачи обязательства по несуществующим долгам либо их выдачи с преувеличением размера. К данному виду сокрытия имущества относятся случаи, когда должник предъявляет в конкурсном процессе фиктивные догово-

ры, согласно которым он обязан выдать имущество, либо когда фактически выданное имущество превышает в размере то, что реально необходимо для исполнения своих обязательств. Эти действия являются преступными только при наличии умысла и цели.

Кроме вышеуказанных действий, сокрытие имущества может состоять в уничтожении этого имущества, его повреждении либо приведении в негодное состояние. Правда, эти действия сами по себе не всегда могут быть социально вредными. Иногда, например, бывает необходимо освободить склад для вновь приобретаемого имущества, и если подобные меры продиктованы экономической необходимостью, таким образом, они уже не будут являться преступными. Умысел и намерение причинить ущерб кредиторам отличает преступные действия от тех, которые вызваны экономической необходимостью.

Нарушение правил ведения бухгалтерского учета также можно отнести к этому рода действиям. Аккуратное ведение бухгалтерского учета и баланса необходимо для того, чтобы можно было контролировать деятельность предприятия. Чем хуже контроль за деятельностью предприятия, тем вероятнее его крах. Явные нарушения установленных правил ведения бухгалтерского учета и баланса, следовательно, следует отнести к умышленным действиям, направленным на причинение вреда кредиторам.

Перечень действий, охватываемых понятием «сокрытие имущества», не может быть исчерпывающим. Кроме того, как указывалось выше, некоторые из подобных действий, будучи направленными на сокрытие имущества и достигая этого результата, в отдельных случаях могут и не быть общественно опасными. Поэтому будет более правильным не давать в законе исчерпывающего перечня действий, составляющих сокрытие имущества, а ограничиться лишь установлением общего понятия такого сокрытия. Право дать оценку в каждом конкретном случае следует предоставить суду.

Рассматриваемые кодексы не ограничиваются общей характеристикой злостного банкротства, а дают более или менее подробный перечень совершаемых при этом действий, свидетельствующих о намерении скрыть имущество.

Так, УК Австрии (§ 156) признает злостным банкротом должника, который: 1) утаивает, передает в другие руки, продает или повреждает часть своего имущества; 2) предъявляет или подтверждает предъявляемые другому лицу фиктивные документы о наличии у него каких-либо обязательств; 3) иным образом действительно или для вида уменьшает свое имущество.

УК Швейцарии (ст. 163) кроме случаев, сходных с теми, которые указаны в австрийском кодексе, называет также симуляцию худшего, чем в действительности, имущественного положения, особенно посредством неверной отчетности или неправильного баланса.

Самый подробный перечень таких действий содержится в Уголовном кодексе ФРГ (§ 283). Помимо всех вышеуказанных действий называются такие, когда виновный способом, противоречащим правилам нормального ведения хозяйства: 1) заключает убыточные или спекулятивные сделки, или сделки на разницу с товарами или ценными бумагами, либо незаконными расходами, игрой или пари растрчивает или берет в долг значительные суммы; 2) приобретает в кредит товары или ценные бумаги или продает или иным образом отчуждает их или изготовленные из этих товаров изделия. К этим же действиям относятся те, когда виновный не ведет обязательных для него торговых книг либо так их ведет или искажает, что по ним трудно судить о его имущественном положении; когда он до истечения установленного срока хранения передает в чужие руки, утаивает, уничтожает либо повреждает эти книги или иные документы; когда он, вопреки предписаниям торгового права, так составляет баланс, что по нему трудно судить о его имущественном положении, либо не составляет вовремя баланс своего имущества или инвентаря. Как указывается в тексте кодексов, перечни возможных способов сокрытия несостоятельным должником своего имущественного положения не являются исчерпывающими, возможны также и иные способы.

Для установления злостного банкротства обязательно необходимо установление причинно-следственной связи между действиями должника и последствиями, выражающимися в имущественном ущербе для кредиторов. Этот ущерб заключается в умень-





шении объема имущества, необходимого для удовлетворения долговых претензий. Для этого необходимо, во-первых, чтобы действия предшествовали сокрытию имущества, и, во-вторых, чтобы это сокрытие уменьшало удовлетворение кредиторов из имущества несостоятельного лица. Возможны случаи, когда сокрытие имущества обуславливает саму несостоятельность (как, например, это предусмотрено в абз. 2 § 283 УК ФРГ), но это обстоятельство имеет только факультативное значение; важно установить, что виновный преследовал цель причинить кредиторам имущественный вред, и это является основанием уголовной ответственности. Должник, впавший в несостоятельность даже помимо своей вины, может подлежать ответственности за злостное банкротство, если после наступления несостоятельности скроет свое имущество от конкурса.

Следовательно, для злостного банкротства главное значение имеют действия, следующие за несостоятельностью, а не предшествующие ей. Этим злостное банкротство отличается от неосторожного, где главное значение имеют причины самой несостоятельности. Поэтому к злостному банкротству относится лишь такое сокрытие должником своего имущества, которое совершено им при грозящей или наступившей несостоятельности. Это положение в уголовных кодексах рассматриваемых стран выражается достаточно четко (например, «тот, кто при сверхзадолженности либо при грозящей или наступившей несостоятельности» — УК ФРГ, § 283 (1); «если против него (должника) был объявлен конкурс» — УК Швейцарии, ст. 163).

С субъективной стороны злостное банкротство предполагает умысел и определенную цель (цель причинить вред кредиторам).

Злостное банкротство считается оконченным при наличии двух моментов: 1) объявление должника несостоятельным, 2) наступившего сокрытия имущества. Покушение на злостное банкротство также является наказуемым, но на практике, вероятно, очень трудно разграничить дозволенное и противоправное распоряжение имуществом, если кредиторам не причинено никакого ущерба.

В качестве наказания за злостное банкротство предусмотрено лишение

свободы до 5 лет (в Австрии), лишение свободы или денежный штраф (в ФРГ), тюремное заключение до 5 лет или казнь на тот же срок (в Швейцарии).

Квалифицирующими обстоятельствами и влекущими наказание до 10 лет являются случаи, когда виновный действует из корысти либо умышленно создает многим лицам опасность ущерба доверенного ему имущества (УК ФРГ, § 283а), когда виновный причиняет своим деянием ущерб свыше 500 тыс. шиллингов (УК Австрии, § 156).

Простое банкротство есть впадение в несостоятельность вследствие легкомысленного ведения хозяйства.

Преступность этого деяния состоит в том, что виновный недобросовестно исполняет свои обязательства, не соблюдая требований нормального ведения хозяйства, и тем самым наносит ущерб имущественным интересам своих кредиторов. Разоряясь сам, виновный причиняет ущерб и третьим лицам, которые доверили ему свои средства, рассчитывая на его надежность и добросовестность.

Такое преступное саморазорение может наступить, по общему правилу, по следующим причинам: из-за расточительного ведения хозяйства, то есть допущения должником чрезмерных расходов, не соответствующих его имущественному положению, и из-за несоблюдения элементарных правил неосторожности, доходящей порой даже до легкомыслия. Перечни деяний, ведущих к неосторожному банкротству, в кодексах германской системы изложены также подробно. Так, УК ФРГ (§ 283, абз. 4—5) относит к этим деяниям те же, что и при злостном банкротстве, но при условии, что при их совершении должник в силу небрежности не знает о своих сверхзадолженности либо грозящей или наступившей неплатежеспособности или по легкомыслию впадает в сверхзадолженность или несостоятельность. УК Австрии (§ 159) предусматривает ответственность лица, которое, будучи должником нескольких кредиторов:

1) по неосторожности впадает в несостоятельность, в частности, в результате того, что допускает чрезмерные затраты, легкомысленно использует или предоставляет кредит, разбазаривает часть своего имущества либо заключает рискованную сделку, которая не соответствует требованиям правильного

ведения хозяйства или явно противоречит его имущественному положению;

2) зная или, по небрежности, не зная о своей несостоятельности, неосторожно срывает либо уменьшает удовлетворение своих кредиторов или, по крайней мере, одного из них, в частности, вследствие того, что причиняет новый убыток, выплачивает долг, вносит залог, несвоевременно предлагает назначить внешнее управление своим имуществом, заключить мировое соглашение или открыть конкурс. Законом о борьбе с коррупцией 1982 г. § 159 УК Австрии дополнен 2 и 3 абзацами, предусматривающими ответственность должника, который неосторожно причиняет своему экономическому положению такой ущерб, что могла бы наступить несостоятельность, если бы территориальное государственное предприятие не оказало ему спасительную помощь. УК Швейцарии (ст. 165) называет примерно те же деяния, что и кодексы Австрии и ФРГ: «Должник, который преступным легкомыслием, чрезмерными расходами, рискованными спекуляциями или грубой неосторожностью при занятии своей профессией вызовет свою несостоятельность или ухудшает свое положение, несмотря на то, что он знал о своей неплатежеспособности...».

Таким образом, неосторожное банкротство также предполагает несостоятельность. Она либо является результатом, который неизбежно приводит к нарушению интересов кредиторов, либо создает такую ситуацию, при которой должник должен предпринимать определенные действия, предписываемые конкурсным правом, но не предпринимает их, и в результате этого срывается или уменьшается удовлетворение кредиторов. Здесь может возникнуть вопрос, оправданно ли установление уголовной ответственности за неосторожное банкротство: ведь экономическая жизнь настолько сложна и многообразна, что не каждому удастся быть рачительным хозяином. На этот вопрос наука уголовного права стран германской семьи отвечает утвердительно, приводя следующие основания: во-первых, должник своим поведением нарушает добросовестные обязательства, которые он должен был соблюдать в интересах своих кредиторов, и, во-вторых, результат — не-

состоятельность должника и причинение имущественного ущерба кредиторам — является закономерным следствием такого неправильного поведения субъекта. Вывод о надлежащей добросовестности производится путем сопоставления с моделью «добросовестного и благоразумного предпринимателя». Судья должен представить себя мысленно на месте субъекта во время совершения деяния и исходить из того, как вел бы себя в подобной ситуации добросовестный и благоразумный предприниматель. Это, конечно же, всегда требует скрупулезного сбора и объективного анализа информации об экономическом положении виновного: сложные ситуации, в которые поставлен предприниматель, всегда подвержены риску, и поэтому только на основе точных поисков можно разграничить допустимый риск от преступной неосторожности.

Объективный сбор и анализ информации об экономической деятельности виновного позволяют выявить причинную связь между его легкомысленным поведением и причинением ущерба кредиторам из-за несостоятельности должника или уменьшения его имущества. В этом отношении достаточно, чтобы поведение субъекта было, по меньшей мере, одним из условий результата. Если же результат наступает в силу нетипичной связи причин либо в силу обстоятельств, за которые субъект не может нести ответственность, то ответственность за неосторожное банкротство исключается.

Существуют также некоторые обязательные условия для привлечения должника к уголовной ответственности за неосторожное банкротство. Так, согласно УК Швейцарии (ст. 165 абз. 2) должник преследуется в уголовном порядке только по жалобе кредитора, имеющего в его отношении акт о недостатке имущества. УК Австрии (§ 159) предусматривает в качестве субъекта банкротства только должника нескольких кредиторов.

На наш взгляд, австрийский и швейцарский кодексы заслуживают большего предпочтения в сравнении с германским, поскольку в последнем приводится подробный перечень способов деяния, в то время как в УК Австрии и Швейцарии указывается только на самый существенный момент деяния —





впадение в неплатежеспособность — и перечисляются отдельные наиболее типичные действия.

Все эти действия должны привести к неплатежеспособности и находятся в причинной связи с ней. Следовательно, одного лишь факта неплатежеспособности недостаточно для наступления уголовно-правовых санкций.

Наказанием за неосторожное банкротство является тюремное заключение на срок до двух лет (Швейцария), лишение свободы до 2 лет (Австрия), лишение свободы до 2 лет или денежный штраф (ФРГ).

К банкротству примыкают деяния, близкие ему по природе и совершаемые в конкурсном праве самим должником или отдельными кредиторами. К таким деяниям относятся: 1) благоприятствование кредитору, то есть предоставление ему преимуществ в ущерб остальным кредиторам; 2) нарушение должником своих обязанностей по ведению бухгалтерского учета, затрудняющее выяснение его имущественного положения; 3) продажа кредиторам своего голоса, то есть получение им вознаграждения от должника за голосование в его пользу; 4) предъявление кредитором вымышленных требований с целью содействия должнику в сокрытии имущества. Для защиты прав собственников имущества предприятия от неправомερных действий наемных руководителей предусмотрены нормы об уголовной ответственности за злоупотребление доверием.

Рассмотренная выше группа норм об ответственности за преступления, совершаемые в конкурсном праве, представляет собой устойчивую систему с многовековой историей развития, берущую свое начало еще с римского и древнегреческого права. Поэтому трудно давать какие-либо оценки этим нормам с позиций нашего правового воззрения. На наш взгляд, следует обратить внимание на некоторые существенные момен-

ты, которые следовало бы учесть при создании и совершенствовании соответствующих норм в новом законодательстве России. Во-первых, как уже отмечалось выше, понятия «несостоятельность» и «банкротство» в зарубежном законодательстве не отождествляются. Несостоятельность — это определенное состояние предприятия, установленное гражданским судом, а именно — неспособность уплатить свои долги. Банкротство же представляет собой уголовно-наказуемое деяние (умышленное или неосторожное), совершаемое несостоятельным должником.

Далее: банкротство злостное, оно же умышленное или ложное, состоит в сокрытии уже несостоятельным должником своего имущественного положения, а не в умышленном впадении в несостоятельность и не фиктивном объявлении себя несостоятельным, как это может показаться на первый взгляд. Последние действия в данных УК охватываются составом мошенничества или злоупотреблением доверием.

Как уже указывалось, злостное банкротство отличается от этих деяний объектом посягательства: при мошенничестве или злоупотреблении доверием ущерб наносится имуществу кредиторов, а при злостном банкротстве — праву кредиторов на удовлетворение долгов из собственного имущества должника.

И последнее соображение касается состава неосторожного банкротства. Конечно же, нынешнее состояние нашей экономики таково, что криминализация этого деяния была бы просто абсурдной. Но поскольку защита прав кредиторов все же необходима, возможно введение ряда условий для привлечения должников к уголовной ответственности за неосторожное банкротство. В качестве таковых можно предусмотреть ограничение круга лиц, подлежащих ответственности за совершение этого деяния.

КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

Принципы как наиболее общие категории играют важную роль в правовой науке и правовом регулировании. Они определяют стадии, формы, содержание институтов, характеризуют реальную гарантированность прав и свобод человека и гражданина, важнейшие черты предмета и метода процессуального воздействия. В то же время ни Конституция РФ, ни другое законодательство не дают определения принципов реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь, а тем более их развернутой характеристики, что затрудняет их понимание, толкование и применение.

Вообще, под принципом (от лат. *principium* — основа, первоначало) понимается основополагающая, руководящая идея, основное правило поведения, деятельности¹. Необходимо подчеркнуть, что под конституционными принципами реализации права на квалифицированную юридическую помощь понимаются:

— принципы, которые прямо сформулированы в норме Конституции РФ и нашли свою конкретизацию в отраслевом законодательстве;

— принципы, не продублированные в отраслевом законодательстве и поэтому действующие непосредственно;

— принципы, которые прямо не сформулированы в Конституции РФ, но с очевидностью вытекают из ее положений, а свое нормативное определение и закрепление нашли только в отраслевом законодательстве.

Особенностью принципов реализации права на квалифицированную юридическую помощь является то, что они формируют сам правовой институт пра-

ва на получение юридической помощи², а также являются правовыми нормами и непосредственно регулируют отношения, связанные с предоставлением юридической помощи. Кроме того, эти принципы с одной стороны предопределяются особенностями конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи, а с другой стороны основываются на правовой природе и принципах самого субъекта, оказывающего юридическую помощь.

Поэтому под **принципами реализации юридической помощи будем понимать совокупность общепризнанных (базовых, универсальных фундаментальных) правил (начал, стандартов), отражающих природу конституционного права на квалифицированную юридическую помощь и регулирующих отношения лиц, получающих и предоставляющих юридическую помощь, а также отношения их с третьими лицами, прямо закрепленных в конституционных или иных нормативно-правовых актах, либо вытекающих из их содержания и правовой природы конституционного права на квалифицированную юридическую помощь.**

Осветим эти принципы применительно к реализации права на квалифицированную юридическую помощь.

Законность. Сущностные проявления законности разнообразны и многоаспектны, имеют всеобщий характер и закреплены в фундаментальных нормах: верховенство закона (ст. 4 Конституции РФ), прямое действие Конституции РФ и закона (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ), всеобщее требование соблюдения конституционных и законодательных норм (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ), единство общероссийской законности (ст. 4, 5, 8 Конституции РФ), гарантированность законов, прав и свобод человека и гражданина (ст. 1, 2, 17,

И. Г. ЧЕРНЯКОВ,
соискатель кафедры теории государства
и права и конституционного права ЧелГУ
(г. Челябинск)





18, 19 Конституции РФ), связанность судов законодательными нормами и принятие ими решений «в соответствии с законом» (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ).

Лицо, оказывающее юридическую помощь, должно осуществлять свою деятельность исключительно в рамках требования правовых норм. Ведь благодаря деятельности этого лица, закон из формального требования превращается в регулятор общественных отношений. Нельзя не применять закон, мотивируя это тем, что последний устарел и не отвечает потребностям общества³.

Справедливость. Принцип справедливости выводится из норм ст. 1 и 7 Конституции РФ наряду с принципом равенства (ст. 19). Ряд ученых связывают принцип конституционности с понятием справедливости. Так, Т. М. Пряхина отмечает, что в широком смысле возможна оценка конституционности Основного закона с позиций правовой справедливости, определяемой как равенство людей в свободе⁴. По мнению А. Н. Кокотова и Л. В. Сониной, конституционность как слагаемое конституционализма — это обеспечение в обществе с помощью правовых средств начал гармонии и справедливости⁵.

Применительно к оказанию юридической помощи принцип справедливости можно рассматривать как определенное требование к лицу, оказывающему юридическую помощь, в виде вопроса: каков будет поступок клиента, который совершит его в результате оказания юридической помощи?

Гуманизм. Идеалы гуманизма закреплены в международных документах и Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2). Данное конституционное положение, понимаемое нами как конституционный принцип гуманизма, не только подчеркивает значение личности, прав человека для государства, но устанавливает их безусловный приоритет в системе социальных ценностей. Конституционный принцип гуманизма находит конкретизацию во 2 главе Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина». Фиксация в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина имеет важное значение, так как позволяет определить основы правового положения

личности и обеспечить формирование конституционного статуса человека и гражданина, который базируется на следующих принципах.

Лицу, оказывающему юридическую помощь в своей деятельности, приходится сталкиваться с ситуациями, когда он, не нарушая требования правовых норм, все же может причинить огромный социальный вред. Р. Г. Мельниченко приводит следующий пример: «Молодая женщина пришла к адвокату за советом о взыскании алиментов со своего мужа и его родителей. Выслушав все обстоятельства дела, адвокат понял, что семью еще можно спасти. Подача искового заявления начисто перечеркнет эту возможность. Исходя из своих финансовых интересов, адвокату было «выгодно» убедить клиентку подать исковое заявление. Принцип же гуманизма не позволил ему получить гонорар в данной ситуации»⁶.

Публичность. Данный принцип вытекает из положений ст. 2, 3, 45, 46 Конституции РФ. Защита прав и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц является одной из функций государства. Интересы отдельных лиц неразрывно связаны с интересами гражданского общества и публичными интересами государства. По этой причине осуществление функции защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц является основной задачей государства, эффективность выполнения которой позволяет считать государство правовым, социальным, демократическим.

Степень важности защиты прав и свобод человека и гражданина переходит границы только частных интересов субъектов и приобретает публичное значение. Поэтому цель деятельности лиц, оказывающих квалифицированную юридическую помощь, необходимо понимать как защиту прав и законных интересов не только граждан и юридических лиц, но и государства и всего общества.

Диспозитивность. Принцип диспозитивности реализует положения, закрепленные в конституционном праве (ст. 46 Конституции РФ). Этот принцип тесно связан с принципом публичности и диспозитивного характера реализации и защиты многих конституционных прав. Этот принцип выражается в том, что лицо, оказывающее квалифи-

цированную юридическую помощь, не может игнорировать сущность и характер того или иного защищаемого права. Реализация гражданами и юридическими лицами конституционных прав в сфере гражданского оборота базируется на принципах свободы договора, самостоятельности и равноправия субъектов экономической деятельности. Исходя из этого, предприниматели, по общему правилу, самостоятельно решают вопрос о необходимости обращения к нотариусу за удостоверением той или иной сделки, а обратившись, добровольно, по общему согласию формулируют условия сделки.

Императивность. Применение конституционных норм — императивное веление Конституции РФ, обращенное ко всем без исключения правоприменителям, включая государство, его органы и должностных лиц, а также общественные объединения и их органы — по делегированию государства (ст. 15). Конституционные нормы применяются на всей территории Российской Федерации, а также к отечественным юридическим и физическим лицам, пребывающим за пределами ее территории. При этом применение конституционных норм означает индивидуализацию этих норм в связи с конкретной жизненной ситуацией, требующей разрешения, применительно к конкретному субъекту правоотношений.

Необходимость защиты лицами, оказывающими квалифицированную юридическую помощь, не только частных, но и публичных интересов общества и государства предопределяет существование определенных правил императивного характера при реализации права на квалифицированную юридическую помощь. Например, при нотариальном удостоверении сделки между субъектами предпринимательской деятельности императивными правилами будут, во-первых, законодательно закрепленные требования обязательного удостоверения сделок определенного вида и, во-вторых, необходимость соблюдения нотариусом законности содержания сделки, которое не должно противоречить требованиям нормативных правовых актов и нарушать права и законные интересы других лиц⁷.

Принцип равенства. Конституция РФ гарантирует равенство всех перед законом и судом, а также равенство прав

и свобод независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений и т. п. (ст. 19). Данное положение означает, что не должно быть каких-либо ограничений права на квалифицированную юридическую помощь граждан, дискриминации граждан по указанным выше и другим основаниям.

Квалифицированный характер юридической помощи также является неотъемлемой чертой деятельности лиц, оказывающих квалифицированную юридическую помощь⁸. Поэтому любой гражданин или юридическое лицо может обратиться к лицу, оказывающему квалифицированную юридическую помощь, и последний не вправе уклониться от ответа на поставленный перед ним вопрос, в том числе и по причине отсутствия необходимых знаний или должной квалификации. Относительно лиц, оказывающих квалифицированную юридическую помощь, действует презумпция знания российского права, обеспечиваемая повышенными требованиями к их уровню квалификации.

Этичность. Принципом реализации юридической помощи в настоящее время можно назвать также этичность — принцип, приобретающий все большее значение. Лицо, оказывающее квалифицированную юридическую помощь, должно не просто принимать во внимание, но и использовать в качестве руководящего принципа требование этичности даваемых им консультаций и совершаемых действий. Более подробно принцип этичности раскрывается в кодексах профессиональной этики, например Кодекс профессиональной этики адвоката, принятый первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.⁹

Доступность. Принцип доступности вытекает из того, что «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи» (ст. 48 Конституции РФ). Данный принцип включает в себя, как минимум, три аспекта:

1) Фактическая доступность, которая предполагает наличие инфраструктуры юридической помощи личности — системы организованных социальных институтов юридической помощи личнос-



ти. Большое значение имеет и экономическая доступность реализации права на квалифицированную юридическую помощь, гарантируемая правилами оплаты услуг лиц, оказывающих квалифицированную юридическую помощь.

2) Доступность свободной непредвзятой информации о субъектах оказания юридической помощи личности, их правах, обязанностях, ответственности, условиях и порядке оказания юридической помощи. Как указано в Резолюции № (78) 8 Комитета Министров Совета Европы о юридической помощи и консультациях, государству следует принять необходимые меры, чтобы довести порядок действия системы юридической помощи до сведе-

ния общественности и заинтересованных кругов¹⁰.

3) Материальная (экономическая) доступность юридической помощи для малообеспеченных граждан. Государство должно обеспечить «предоставление достаточных финансовых и иных средств для оказания юридических услуг бедным и, в случае необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении»¹¹.

Рассмотренные принципы находятся во взаимосвязи и взаимозависимости друг с другом и в своем единстве, гарантирует реальную и эффективную реализацию конституционного права человека и гражданина на квалифицированную юридическую помощь.



¹ Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров.— М.: Большая Рос. энцикл., 2001.

² Напр., после создания правовой нормы, последняя должна быть включена как в систему права в целом, так и в систему правового института в частности. Если же правовая норма противоречит какому-либо из принципов, она отторгается от правовой системы.

³ Применительно к деятельности лиц, оказывающих юридическую помощь, возникают некоторые нравственно-этические проблемы, связанные с соблюдением принципа законности. Так, если интересы лица, нуждающегося в квалифицированной юридической помощи идут в разрез с требованием закона, то принцип законности вступает в конфликт с не менее важным принципом — интересы клиента превыше всего. Представляется, что профессионализм лица, оказывающего юридическую помощь, заключается именно в умении пройти по грани между этими принципами, не нарушив ни один из них.

⁴ *Пряхина Т. М.* Теоретические проблемы формирования принципа конституционности // Вестник Саратовской государственной академии права.— 1998.— № 3.— С. 19.

⁵ *Кокотов А. Н., Сони́на Л. В.* Конституционализм как политико-правовой режим // Российский юридический журнал.— 2001.— № 1.— С. 128.

⁶ *Мельниченко Р. Г.* Право на юридическую помощь: конституционные аспекты: Монография.— Волгоград: Изд-во ВАГС, 2003.— С. 86.

⁷ *Полуяктова Н.* Принципы реализации нотариатом конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации // Право и жизнь.— 2004.— № 67 (3).

⁸ Данный принцип вытекает из принципа профессионализма деятельности лиц, оказывающих квалифицированную юридическую помощь.

⁹ Кодекс профессиональной этики адвоката (принят первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.) (с изменениями и дополнениями, утвержденными вторым Всероссийским съездом адвокатов 8 апреля 2005 г.) // Российская газета.— 2003.— № 4.

¹⁰ П. 11 ч. I Резолюция Комитета министров Совета Европы от 2 марта 1978 г. № (78) 8 «О юридической помощи и консультациях».

¹¹ П. 3 Основных принципов, касающихся роли юристов (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 г.).



Чулков В. В.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Данная статья посвящена рассмотрению и анализу вопроса о конституционных основах правового регулирования предпринимательства, проблемных аспектах такого регулирования, которое раскрывается, в первую очередь, через характеристики содержания принципов осуществления такого регулирования. Данные принципы представляют собой основополагающие идеи, закрепленные в конституционно-правовых и иных нормах, в соответствии с которыми организуется и функционирует механизм российской государственности в сфере предпринимательства. Эти принципы являются частью объективно существующих общих принципов управления государством, которые закрепляются в действующем законодательстве и используются в процессе управления страной¹.

Принцип законности — всеобъемлющий правовой принцип. Он распространяется на все формы правового регулирования, адресован всем субъектам права. Главное в содержании этого принципа — требование строжайшего соблюдения законов и основанных на них подзаконных актов. Законность правового регулирования предпринимательства означает, что его меры соответствуют действующему законодательству, применяются в установленном законом порядке. Достаточное количество качественных правовых норм, наряду с высоким уровнем их исполнения всеми субъектами правоотношений, является основой для обеспечения режима законности деятельности хозяйствующих субъектов. Принцип законности — основа функционирования как государства в целом, так и предпринимательской деятельности в частности.

Принцип целесообразности правового регулирования предпринимательства заключается в том, что оно (предпринимательство) должно использоваться только тогда, когда с помощью постулатов данного принципа те или иные проблемы в развитии предприни-

мательства могут быть решены и когда отрицательные последствия его применения не превосходят достигаемого с его помощью положительного эффекта. Целью применения правового регулирования является создание препятствий нарушениям правовых норм.

Содержание мер правового регулирования подчинено принципу справедливости. Справедливость относится к числу общих принципов права, является руководящим началом правового регулирования. Справедливость правового регулирования обеспечивается тем, что нормы права закрепляют равенство субъектов хозяйствования перед законом, и выражается в соответствии объема регулирующего воздействия характеру правонарушения, в их соразмерности.

Следующий принцип правового регулирования предпринимательства — взаимная ответственность государства и хозяйствующих субъектов. При этом основным субъектом обеспечения безопасности предпринимательской деятельности юридически признается государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Государство должно обеспечивать не только безопасность каждого человека, но и давать гарантии в обеспечении безопасности предпринимательской деятельности. Данные принципы реализуются через ряд конституционных положений².

Постулаты Конституции РФ обеспечивают гарантии предпринимательской деятельности. Определяющее значение имеют нормы ст. 35 в Конституции, поскольку в ней содержатся сразу три важнейшие гарантии предпринимательской деятельности: никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведе-

В. В. ЧУЛКОВ,
аспирант кафедры ТГиП
и Конституционного права
(г. Челябинск)

196

Трибуна
молодого ученого



но только при условии предварительного и равноценного возмещения; право наследования гарантируется³. Конституция решает главную экономико-правовую проблему — проблему собственности. Термин «собственность» и ее формы в Конституции понимаются как формы хозяйствования, осуществляемые различными субъектами. Кроме того, ряд конституционных положений обеспечивают единое экономическое и правовое пространство в стране.

Принципиальное значение имеют положения Конституции, провозгласившие Россию социальным государством, политика которого, в том числе и в области экономики и предпринимательства, служит созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека, а его права и свободы объявляются высшей ценностью.

Важное значение для эффективно-го правового регулирования предпринимательства имеет принятие ряда таких законов, как Закон «Об акционерных обществах»⁴, редакции законов «О Центральном банке Российской Федерации»⁵, «О банках и банковской деятельности»⁶, установившие современные основы регулирования банковской системы страны, новая редакция Таможенного кодекса, федеральные законы о международных договорах, соглашениях о разделе продукции и ряд других нормативных актов.

Для развития конкуренции как одного из главных направлений становления цивилизованных условий предпринимательской деятельности важными являются правовое обеспечение развития конкурентной среды и борьба с недобросовестной конкуренцией. Постановление Правительства РФ «О государственной программе демонополизации экономики и развитии конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры)»⁷ определило два направления работ: правовое обеспечение конкуренции и разработка программ демонополизации и развития конкуренции. Следует отметить, что законодательство России отражает особенности ее экономики, специфику правовой системы:

— наряду с ограничениями монополистической деятельности предпринимателей — хозяйствующих субъектов предусматриваются меры к пресечению государственного монополизма —

монополистических действий (актов, соглашений) органов государственной власти и местного самоуправления;

— наряду с запрещением совершения монополистических действий и введением ответственности за это предусматриваются различные меры по поддержке развития мелких и средних предприятий, разукрупнения монополистических структур.

В начале 90-х годов в Российской Федерации неотложной практической задачей стала проблема создания нормативно-правовой базы несостоятельности (банкротства) хозяйствующих субъектов. Значение института несостоятельности (банкротства) заключается в том, что на его основе из гражданского оборота исключаются неплатежеспособные субъекты, а это ведет к оздоровлению рынка, повышению безопасности функционирования субъектов хозяйствования. Соответствующий механизм дает также возможность предприятиям и предпринимателям реорганизовать свои дела и вновь достичь финансовой стабильности, а также определяет порядок равномерного распределения имущества должника между всеми его кредиторами. Первые шаги в этом направлении были сделаны принятием Закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности»⁸ (1990), а затем Закона «О несостоятельности (банкротстве) предприятий»⁹ (1998). Практика использования последнего закона выявила его слабые стороны: он морально устарел с принятием Гражданского кодекса, который ввел во многом новый понятийный аппарат; ряд базовых положений закона оказались трудноприменимыми на практике.

Решительно изменить среду обитания субъектов предпринимательской деятельности, сделать ее более безопасной призван Закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», вступивший в силу с 1 марта 1998 г. В то же время продолжают оставаться неурегулированными отношения, касающиеся несостоятельности (банкротства) хозяйствующих субъектов в отдельных и весьма важных сферах экономики, в частности казенных предприятий. Существенно отличается от общепринятого механизм банкротства кредитных организаций.

Законодательством Российской Федерации в качестве основополагающих





принципов предпринимательской деятельности определены инициативность и самостоятельность хозяйствующих субъектов. Предприятие самостоятельно планирует свою деятельность на основе заключенных с поставщиками и покупателями договоров, опираясь на спрос и конъюнктуру рынка, распоряжается прибылью. Вместе с тем самостоятельность предприятия не может быть безграничной без государственного контроля, регулирования, координирующего воздействия.

Большое значение на практике приобретают конституционные гарантии предпринимательской деятельности. Одна из них — запрещение вмешательства государства и его органов в деятельность предприятия, кроме как по определенным законодательством основаниям и в пределах установленных полномочий.

В условиях рыночных отношений органы государственной власти вместо планирования «сверху», доведения заданий и жесткого контроля за их исполнением осуществляют воздействие на экономику через кредитование, систему налогов, политику цен, сертификацию товаров (работ, услуг), недопущение (ограничение) монопольного положения отдельных предпринимателей на рынке и недобросовестной конкуренции.

Предприниматели все более ощущают необходимость четких и легитимных хозяйственных связей с ними. Однако установленный порядок взаимоотношений зачастую нарушается не только предпринимателями, но и органами государственной власти и местного самоуправления.

Конституционные запреты органам государственной власти вмешиваться в ту сферу предпринимательской деятельности, в которой право принятия решений принадлежит исключительно предпринимателям, нередко нарушаются. Принятие органами государственной власти нормативных актов с превышением своей компетенции приводит к нарушению прав и законных интересов предприятий. Поэтому все больше возрастает роль правового регулирования как самой предпринимательской деятельности, так и контрольных функций государства, органов государственной власти. Законодательством, в том числе и ГК РФ¹⁰, не только установлены запреты на вмешательство в хозяй-

ственную деятельность предприятий, но и предусмотрены неблагоприятные последствия таких действий государственных органов: признание в судебном порядке властного акта государственного или иного органа, принятого с нарушением законодательства, недействительным (полностью или частично); непридание судом правовой силы такому акту; взыскание в судебном порядке убытков, причиненных предпринимателю неправомерными действиями (бездействием) государственного или иного органа.

Наиболее эффективным способом защиты прав предпринимателей является предусмотренное ст. 12 ГК РФ признание недействительным противоречащего законодательству акта органа государственной власти или органа местного самоуправления. Субъект предпринимательства может оспорить неправомерный акт в суде или арбитражном суде как акт, нарушающий государственную гарантию соблюдения прав такого субъекта в сфере предпринимательства. Основанием для признания указанного акта недействительным является издание его соответствующим органом вне компетенции либо принятие его с нарушением формы, порядка и сроков.

Порядок обращения в арбитражный суд с заявлением о признании акта недействительным, сроки рассмотрения и принятия решения определены Арбитражным процессуальным кодексом РФ. Дела по таким заявлениям возбуждаются без предварительного, претензионного урегулирования разногласий и обращения к вышестоящему органу.

Таким образом, при соблюдении всех обязанностей предпринимателем государство гарантирует ему следующие конституционно закрепленные права¹¹:

право заниматься предпринимательской деятельностью, создавать предприятия и приобретать необходимое для их деятельности имущество;

недопущение отказа в регистрации предприятия по мотивам нецелесообразности;

защиту прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности иностранных государств на основе международных соглашений, недопущение дискриминации предприятий со стороны государства, его органов и должностных лиц;

равное право доступа всех субъектов предпринимательской деятельности на рынок, к материальным, финансовым, трудовым, информационным и природным ресурсам, равные условия деятельности предприятий, независимо от вида собственности и их организационно-правовых форм;

защиту имущества предпринимателей от незаконного изъятия;

свободный выбор предпринимателем сферы деятельности в пределах, установленных законодательством и заключенными договорами;

право предпринимателя в соответствии с законодательством, уставом предприятия и договором, заключенным с собственником, самостоятельно распоряжаться имуществом предприятия, определять объемы производства, порядок и условия сбыта продукции, распределить прибыль на развитие производства;

экономическую, научно-техническую, правовую поддержку предпринимательской деятельности;

возможность страхования предпринимательского риска страховыми обществами;

недопущение монопольного положения на рынке отдельных предприятий и их объединений и недобросовестной конкуренции.

Вместе с тем следует отметить некоторые проблемные аспекты, возникающие в области правового регулирования предпринимательства.

В России не было ни исторических, ни социально-политических причин для обособления торгового права. Особенностью российского государственного строя всегда было отсутствие в нем сколько-нибудь серьезной сословной автономии (как и отсутствие частноправовых традиций в целом). Поэтому и до революции 1917 г. никакого «дуализма частного права» не существовало¹². Дореволюционный проект гражданского уложения также основывался на единстве частного права. Частное право в России всегда было представлено исключительно гражданским правом. Таким образом, никаких исторических корней для развития особого торгового права у нас не существует¹³.

В прежнем правопорядке, основанном на огосударствленной экономике, возникла идея так называемого хозяйственного права, которое было призвано «объединить» плано-организа-

ционные и имущественно-стоимостные элементы в некое «новое качество правового регулирования», соединяющее в себе два несоединимых начала. Результатом такого «объединения» должны были стать «новые» категории и понятия, «устраняющие» гражданско-правовые конструкции: «хозорган» вместо юридического лица (то есть хозяйственная организация государства, находящаяся под его полным контролем и лишенная собственных имущественных интересов), «хозяйственный» договор, участникам которого почти ничего не надо было согласовывать, ибо все основные параметры такого «договора» спускались им «сверху».

Ясно, что такого рода конструкции, в которых гражданско-правовые элементы были полностью задавлены административными, в действительности представляли собой не «соединение», а поглощение частноправовых начал публичными, что вполне отвечало условиям прежнего экономического строя. Ученые-цивилисты и ранее остро критиковали хозяйственно-правовую концепцию. С переходом к рыночным преобразованиям она утратила и социально-экономическую основу, и сколько-нибудь серьезное теоретическое обоснование.

В настоящее время имеются отдельные попытки реанимации «хозяйственно-правовой идеи» под видом создания особого предпринимательского права¹⁴. Это последнее иногда объявляется преемником не только «хозяйственного», но и торгового права¹⁵, несмотря на то, что торговое право всегда было и остается разновидностью частного, а не какого-то никому и нигде не ведомого «частнопубличного» права. При этом обычно указывается на неприемлемость частноправового подхода, якобы устраняющего всякое государственное вмешательство в экономику, и возможность нового «объединения» в рамках «предпринимательского права» частных и публичных элементов. Примечательно, что идея «хозяйственного» права, ранее обоснованная ссылками на специфику социалистического общественного развития, теперь не менее «успешно» обосновывается ссылками на особенности государственно регулируемого капиталистического рыночного хозяйства.

Необходимо поэтому вновь подчеркнуть, что частное право по самой сво-





ей природе является единственно приемлемой формой нормального имущественного, в том числе предпринимательского, оборота. Рыночное хозяйство как раз и рассчитано на юридически равных и имущественно самостоятельных участников, действующих в своих частных интересах при отсутствии произвольного вмешательства государства в частные дела. Публично-правовые правила в силу своей природы неизбежно подавляют и ограничивают частноправовые начала, а потому их соединение в одной отрасли исключается, о чем, бесспорно, свидетельствует как отечественный, так и мировой опыт.

Правовое регулирование предпринимательской деятельности нуждается как в частноправовом (по преимуществу), так и в публично-правовом воздействии. Если первое в российских условиях оказывается в рамках гражданского права, то второе носит разноотраслевой характер и осуществляется с помощью норм административного, финансового, земельного, гражданско-процессуального и других отраслей права.

Предложение об объединении всех соответствующих правил в единую правовую отрасль не только искусственно и надуманно, но и вредно, поскольку его реализация неизбежно ведет к подавлению частноправовых начал. Для отечественных же условий их развитие имеет особое значение, становясь важной гарантией ликвидации многовековых традиций всеобъемлющего огосударствления. С этой точки зрения концепция «предпринимательского права» становится очевидным тормозом на пути прогрессивных преобразований нашего общества, выражающим попытку консервации существенных элементов прежнего правопорядка¹⁶.

Гражданское право включает в свой состав ряд специальных норм, рассчитанных на применение исключительно к отношениям с участием предпринимателей. К ним, в частности, относятся правила об имущественно-правовом статусе предпринимателей, коммерческом представительстве, особенностях возникновения и исполнения обя-

зательств при осуществлении предпринимательской деятельности. Однако специфика выступления в имущественных отношениях профессиональных участников (предпринимателей, коммерсантов) не исключает, а предполагает применение к этим отношениям общих положений гражданского права, например о юридических лицах, вещных правах, сделках, обязательствах.

Сами же эти нормы, как и их совокупность, являются гражданско-правовыми. Для их обособления в специальную самостоятельную отрасль, тем более в рамках частного права, нет ни теоретических, ни практических оснований¹⁷. Взаимоотношения предпринимателей, как теперь прямо говорит российский закон, регулируются гражданским правом.

Иное дело обособление соответствующего законодательного массива либо также выделение учебной дисциплины, посвященной изучению правового регулирования предпринимательской деятельности. И законодательство о предпринимательстве, и учебный курс предпринимательского права носят комплексный характер, охватывая как частноправовые, так и публично-правовые правила и конструкции. С учетом прикладных целей их выделения это вполне допустимо¹⁸. Для конкретных потребностей утилитарного характера можно также условно обособлять, допустим, сферу «страхового», «транспортного» или «банковского права».

Однако следует иметь в виду, что такого рода комплексные междисциплинарные образования не имеют под собой объективной, фундаментальной базы и не могут влиять на основное деление права. Система права и система законодательства — несовпадающие понятия, как и находящиеся в иной «плоскости» система правовых наук и система юридических учебных дисциплин. Отрасли права в правовой системе выделяются по иным основаниям, нежели законодательные массивы и учебные курсы, не являющиеся составными частями системы права. Именно поэтому полное соответствие между ними исключается.

- ¹ *Шершеневич Г. Ф.* Торговое право: Учебник.— М., 1994.
- ² *Федцов В. Г.* Предпринимательский прорыв экономики России в XXI в.— М., 1999.
- ³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета.— 1993.— 25 дек.
- ⁴ Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Российская газета.— 1995.— 29 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации.— 1996.— № 1.— Ст. 1.
- ⁵ Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1996.— № 17.— Ст. 1918; 1999.— № 28.— Ст. 3472; 2002.— № 52.— Ст. 5141; 2004.— № 27.— Ст. 2711; № 31.— Ст. 3225; 2005.— № 11.— Ст. 900; Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации.— 2002.— № 28.— Ст. 2790; 2004.— № 31.— Ст. 3233.
- ⁶ Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.— 1990.— № 27.— Ст. 357 // Собрание законодательства Российской Федерации.— 1996.— № 6.— Ст. 492; 2001.— № 33.— Ст. 3424; 2003.— № 27.— Ст. 2700.
- ⁷ Постановление Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 191 «О государственной программе демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры)» // Российская газета.— 1994.— 14 апр.
- ⁸ Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР.— 1990.— № 30.— Ст. 418. Федеральным законом от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ настоящий Закон признан утратившим силу с 1 июля 2002 г.
- ⁹ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета.— 1998.— 20, 21 янв.; Собрание законодательства Российской Федерации.— 1998.— № 2.— Ст. 222. Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ настоящий Федеральный закон признан утратившим силу по истечении тридцати дней со дня официального опубликования названного Федерального закона.
- ¹⁰ Часть 1 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета.— 1994.— 8 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации.— 1994.— № 32.— Ст. 3301.
- ¹¹ Индивидуальный предприниматель: Практическое пособие / Сост. В. В. Волгин.— М., 2000.— С. 270.
- ¹² Гражданское право: Учебник / Под. ред. Е. А. Суханова.— М., 2002.— Т. 1.— С. 203.
- ¹³ *Никитина С. К.* История российского предпринимательства.— М., 2001.— С. 303.
- ¹⁴ *Лаптев В. В.* Хозяйственное право — право предпринимательской деятельности // Гражданское право.— 1993.— № 1.— С. 14—15.
- ¹⁵ *Быков А. Г.* Предпринимательское право: проблемы формирования и развития // Вестник Московского университета. Сер. Право.— 1993.— № 6; *Мартемьянов В. С.* Хозяйственное право: Курс лекций.— Т. 1.— М., 1994.— С. 13.
- ¹⁶ *Томилов В. В.* Культура предпринимательства.— СПб., 2000.— С. 368.
- ¹⁷ Примечательно, что из 26 договоров и их многочисленных разновидностей, урегулированных второй частью Гражданского кодекса, лишь один рассчитан исключительно на взаимоотношения предпринимателей (договор коммерческой концессии — ст. 1027 ГК) и только один, напротив, не может быть заключен между предпринимателями (договор дарения — ст. 575 ГК). Все остальные договоры применяются к имущественным отношениям независимо от их субъектного состава, что свидетельствует о их юридической однородности (См.: *Хохлов С. А., Маковский А. Л.* Вводный комментарий к Гражданскому кодексу // Гражданское законодательство России.— М., 1996.— С. 11.
- ¹⁸ Предпринимательское право: Курс лекций.— М., 1993.— С. 4; Коммерческое право: Учеб. пособие.— СПб., 1993.— С. 13.



Юлдашева Л. Д.

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЙ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ

С принятием 27 апреля 1993 г. Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹ фактически был создан принципиально новый механизм, призванный обеспечить эффективную защиту прав и законных интересов граждан, путем судопроизводства по жалобам и всеобъемлющего судебного контроля за деятельностью должностных лиц и органов управления государственной власти Российской Федерации, а с принятием новой Конституции Российской Федерации² (далее — Конституция РФ) этот механизм получил конституционный статус.

В соответствии с принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Конституцией РФ каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45), граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), а также обжаловать в суде любые решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 46).

На данном этапе развития Российской Федерации как правового государства, учитывая необходимость укрепления позиций на международной арене, **особую актуальность приобрел вопрос механизма реализации прав и свобод российских граждан, закрепленных в Конституции РФ и иных нормативно-правовых актах.** Президент России В. В. Путин в последнем послании Федеральному Собранию³ сделал акцент о приоритете реализации прав и свобод человека и гражданина: «...нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий

на пути нашего развития — коррупцию. Считаю, что социальная ответственность должна быть основой деятельности и чиновников, и представителей бизнеса, и они обязаны помнить, что источником благополучия и процветания России является народ. Государство же обязано сделать так, чтобы это было не на словах, а на деле. Убежден, что ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод граждан, без активной организации самого государства, без развития демократии и гражданского общества». Речь идет об эффективной реализации всех форм представительной и прямой демократии, эффективном решении депутатами Государственной Думы и депутатами в субъектах Российской Федерации своих задач и создании Правительством Российской Федерации эффективных механизмов для реализации намеченных проектов.

Проблема исследования понятия «механизм реализации права на обжалование» относится к числу малоизученных. Вопросы определения понятия данного конституционного права рассматривались в немногочисленных публикациях, изданных еще в советское время⁴. До последнего времени в юридической литературе основное внимание уделялось не вопросам механизма реализации права на обжалование, а анализу его природы, структуры, стадиям проявления⁵, исследование механизма реализации конституционного права граждан на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц не проводилось.

Итак, в настоящее время в науке еще четко не сформулировано опре-

Любовь Даниловна ЮЛДАШЕВА,
аспирантка ЧелГУ
(г. Челябинск)

202

Трибуна
молодого ученого



деление механизма реализации права на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц.

Существует несколько работ, в которых затрагивалась проблема механизма реализации субъективных прав, в том числе конституционных⁶, а также исследовалась проблема реализации конституционных норм⁷.

Однако нельзя отождествлять механизм реализации конституционных прав с механизмом реализации конституционных норм, хотя они имеют много общего.

Во-первых, результат механизма реализации права может не совпадать с результатом механизма реализации нормы права, которая его закрепляет. Норма права может быть реализована, а фактическое пользование благом, составляющим основу субъективного права, так и не достигнуто. Например, в соответствии с п. 1 ст. 7 Конституции РФ Россия провозглашена социальным государством, одной из важнейших функций органов государственной власти и органов местного самоуправления является обеспечение жилищем тех граждан, которые в силу ограниченных возможностей не могут сделать это самостоятельно. Конституция устанавливает круг лиц, которые обеспечиваются жильем в соответствии с установленными законом нормами из государственных, муниципальных и других жилищных фондов. Конституция не указывает всех категорий лиц, для которых сохранится планово-распределительная система выделения жилья. Это должно быть предусмотрено федеральными законами и законами субъектов Федерации. Законодательство Российской Федерации предусматривает для инвалидов Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц, инвалидов труда, инвалидов детства, ветеранов войны, семей погибших при исполнении государственных обязанностей, семей с доходами ниже официально установленного прожиточного минимума, нуждающихся в улучшении жилищных условий, порядок предоставления жилых помещений в домах государственных и муниципальных жилищных фондов на условиях договора найма. Таким гражданам жилплощадь выделяется бесплатно в порядке очередности с учетом имеющих в зако-

не льгот. Таким образом, если малоимущий гражданин стоит в очереди на квартиру — реализована норма ст. 40 Конституции РФ. Вместе с тем, если он реально не может вселиться в квартиру, — его конституционное право на жилище не реализовано.

Во-вторых, меры по восстановлению нарушенных прав и норм не тождественны. Восстановление нарушений нормы состоит в отмене вышестоящим органом, ее издавшим, конкретизирующей правовой нормы или правоприменительного акта. Восстановление же нарушенных субъективных прав выражается либо в возмещении ущерба потерпевшему, либо в пресечении и запрете совершать впредь действия, нарушающие права граждан. Как справедливо отмечает О. О. Миронов, между реализацией норм и реализацией субъективных прав нет непреодолимой грани, «они взаимно дополняют друг друга, характеризую жизнь правовых норм, их воплощение в конкретные дела»⁸.

Таким образом, проблема определения понятия механизма реализации конституционного права на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц в гносеологическом плане является продолжением проблемы механизма реализации конституционной нормы, зафиксированной в ст. 46 Конституции РФ.

Реализация субъективного права — претворение его в жизнь, то есть удовлетворение гражданином потребностей и интересов, опосредуемых этим правом. Важно отметить, что по вопросу о понятии механизма реализации субъективного права в науке существуют разные мнения⁹.

Разногласия сводятся к одному: входит ли защита в понятие механизма реализации субъективного права? Действительно, входит ли защита в понятие механизма реализации конституционного права граждан на обжалование решений и действий должностных лиц?

Право на обжалование осуществляется гражданами за счет собственных действий, а также деятельности организаций и должностных лиц, непосредственно обязанных обеспечить реализацию этих прав. Необходимость в защите возникает только тогда, когда такая реализация невозможна, например, когда сторона, непосредственно обязанная обеспечить реализацию





конкретного права, не выполняет эту обязанность, а интерес гражданина, опосредуемый этим правом, не реализуется — не претворяется в жизнь. В связи с тем, что граждане преимущественно реализуют свои права, не прибегая к их защите, то последняя не обязательно входит в состав механизма реализации.

Таким образом, защиту не следует отождествлять с реализацией, и, следовательно, включать в понятие механизма реализации права на обжалование.

Однако, если исследовать механизм реализации конституционного права на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц как его осуществление благодаря привлечению различных видов гарантий, а не только обязанностей противостоящей стороны, то защита занимает в этом процессе самостоятельное место в виде самостоятельной стадии со специальными целями и задачами.

Социальные интересы, опосредуемые правом на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц, непосредственно в механизм реализации этого права не входят. Они представляют собой нечто внешнее по отношению к нему. «Между субъективным правом и интересом,— пишет Н. И. Матузов,— существует соотношение цели и средства, где целью выступает интерес, а средством — субъективное право»¹⁰. В целях выявления таких интересов необходимо обратиться к анализу тех целей, на которые направлено данное право на обжалование.

В Конституции РФ ничего не сказано о том, в каких целях гражданину предоставлено право на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц, но поскольку Конституция РФ является ядром правовой системы, постольку цели этого права могут быть выведены из анализа законодательных актов, которые порождены потребностью реализации конституционных норм, воплощения в жизнь ее принципов и целей. Механизм реализации конституционного права на обжалование имеет не одну цель, а несколько, как и удовлетворяет не один, а множество различных интересов гражданина. Следовательно, данное конституционное право служит средством удовлетворения не только непосредственных, но и конечных (гражданину важен конечный результат вследствие реализации конкретного права), то есть важнейших социальных интересов гражданина. Одной из конечных его целей является обеспечение участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Эта цель обусловлена интересом гражданина к участию в управлении делами общества и государства. Поскольку такой интерес гражданина определяет его роль в обществе как участника политической деятельности, постольку он относится к числу одного из основных его интересов. Кроме того, интерес к участию в управлении делами общества и государства является интересом самой высокой социальной значимости, так как его реализация непосредственно обеспечивает развитие демократии и совершенствование общественных отношений. В реализации такого интереса заинтересован не только гражданин, даже в большей степени — само государство.

Таким образом, основная цель механизма реализации конституционного права на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц — удовлетворение интереса гражданина к управлению делами общества и государства.

Каждый государственный орган, каждое должностное лицо в работе с жалобами должны учитывать те цели, на которые направлено конституционное право на обжалование, в своей деятельности утверждать отношение к жалобам граждан как к важнейшему источнику социальной информации, как к средству социального управления. Конечно, здесь многое зависит от самой организации работы с жалобами и обращениями, в том числе ее оптимальной юридической регламентации. Так, Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹¹ регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами

местного самоуправления и должностными лицами.

Одной из целей конституционного права на обжалование является обеспечение свободы мнения гражданина. Конституционное право на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц гарантирует гражданам возможность свободно и неограниченно высказывать, обсуждать, разъяснять, убеждать и распространять свои критические мысли, взгляды по всем вопросам общественно-политической, хозяйственной и культурной жизни страны, затрагивающим лично их интересы. Одним из доказательств того, что целью этого права является обеспечение свободы мнений гражданина, служит закрепленная в текущем законодательстве обязанность всех государственных органов и должностных лиц рассматривать жалобы граждан независимо от того, содержатся ли в них сведения о действительных или мнимых нарушениях их прав и законных интересов. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установленный порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. Итак, законодатель обязал каждый орган и должностное лицо не оставлять без внимания любое мнение гражданина, высказанное им в ходе реализации конституционного права на обжалование решений и действий должностных лиц.

Таким образом, интерес гражданина к защите (охране) нарушенных прав, опосредуемый конституционным правом на обжалование, является для него самым ближайшим, конкретным. Именно он побуждает гражданина к реализации конституционного права на обжалование.

Есть и другая сторона: при удовлетворении своего интереса в защите нарушенного права гражданин удовлетворяет и свой интерес к участию в управлении делами общества и государства, к свободному выражению мнения. Так, если гражданин обжаловал в областной суд незаконный приговор районного

суда, и областной суд отменил этот приговор, то интерес гражданина в защите его нарушенного права на неприкосновенность личности удовлетворен. Вместе с тем самим актом такого обжалования гражданин обратил внимание областного суда на недостатки в деятельности районного суда, на несоблюдение последним принципа законности в отправлении правосудия. Факт отмены приговора районного суда — показатель того, что гражданин способствовал наведению порядка в работе государственного органа, а значит, эффективно участвовал в управлении государственными делами. В то же время факт защиты нарушенного права свидетельствует, что мнение гражданина, высказанное в ходе реализации конституционного права на обжалование, было воспринято компетентными лицами.

Удовлетворение в процессе реализации конституционного права на обжалование интереса гражданина к свободному выражению своего мнения способствует сокращению числа повторных жалоб граждан. Этот интерес может быть удовлетворен только благодаря внимательному, заинтересованному отношению должностного лица к любому, в том числе ошибочному, мнению гражданина, выраженному в жалобе, и, соответственно, полноценному (убедительному, мотивированному) отклику на это мнение. Поэтому сегодня к числу проблем, связанных с совершенствованием работы органов и должностных лиц с жалобами граждан, относятся и такие, как повышение уровня правовой культуры, правосознания должностных лиц.

Таким образом, определить понятие механизма реализации конституционного права на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц — не значит указать только те интересы и цели, которые могут быть удовлетворены гражданином в ходе его реализации. Сегодня внимание ученых сконцентрировано на вопросе о том, как реализуются конституционные права: непосредственно (самостоятельно) или опосредованно, поэтому определить понятие механизма реализации конституционного права на обжалование — это значит и ответить на вопрос о том, как реализуется это право: непосредственно или опосредованно.





Это тоже очень важный вопрос, так как в конечном итоге от ответа на него зависит, является ли конституционное право на обжалование вполне самостоятельным правом субъекта, имеющим для него собственную, индивидуальную ценность, или же оно является чисто номинальным, декларативным правом, представляющим суммарное выражение тех прав на обжалование, которые закреплены в текущем законодательстве.

Некоторые авторы считают, что конституционные права реализуются в конкретных правоотношениях, то есть через отраслевые права, конкретизирующие конституционные¹². Ряд ученых считают, что некоторые конституционные права реализуются непосредственно — в общем правоотношении. Данной точки зрения придерживаются Н. В. Витрук, О. О. Миронов. Разновидностью этой же точки зрения является мнение Л. Д. Воеводина, который полагает, что в большинстве случаев конституционные права реализуются в конкретных правоотношениях, а в ряде случаев — вне правоотношений¹³. С этим нельзя полностью согласиться, ведь если ряд конституционных прав не может самостоятельно без помощи отраслевых реализоваться, значит не все конституционные права реальны, самостоятельны.

Недооценка возможностей самостоятельной (непосредственной) реализации конституционных прав обусловлена прежде всего тем, что сегодня еще не воспитано отношение каждого государственного органа, каждого должностного лица, каждого гражданина к конституционному праву на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц как к самостоятельному наличному праву субъекта, предоставляющему ему вполне конкретную возможность пользоваться социальным благом и гарантируемую государством. Это объясняется многими причинами, которые могут быть выявлены при историко-социологическом подходе к исследованию Конституции РФ. Лишь в последнее десятилетие утвердился взгляд на конституционное право как право субъективное, принадлежащее каждому гражданину.

Представляется верной позиция, что конституционное право на обжалование всегда реализуется непосредственно, то есть в общем правоотноше-

нии, которое возникает между гражданином как субъектом этого права и государством как единым целым. Возможность непосредственной реализации этого права предопределена тем, что Конституция РФ, так же как и любой конкретизирующий ее акт текущего законодательства, является в известной мере самостоятельным правовым регулятором.

Действительно, широкая возможность обжалования, составляющая содержание конституционного права на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц, предполагает не одного субъекта, а широкий круг организаций и должностных лиц, к которым гражданин может обращаться с жалобой в целях реализации этого права. Следовательно, число конкретных правоотношений, в которые может практически вступить для этого гражданин, неопределенно велико, поэтому гражданину в ходе реализации его конституционного права на обжалование в качестве обязанного субъекта противостоит не один орган, а государство как единое целое, как система всех государственных органов. Значит, это право и реализуется в общем правоотношении.

Помимо всего сказанного, механизм реализации конституционного права на обжалование нельзя сводить до уровня реализации отраслевых прав в конкретном правоотношении хотя бы потому, что в отличие от последних оно опосредует наиболее существенное отношение современного этапа развития российской демократии, коренные интересы российского гражданина. Отраслевые права должны рассматриваться как вспомогательные средства реализации конституционного права, как элементы механизма его реализации, а конкретные правоотношения — как стадии, звенья этого механизма.

Поскольку конституционное право на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц в основном реализуется с помощью отраслевых прав, постольку достаточно сложно в этом процессе вычленивать роль общего правоотношения. Например, жалоба гражданина об отказе в выплате заработной платы за время вынужденного прогула удовлетворена,

а фактически оплата не произведена, то в данном случае механизм реализации права не стал результативным. Однако это не означает, что исчерпаны возможности реализации конституционного права на обжалование. Широкая возможность обжалования, гарантируемая государством, стимулирует, ориентирует гражданина в целях удовлетворения его интересов, опосредуемых этим правом, обратиться с жалобой к другим органам и должностным лицам. Иными словами, механизм реализации конституционного права на обжалование продолжается. Обращаясь с жалобой в другие органы и к другим должностным лицам, гражданин опять вступает в конкретные правоотношения. Так может возникнуть целая цепочка конкретных правоотношений, в которые вступит гражданин в целях

реализации его конституционного права на обжалование.

Проанализировав вышеизложенные проблемы, возникающие в ходе исследования определения понятия механизма реализации права на обжалование, следует вывод, что механизм реализации конституционного права на обжалование решений и действий (или бездействий) должностных лиц — процесс реализации субъективного права гражданина по удовлетворению своих интересов к участию в управлении государственными и общественными делами, к свободному выражению мнения, к защите нарушенных прав и законных интересов как в общем правоотношении, возникающем между гражданином и государством как единым целым, так и вне правоотношения, — в обоих случаях непосредственно.



¹ Сборник законодательных актов Российской Федерации.— 1993.— Вып. VIII.— Ст. 117.

² Российская газета.— 1993.— 25 дек.

³ Российская газета.— 2006.— 11 мая.

⁴ Карасева М. В. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма.— М., 1983.— С. 68.

⁵ Там же.— С. 56.

⁶ Витрук Н. В. Механизм реализации политических прав и свобод советских граждан // Советское государство в условиях развитого социалистического общества.— М., 1987.— С. 97—107; Копейчиков В. В. Реализация субъективных прав граждан // Советское государство и право.— 1984.— № 3.— С. 13—20.

⁷ Шмайлова Л. П. Реализация конституционных норм // Советское государство и право.— 1979.— № 5.— С. 3—10.

⁸ Миронов О. О. Конституционное регулирование.— Саратов, 1982.— С. 79—100.

⁹ Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР.— М., 1980.— С. 201.

¹⁰ Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия.— Саратов, 1972.— С. 214.

¹¹ Российская газета.— 2006.— 5 мая.

¹² Патюлин В. А. Государство и личность.— М., 1974.— С. 197—203, 209, 205.

¹³ Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан.— М., 1972.— С. 109.



Юнусов С. А.

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ ПРАВА

Переход к рыночной экономике, как показывает мировой опыт, может осуществляться форсированным способом или эволюционным путем. В первом случае это требует проведения радикальных реформ, полной ломки прежней системы и сложившихся экономических отношений. Это так называемый «шоковый вариант», присущий России. Создать эффективную рыночную экономику можно и безболезненно, постепенно трансформируя старые экономические отношения в новые рыночные отношения. Как свидетельствует практика реформ, эволюционный путь сопряжен с меньшими социальными потрясениями, более последователен и необратим.

Различны не только пути перехода, но и сами модели регулируемой рыночной экономики. Прежде всего, они отличаются национальными особенностями и традициями тех стран, в которых они создаются и функционируют. Поэтому не случайно известные модели рыночных экономик выделяются по принадлежности к определенной стране, их реализующей — например, немецкая, южнокорейская, турецкая, польская, аргентинская и др.

Основная идея социального рыночного хозяйства заключается в следующем: «Принцип рыночной свободы должен быть взаимосвязан с поддержанием социальной гармонии¹». Социальное рыночное хозяйство представляет собой, по сути дела, промежуточную концепцию между чисто рыночной и централизованно регулируемой системами экономики. Рыночное хозяйство здесь выступает как несущая опора всего экономического порядка. Однако оно не предоставлено само себе, а сознательно регулируется государством. Главная задача государственного регулирования — поддержание конкуренции.

Выбор рыночной модели был обусловлен наличием исторически вызревших условий для воспроизводства высококвалифицированной рабочей силы во всех сферах общественного произ-

водства. Международная конкурентоспособность национальной продукции обеспечивает как стабильные темпы роста национального дохода, так и возможность активного государственного регулирования его потребления. Концепция государственного регулирования избрана с учетом относительно высокого исходного уровня экономического благосостояния страны. Широкое государственное вмешательство в экономику, активное участие в процессе общественного воспроизводства характерно для Канады. Неравноправная экономическая интеграция с США, угроза экономической экспансии обуславливают особую значимость протекционистских функций канадского государства и сегодня.

Для второй группы стран (США, Великобритания, Италия) характерно наиболее опосредованное вмешательство государства в хозяйственные процессы.

Так, американская модель построена на системе всемерного поощрения предпринимательской деятельности, «обогащения» наиболее активной части населения. На современном этапе главной задачей государственного регулирования США объявлена «увязка», примирение задач экономического роста и социальных проблем. Акцент делается на общность экономических и социальных задач.

Третья группа стран (государства Юго-Восточной Азии во главе с Японией) реализует модель рыночной экономики, которая занимает промежуточное место между западноевропейской и американской. Широкое использование государством особенностей восточной этики оказало определяющее влияние на динамизм реформ, стабильность формирующихся ключевых рыночных институтов. Авторитаризм,

С. А. ЮНУСОВ,
студент Челябинского юридического
института МВД России
(г. Челябинск)

208

Трибуна
молодого ученого



высокая централизация в вопросах общенационального целеполагания сочетаются с наличием множества альтернатив их достижения. Как результат, национальные рынки этих стран отличаются высокая гармоничность сотрудничества государства, бизнеса и наемных работников².

В странах Восточной Азии, совершивших стремительный рывок (это Япония, Южная Корея, Тайвань, Сингапур, а теперь и Китай, позаимствовавший их опыт), популярна идея «просвещенного авторитаризма». Под этим понимается активная роль государства в экономике, в частности удержание под его контролем естественных монополий, обеспечение продовольственной безопасности путем поддержки отечественного сельского хозяйства, предотвращение зарубежного засилья в области культуры ради сохранения национальной самобытности³.

Государство в качестве силового административного института целенаправленно способствовало трансформации традиционной структуры экономики переориентации населения к существованию в условиях рыночной экономики. С достижением успехов на этом пути автократическое государство стало отходить на задний план, уступая место более подходящим для эффективного функционирования рыночной экономики демократическим институтам. При этом Корея остается Кореей, как и населенные китайцами автономные территории Тайвань, Гонконг не потеряли своего «китайского лица». Важно отметить, пишет Л. С. Васильев, что традиции, которые могли помешать трансформации хозяйственной системы, ослаблены или видоизменены.

Государственное воздействие на деятельность частного бизнеса, которому оказывается всемерная поддержка в рамках национальной экономики и за ее пределами, отличает высокая гибкость. Для поощрения предпринимательской активности государства регионы не предпринимают серьезных мер по контролю за имущественным неравенством, расслоением.

В то же время имеет место страновая специфика. Логика реформаторского подхода отражает национально-исторические традиции взаимодействия государства и бизнеса. В соответствии с Тайваньским принци-

пом «сделать богатым народ» («Фу минь») главная роль при построении современной рыночной экономики отводится частным собственникам. Задача правительства сводится, главным образом, к защите интересов бизнесменов. Культурная японская специфика приоритетности интересов нации над интересами конкретного человека нашла воплощение в целевой установке реформ «сделать сильным государство».

Взвешенный выбор стратегии перехода к рыночной экономике стал залогом успешности реформирования в странах Юго-Восточной Азии. Было найдено оптимальное сочетание внутриэкономических факторов развития (прежде всего избыток трудовых ресурсов) с перспективными направлениями международного разделения труда: в рамках внешнеэкономической ориентации национальных хозяйств был сделан упор на производство трудоемкой и наукоемкой продукции, способствующей как экономии ограниченных природных ресурсов и капитала, так и ускоренной модернизации экономики⁴.

Не меньшего внимания заслуживает китайский опыт государственного вмешательства в рыночные процессы. Современный Китай реализует модель «рыночной социалистической экономики», в рамках которой сохраняется преобладание общественной собственности (в основном, представленной совокупностью независимых самоуправляющихся субъектов, осуществляющих коллективное хозяйство), допускается весьма широкое развитие единоличного хозяйства и ограниченное существование частного хозяйства. В то же время в программных документах по экономической реформе отмечается, что именно рыночный механизм регулирования играет в народном хозяйстве Китая всеобщую и ведущую роль. Государство преимущественно осуществляет косвенное воздействие на рыночную ситуацию, поведение предприятий с помощью экономических регуляторов.

Китай осуществляет открытую экономическую политику как внутри страны, так и в отношении связей с другими странами, ликвидируя тем самым предыдущую территориальную замкнутость.





Постепенность растущей открытости экономики, радикализма форматорства и гибкость методов — составляющая китайского опыта. В 1978 г. была провозглашена политика «урегулирования» экономики. Приоритетными целями первого этапа объявлены достижение баланса между совокупным спросом и предложением, преодоление «перегрева» экономики, диспропорций между отраслями, снижение инфляции.

В КНР с 1978 г. приступили к проведению системных реформ. В 80-х гг., по мере становления плановой товарной экономической системы, в условиях формирования рыночной экономики остро ощущалась потребность в новом экономическом законодательстве. Экономические преобразования в КНР начались с развития рыночного товарообмена. Поэтому наиболее важная задача заключалась в создании законодательства, регулирующего имущественный оборот. Второе: в 1978 г., когда Дэн Сяопин возглавил лагерь реформаторов, были определены важнейшие политические цели экономического развития — создание рыночной экономики. Началось глобальное преобразование плановой экономики, было признано значение гражданского права. 1978 г. стал важнейшей вехой в истории Китая. Указанные преобразования по своей значимости во много раз превысили важность перехода управления страной от Гоминьдана к Компартии⁵.

После 1978 г. Компартия обратила большое внимание на правопорядок. Был выдвинут лозунг: «Управлять государством с помощью законов». Законодательство КНР получило стремительное развитие. Законодательство последних 20 лет по темпам своего развития намного превзошло законодательство предшествовавших 100 лет⁶. С 1992 г., достигнув целей политики «урегулирования», осуществляется переход к концепции многослойной многоступенчатой открытости. Ее суть в максимальном использовании конкретных условий и преимуществ различных регионов страны в переходе к рынку. Процесс постепенного наращивания открытости экономики реализуется с помощью множества моделей свободных экономических зон, региональной децентрализации управления.

При вступлении во Всемирную торговую организацию в 2001 г. Китай обязался придать своей экономике рыночный характер. В Брюсселе признают, что на этом пути достигнут большой прогресс. Однако Еврокомиссия назвала четыре области, требующие перемен. Это продолжающееся субсидирование государственных предприятий, недостаток объективной экономической информации. А также необходимость приведения к международным стандартам прав собственности и правил банкротства и, наконец, соблюдение рыночных принципов в кредитно-банковском секторе.

Отказ предоставить Китаю статус государства с рыночной экономикой — неприятная, но отнюдь не трагическая весть для Пекина. Поскольку на мировом рынке он выступает теперь прежде всего как покупатель, а не как продавец. Именно китайский рынок обеспечил в минувшем году 70 процентов прироста экспорта Японии, 90 процентов — Тайваня, 40 процентов — Южной Кореи. Пекин недавно заявил, что в течение ближайших трех лет КНР намерена закупить в других странах товаров на триллион долларов. За четверть века реформ доля Китая в глобальном товарообороте возросла в четыре раза и приблизилась к пяти процентам. По данным Азиатского банка развития, Китай опередил США и Японию как крупнейший импортер в регионе. Китай — обладатель самого крупного золотовалютного запаса в мире: его золотовалютные резервы составляют (на сентябрь 2004 г.) 514,5 миллиарда долларов. Растут запасы евро и швейцарских франков⁷.

А поскольку Китай прежде всего крупнейший покупатель в Азии, отсутствие статуса страны с рыночной экономикой, важное прежде всего для экспортеров, может его сильно не огорчать⁸.

Во многих странах мира (в том числе и развитых) поддерживают китайского производителя, у которого цены на товар существенно ниже мировых⁹.

Переход к рынку в Китае не увеличил, а сократил поляризацию общества. Не стало 250 миллионов бедняков¹⁰. Мудрые китайцы от социализма взяли все положительное, — писал профессор О. О. Миронов¹¹, — и пошли вперед в рыночную экономику, не разру-

шив страны, у них экономические показатели растут, что дает возможность решать проблемы человека.

Таким образом, каждая страна, добившаяся независимости, искала свой путь развития, вырабатывала свою модель построения нового общества.

При этом исходными моментами были своя система ценностей и целевая ориентация, национальные традиции и исторические условия, реальная социально-экономическая и политическая среда, сложившийся уклад жизни и мировоззрение людей¹².



¹ Эрхард Л. Благополучие для всех.— М., 1991.— С. 17.

² Там же.— С. 51.

³ Российская газета.— 2002.— 15 дек.

⁴ Васильев Л. С. История Востока: В 2-х тт. Т. 2.— М., С. 53.

⁵ Вестник Московского университета. Сер. 11. Право.— 2004.— № 1.— С. 101.

⁶ Там же.

⁷ Российская газета.— 2004.— 27 нояб.

⁸ Российская газета.— 2004.— 30 июня.

⁹ Российская газета.— 2004.— 10 дек.

¹⁰ Там же.

¹¹ Миронов О. О., доктор юридических наук, профессор, экс-Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации до 13.02.2004 г.

¹² Каримов И. А. Наша цель: свободная и процветающая Родина.— Ташкент: «Узбекистан», 1994.— С. 13—15.



Яровой Б. Н.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА О СООТНОШЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важным результатом реформирования российского общества и государства в течение последних десятилетий стало развитие во многом новых институтов российской государственности, к которым относятся и такие, как местное самоуправление и конституционное правосудие. Очевидно, что это весьма различные, разнорядковые явления, что, однако, нисколько не исключает наличия между ними глубоких внутрисистемных взаимосвязей и зависимостей. Не случайным является уже то обстоятельство, что в сложные периоды реформирования местной власти именно Конституционный Суд РФ неоднократно брал на себя функции главного защитника, а в чем-то, пожалуй, и последнего оплота сохранения и развития местного самоуправления в России в соответствии с конституционными принципами его самостоятельности, полноты прав по решению вопросов местного значения.

Как совершенно справедливо по этому поводу отмечает Т. Г. Морщакова: «При известной лапидарности конституционных положений по вопросам местного самоуправления, неразработанности его правовых и отсутствии практических традиций, значительном массиве новых законодательных решений на федеральном и региональном уровнях существенная роль в толковании конституционных подходов к организации местной публичной власти в этом процессе принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Его востребованность в данной области проявляется как в значительном количестве обращений в Конституционный Суд по вопросам местного самоуправления — они составляют почти треть от всех, касающихся организации публичной власти, включая наряду с муниципальной также законодательную, исполнительную и судебную, — так и в существенном, новаторском, развивающемся и достаточно кардинальном характере правовых позиций, сформулированных в решениях Конституционного Суда»¹.

Оценивая определяющее значение правовых позиций Конституционного Суда для правовой регламентации муниципальной власти в целом, Н. С. Бондарь пишет: «Разрешая конкретные дела о конституционности оспариваемых законодательных положений и, тем более, осуществляя непосредственное толкование Основного Закона, Конституционный Суд Российской Федерации раскрывает содержание конституционных норм, оценивает проверяемые положения отраслевого законодательства в их системной взаимосвязи, одновременно утверждая на основе конституционных императивов верховенства и прямого действия Основного Закона Российской Федерации (ст. 15) непосредственность действия и самих по себе прав и свобод человека и гражданина (ст. 18) — как для законодателя, так и для всех правоприменителей. В этом плане Конституционный Суд не только призван обеспечивать достижение баланса власти и свободы, создавать условия для конституционно-правовой оптимизации публичной власти и повышать с помощью имеющихся в его распоряжении специфических средств конституционного контроля эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина и их реализации, но Суд играет активную роль в формировании новых доктринальных подходов к институту основных прав и свобод человека и гражданина и механизмам их обеспечения, в конституционном обосновании, актуализации их нормативного содержания на новом этапе государственно-правового развития России, а, в конечном счете, и в утверждении приоритетов конституционных ценностей»².

Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации как органа конституционного контроля имеют строго

Борис Николаевич ЯРОВОЙ,
аспирант ЧелГУ
(г. Челябинск)

212

Трибуна
молодого ученого



очерченные границы, которые определяются ст. 125 Конституции и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». В этом плане федеральная конституционно-контрольная юрисдикция Конституционного Суда Российской Федерации не распространяется на муниципальный уровень нормативного правотворчества. Не могут быть предметом конституционной оценки со стороны Конституционного Суда Российской Федерации акты органов местного самоуправления. Последние являются предметом конституционно-контрольной проверки лишь на региональном уровне — со стороны конституционных (уставных) судов в тех субъектах Российской Федерации, где такие органы созданы, — для выяснения соответствия этих актов региональным конституциям (уставам). Однако это не исключает того обстоятельства, что и решения Конституционного Суда Российской Федерации имеют прямое значение как для правоприменительной, так и нормотворческой деятельности муниципальных образований.

Вообще, проблема нормотворчества или правотворчества³ муниципальных образований имеет важное, прежде всего, практическое значение и с точки зрения развития, совершенствования современного нормативно-правового регулирования, и в плане решения конкретных вопросов местного значения, создания эффективных механизмов реализации полномочий местного самоуправления.

Правотворчество — необходимая предпосылка существования правовых норм, оказывающих управленческое воздействие на общественные отношения. Это одна из форм деятельности государства по решению стоящих перед ним управленческих задач при выполнении им своих функций⁴. Правотворческая деятельность осуществляется на первой стадии правового регулирования, она является одной из важнейших составляющих механизма правового регулирования в различных его трактовках⁵. Важность правотворчества обусловлена тем, что объективно назревшая потребность правового регулирования требует активно-творческого начала, деятельности по установлению правовых норм⁶.

А. Н. Кокотов и А. С. Саломаткин определяют правотворческие полномочия как нормативно установленные пол-

номочия государства, муниципальных образований, их органов, должностных лиц, корпуса голосующих на референдуме, иных субъектов по принятию правовых актов (нормативных или индивидуальных). Данные полномочия составляют часть компетенции соответствующих субъектов наряду с организационными, распорядительными, контрольными, другими полномочиями. Наделение какого-либо субъекта правотворческими полномочиями предполагает закрепление с той или иной степенью детализации вопросов, по которым он может принимать правовые акты, указание на вид правовых актов, которые он вправе (или обязан) принимать. Кроме того, необходимо установить порядок принятия правовых актов, а также место этих актов в общей иерархии издаваемых в стране правовых актов⁷.

Вопросы муниципального нормотворчества могут и должны рассматриваться также в общем русле политико-правовых закономерностей становления и развития новой российской государственности. Это и понятно: в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации строящееся здание правовой государственности имеет (а точнее — должно иметь) прочный муниципально-правовой фундамент⁸. Ведь в основе всей организации власти в стране, на низовом ее уровне, объединяющем все население страны и распространяющемся на всю территорию России, находится система местного самоуправления как особая организационно-правовая форма осуществления публичной власти — власти муниципальной⁹. При этом всеобъемлющий характер местного самоуправления и, соответственно, муниципальной власти проявляется и на правовом уровне: все и каждое из существующих на сегодняшний день муниципальных образований являются своего рода местными центрами правотворчества. Актами муниципального правотворчества «обволакивается» чрезвычайно широкая сфера экономических, социальных, политических отношений, наиболее близко, непосредственным образом затрагивающих все вопросы повседневной жизни человека в городских и сельских поселениях, на других территориях страны¹⁰.

Поэтому актуальность проблем муниципального нормотворчества очевидна, что предопределяет, соответ-





ственно, и задачи по их научной разработке.

В рамках данной статьи, основывая свои выводы на анализе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся проблематики местного самоуправления, полагаем необходимым рассмотреть некоторые проблемы, представляющиеся актуальными для теории муниципального права.

Прежде всего, это проблема определения природы муниципальной власти и ее соотношения с местным самоуправлением. По мнению Н. С. Бондаря, решение этой проблемы позволит уяснить сущность и содержание муниципального нормотворчества¹¹.

Рассмотрение местного самоуправления в нескольких, порой несопоставимых аспектах — государственной или общественной его сущности, в литературе продолжается. В первом из них муниципализация современного периода противопоставляется организации власти на местах в советский период развития государства¹². Второй аспект заключается в том, что местное самоуправление анализируется и объясняется с позиции его отличия и даже противопоставления государству и государственной власти¹³. Представители третьей, менее категоричной позиции полагают, что объективно должна сложиться практика деятельности местного самоуправления, которая сама найдет ответ на вопрос: реально ли местное самоуправление в России, либо это всего лишь «трансформация местной власти»¹⁴.

Отметим, что чаще всего наблюдается отождествление понятия муниципальной власти с местным самоуправлением. Но правомерно ли это?

Муниципальная (а равно иная) власть является сложной категорией. Если верно, что власть мыслится двояко, т. е. как способность и возможность воздействовать на поведение людей, а также в качестве механизма ее реализации, то и понятие власти двойственное: с одной стороны, она представлена людьми (должностным лицом, представительным составом); с другой же — муниципальная власть сочетает в себе признаки и муниципальных учреждений, и способы взаимодействия¹⁵. По мнению Р. Б. Булатова, муниципальная власть есть особая категория организации социальных сообществ, которой свойствен целый ряд свойств:

1. Социальными носителями, субъектами муниципальной власти является население (социальная общность) муниципальных образований.

2. Эта власть носит публичный характер, является первичным (низовым горизонтальным) видом в публично-властной системе России.

3. Концепция муниципальной власти сконструирована в угоду общности потребностей и биосоциальной жизнедеятельности населения муниципального образования.

4. Муниципальная власть конструируется с учетом конституционного принципа разделения властей.

5. Муниципальная власть строится по закону как дееспособная в природе хозяйственной и финансовой сферы (природные ресурсы, муниципальная собственность, бюджет, налоги и сборы).

6. В системе органов, осуществляющих муниципальную власть, предусмотрены, в частности, органы представительной и исполнительной власти.

7. Над муниципальной властью современной России по Конституции нет других подобных властей с соответствующими императивными полномочиями (т. е. отсутствие вертикали власти).

8. Для муниципальной власти изначально характерны демократические формы ее реализации, напрямую доступные населению муниципального образования.

9. Муниципальная власть есть олицетворение муниципального строя на территории субъекта РФ¹⁶.

Характеризуя местное самоуправление, А. Н. Костюков отмечает, что это комплексное и многообразное явление¹⁷. В связи с этим в науке муниципального права имеется достаточно большое количество определений и даже теорий местного самоуправления, характеризующих различные аспекты этого социального института, часть из которых возникла еще в XIX в.:

— теория свободной общины, согласно которой местное самоуправление означает управление собственными делами, по своей природе отличными от государственных дел, в связи с чем наряду с законодательной, исполнительной, судебной властями существует самостоятельная, четвертая власть — общинная, муниципальная;

— хозяйственная теория местного самоуправления, сторонники которой

определяли местное самоуправление как деятельность по заведению делами местного хозяйства. Данная теория также противопоставляла государство и общину, но противопоставление это исходило из различных сфер деятельности органов государства и органов общины;

— государственная теория местного самоуправления, которая рассматривала самоуправление как одну из форм государственного управления, организованного на местах. Органы местного самоуправления — это органы государственного управления, и их компетенция не является какой-либо особенной, а формируется и регулируется государством. Отличие же от государственного управления состоит лишь в том, что осуществляется местное самоуправление не государственными чиновниками, а местными жителями, наиболее заинтересованными в результатах местного самоуправления¹⁸.

Анализ современных определений местного самоуправления позволяет говорить, что в основном таковые делают акцент на отождествление муниципального самоуправления и муниципальной власти. Например, А. Н. Костюков предлагает понимать местное самоуправление как власть населения в делах местного значения, осуществляемую им в рамках закона самостоятельно, под свою ответственность и в своих интересах¹⁹. В. А. Баранчиков определяет местное самоуправление как децентрализованную форму организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает исполнение законов и других нормативных актов органов государственной власти в пределах территории разных видов поселений самим населением и образуемыми им самостоятельно органами местного самоуправления и избираемыми и назначаемыми должностными лицами²⁰.

Т. С. Масловская полагает, что особое внимание следует уделить соотношению понятий «местное управление» и «местное самоуправление». В рамках рассматриваемого вопроса она отмечает, что более правильно не противопоставлять местное самоуправление местному управлению, а рассматривать их в соотношении как части с целым²¹. Подобный подход был заложен в работах одного из пионеров сравнительных исследований современного местного

управления — Х. Ф. Алдерфера, который подчеркивал, что не следует противопоставлять такие понятия, как «местное самоуправление» и «местное государственное управление», «местное представительное управление» и «местное непредставительное управление», поскольку все они входят в более широкое понятие «местное управление». Последнее, по мнению Х. Ф. Алдерфера, является достаточно всеобъемлющим и «охватывает все единицы управления ниже общенационального уровня в унитарных государствах и ниже уровня субъекта федерации в федеративных государствах»²². Термин «местное самоуправление» имеет свою особую смысловую нагрузку, отражая, прежде всего, функциональный аспект демократического управления на местах, автономию местных коллективов в рамках более широкого целого, их способность самостоятельно решать местные проблемы. В этом отношении показательным является исследование Ф. Л. Кнемайером определение местного самоуправления как «автономии малых территориальных единиц в рамках общих для всего государства законов»²³.

Интересна в этом плане позиция Н. С. Бондаря: «Местное самоуправление» и «муниципальная власть» — тесно связанные, смежные, однако не тождественные категории. Общая формула соотношения этих понятий может быть представлена следующим образом: возникновение, организация и функционирование муниципальной власти невозможны без местного самоуправления; но не всякая система местного самоуправления, не каждая исторически известная ее модель есть воплощение муниципальной власти как особой формы реализации публичной власти, существующей наряду с властью государственной²⁴.

Соглашаясь с определением муниципальной власти как некоей формы публичной власти, трудно установить специфику в осуществлении этого вида власти на местном уровне в отличие от власти, осуществляемой государственными органами. Разумеется, ряд функций и направлений данному виду власти не свойствен (правосудие, законотворчество, безопасность, внешняя политика и т. д.), у «государственной власти и местного самоуправления есть разделение по масштабу





осуществления задач и используемым организационным формам»²⁵, что позволяет говорить о так называемой «верховой власти» и «управлении подчиненном»²⁶. Местное самоуправление действует в рамках подчиненного управления, поскольку образует «первичными государственными институтами и служит переменным средством их активности»²⁷.

Конституция Российской Федерации не просто обособляет местное самоуправление, но и отделяет его от государственно-властного механизма. Согласно ее ст. 12 органы местного самоуправления (а это ведущее и постоянно функционирующее звено муниципальных образований) не входят в систему органов государственной власти. Означает ли это, что местное самоуправление есть вид общественно-гражданского самоуправления, один из элементов гражданского общества в его относительном противопоставлении государственно-публичному аппарату власти? Можно ли рассматривать местное самоуправление в качестве своеобразного общественного института? Для положительного ответа на эти вопросы нет сколько-нибудь весомых оснований. Муниципальные образования и их органы — элемент публично-властного механизма общества. В то же время надо отметить, что в муниципальных образованиях могут и должны тесно сплавляться публично-властные и общественные начала²⁸.

Отказ от рассмотрения местного самоуправления как вида общественной самостоятельности делает насущным вопрос о соотношении муниципальных образований и государства, органов местного самоуправления и государственных органов. Заложенная в Конституции Российской Федерации вертикальная децентрализация власти с выделением местного самоуправления в качестве негосударственного элемента публичной власти подразумевает разведение категорий «публичная власть» и «государственная власть», которые ранее традиционно отождествлялись²⁹.

Н. С. Бондарь отмечает, что муниципальное правотворчество характерно не для всякой системы местного самоуправления. Так, государственная модель местного самоуправления сводится, в конечном счете, к децентрализации государственной власти на местном уровне, и в этом случае, каки-

ми бы ни были демократичными органы местного самоуправления, они, являясь как бы продолжением государственной власти на местах, не приобретают качеств муниципальных органов власти. Нормотворчество же на местном уровне носит в данном случае в своей основе государственный характер. В то же время местное самоуправление, органы которого не входят в систему государственных органов, выступает как организационно-правовая форма существования и реализации не государственной, а особой по своей природе муниципальной власти³⁰.

Поэтому местное самоуправление в соотношении с муниципальной властью выступает как более широкое явление. На уровне содержательных характеристик это находит свое подтверждение в том, что местное самоуправление может рассматриваться, по крайней мере, в четырех аспектах.

Во-первых, это институт гражданского общества. В этом качестве местное самоуправление закрепляется как одна из форм народовластия, основа конституционного строя Российской Федерации (ст. 3, 12 Конституции).

Во-вторых, это конституционный принцип, признающий и гарантирующий самостоятельность мест, определяющий нормативную политику правотворческих органов, деятельность правоприменителей, всех, кто так или иначе вступает в сферу местного самоуправления³¹.

В-третьих, это социальный институт, включающий в себя организационно-правовые формы самоуправленческой деятельности жителей (выборы, референдумы, иные формы прямого волеизъявления граждан), а также институт правового положения личности. Этот аспект местного самоуправления находит свое закрепление в целом ряде конституционных норм, посвященных индивидуальным и коллективным правам на местное самоуправление (ст. 24, 32, 33, 40, 41, 130, 131, 132 и др.).

И, наконец, это институт организации публичной власти.

Рассматривая местное самоуправление в данном аспекте, можно утверждать, что оно, с одной стороны, может существовать вне организационных структур муниципальной власти (в рамках государственной модели местного самоуправления) и, с другой, может

находить свое воплощение в муниципальной власти как организационно обособленной от государства самостоятельной формы публичной власти. Именно организационное обособление местного самоуправления (как функции по самоорганизации и налаживанию совместной деятельности населения) от государственной власти придает ему природу муниципальной публичной власти³².

Здесь приобретают важное значение концептуальные подходы к публичной власти в целом. Как правило, в качестве ее форм рассматривают государственную и общественную власть, а уже как разновидность последней называется муниципальная власть. Думается, такая трактовка, связанная с отождествлением муниципальной власти с властью общественной, является неверной, в том числе с методологической точки зрения: муниципальная власть фактически исключается в этом случае из общей конституционной системы российской государственности, переводится на некий чисто «общественный» уровень. Между тем муниципальная власть — особая, уникальная форма организации публичной власти как власти населения, проживающего на территории муниципального образования, она не относится ни к общественной власти, ни к государственной³³.

Авторы учебника «Муниципальное право России» А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин отмечают, что по смыслу Конституции Российской Федерации, механизм публичной власти включает в себя государственную и местную (муниципальную) власть. Категорию «муниципальная власть» использует Конституционный Суд Российской Федерации именуя эту власть публичной³⁴. Кроме прочего, пишут эти ученые, это означает, что местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя (наряду с государством) имеет источником своего существования не государственную, а конституционную волю³⁵.

Рассмотрим, как понимается муниципальная власть в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, содержащихся в решениях, которые, в свою очередь, применяются в качестве актов, имеющих преюдициальное значение, не требующих доказательств и дополнительной аргументации³⁶.

Наиболее полно характеристика муниципальной власти как особой формы публичной власти находит подтверждение в постановлениях от 15 января 1998 г. № 3-П и от 2 апреля 2002 г. № 7-П³⁷.

Так, в процессе рассмотрения дела о проверке конституционности отдельных статей Конституции Республики Коми и Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» Конституционному Суду пришлось, в частности, исследовать вопрос о том, какими органами — государственной власти или местного самоуправления — являются представительные и исполнительные органы, указанные в Конституции Республики Коми в качестве местных органов³⁸. Для решения этого вопроса важно было установить критерии, которые позволили бы отнести соответствующие органы к муниципальным или государственным. Решение вопроса об отнесении представительных и исполнительных органов, указанных в Конституции Республики Коми, к органам государственной власти или к органам местного самоуправления предполагает необходимость преодоления формально-юридических оценок местного самоуправления. Необходим анализ прежде всего сущностной природы местной власти, а уже на этой основе — их юридических характеристик. Очевидно, что в этом случае определяющее значение имеет не формальный критерий отнесения местного органа к определенному виду публичной власти, а его фактические, прежде всего компетенционные, характеристики в сочетании с оценкой реальных возможностей граждан самостоятельно решать вопросы местного значения.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» указывается: «Понимание местного самоуправления как признавае-



мой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению»³⁹.

Хотя справедливости ради следует заметить, что некоторые исследователи, например А. А. Белкин и А. С. Бурмистров, подчеркивая противоположность научных представлений о местном самоуправлении в России, отмечают: «Конституционному Суду Российской Федерации не удалось положить в основу своих решений какое-либо понятие местного самоуправления... суд лишь в различных вариантах повторяет фразы из Конституции»⁴⁰.

Характеризуя подход Конституционного Суда к исследуемой проблеме, изложенный в вышеуказанных постановлениях, Н. С. Бондарь пишет: «Сущность местного самоуправления важно не сводить к организационно-управленческим характеристикам с точки зрения формального соотношения в них государственных и общественных начал. В основе предлагаемого подхода лежит анализ более глубоких, существенных характеристик муниципальной

власти, понимание сущности местного самоуправления как выражения единства власти и свободы населения, что на правовом уровне должно получать свою реализацию в сочетании институтов публичной власти (властных возможностей решать вопросы местного значения) с институтами индивидуальных и коллективных прав граждан на местное самоуправление. Конституционный Суд, придя к выводу, что местные органы власти могут быть как государственными, так и муниципальными, связывает понимание муниципальной природы этих органов не с их формальным наименованием, а с природой полномочий, в том числе — полномочий нормотворческого характера (связанных, например, с определением порядка управления муниципальной собственностью, установлением местных налогов и сборов и т. п.).

Здесь следует иметь в виду, что муниципальная и государственная власти вовсе не противостоят друг другу. Напротив, государственная власть (осуществляемая, в частности, на уровне субъектов Федерации) и местное самоуправление находятся не только в тесном взаимодействии, но и в системном единстве. Объяснение этому следует искать в самой природе соответствующих явлений, в том, что государственная власть и местное самоуправление есть лишь разные организационные формы власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции).



¹ Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России / Под ред. Т. Г. Морщаковой. — Т. 1. — М., 2003. — С. 5.

² Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. — М., 2005. — С. 15.

³ Масловская Т. С. Правотворчество в области местного самоуправления. — М., 2004. — С. 4.

⁴ Шувалов И. И. Правотворчество в современной концепции государственно-правового управления обществом // Законодательство и экономика. — 2005. — № 4. — С. 6.

- ⁵ *Шабалин В. А.* Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право.— 1969.— № 10.— С. 124.
- ⁶ *Алексеев С. С.* Проблемы теории права.— Свердловск, 1972.— Т. 1.— С. 156.
- ⁷ Муниципальное право России: Учебник / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин.— М., 2005.— С. 45.
- ⁸ *Бондарь Н. С.* Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность.— Нижний Новгород, 2002.— С. 9—24.
- ⁹ *Авакьян С. А.* Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы.— М., 1994.— С. 34.
- ¹⁰ *Выдрин И. В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект).— Екатеринбург, 1998.— С. 65.
- ¹¹ *Бондарь Н. С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.— Саратов.— 1997.— С. 17.
- ¹² *Емельянов Н. А.* Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития.— М., 1997.— С. 244.
- ¹³ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин.— М., 1997.— С. 528.
- ¹⁴ *Кириллов Б. А.* Трансформация органов государственной власти и местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд.
- ¹⁵ *Булатов Р. Б.* Концептуальные аспекты муниципальной власти в России // Конституционное и муниципальное право.— 2006.— № 8.— С. 45.
- ¹⁶ Там же.— С. 48.
- ¹⁷ *Костюков А. Н.* Введение в муниципальное право.— Омск, 2002.— С. 118.
- ¹⁸ Там же.— С. 120.
- ¹⁹ *Костюков А. Н.* Муниципальное право как отрасль российского права.— М., 2003.— С. 44.
- ²⁰ *Баранчиков В. А.* Муниципальное право.— М., 2000.— С. 7—8.
- ²¹ *Масловская Т. С.* Правотворчество в области местного самоуправления.— М., 2004.— С. 29.
- ²² Цит. по: *Черкасов А.* Сравнительное местное управление: теория и практика.— М., 1998.— С. 23.
- ²³ *Кнемайер Ф. Л.* Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право.— 1995.— № 4.— С. 110.
- ²⁴ *Бурмистров А. С.* Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1999.— С. 57.
- ²⁵ *Авакьян С. А.* Проблемы местного самоуправления на современном этапе // Право.— 1998.— № 2—3.— С. 25—28.
- ²⁶ *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие, значение, структура // Правоведение.— 1998.— № 1.— С. 15.
- ²⁷ Там же.
- ²⁸ Муниципальное право России: Учебник / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин.— М., 2005.— С. 58.
- ²⁹ Там же.— С. 59.
- ³⁰ *Бондарь Н. С.* Конституционный Суд и муниципальное правотворчество: сб. научных трудов / Н. С. Бондарь // Местное самоуправление в России: Сб. статей.— М., 2001.— С. 89.
- ³¹ Муниципальное право России: Учебник / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин.— М., 2005.— С. 50.
- ³² *Бондарь Н. С.* Конституционный Суд и муниципальное правотворчество: Сб. научных трудов / Н. С. Бондарь // Местное самоуправление в России: Сб. статей.— М., 2001.— С. 89.
- ³³ *Васильев В. И.* Местное самоуправление.— М., 1999.— С. 78.
- ³⁴ СЗ РФ.— 1997.— № 5.
- ³⁵ Муниципальное право России: Учебник / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин.— М., 2005.— С. 60.
- ³⁶ *Гошуляк В. В.* Правовая аргументация при выработке правовых позиций конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Законодательство и экономика.— 2004.— № 11.— С. 14—23.
- ³⁷ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.— 2002.— № 3.
- ³⁸ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.— 1998.— № 2.
- ³⁹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации.— 2002.— № 3.
- ⁴⁰ *Белкин А. А., Бурмистров А. С.* Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996—1998) // Правоведение.— 1999.— № 1.— С. 203.



ТРЕБОВАНИЯ К АВТОРСКИМ ОРИГИНАЛАМ СТАТЕЙ (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, ул. Васенко, 63, оф. 401.
Тел./факс **(351) 265-23-14**.
E-mail: **urvest@mail.ru**.



Адрес редакции:
Россия, 454091, г. Челябинск, ул. Васенко, 63, оф. 401. Тел. **265-23-14**.

Отпечатано с оригинал-макета заказчика. Формат 70×108^{1/16}.
Обложка и переплет блоков ООО Издательско-полиграфическое предприятие
«Фотохудожник». Первый завод 300 экз. Заказ 485.
Подписано в печать 26.03.2007

